



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

**MARIA CLARA DE AZEVEDO FONSECA**

**IMPLEMENTAÇÃO DO PQG-PA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE GESTÃO**

**Belém-PA  
2014**

**MARIA CLARA DE AZEVEDO FONSECA**

**IMPLEMENTAÇÃO DO PQG-PA COMO POLÍTICA PÚBLICA DE GESTÃO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em nível de Mestrado Acadêmico em Ciência Política, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Dolores Lima da Silva.

**Belém-PA  
2014**

## **FOLHA DE APROVAÇÃO**

Candidata: Maria Clara de Azevedo Fonseca

Dissertação defendida e aprovada em 30/09/2014 pela Banca Examinadora:

Profa. Dra. Maria Dolores Lima da Silva (Orientadora) - PPGCP/IFCH/UFPA

Prof. Dr. Milton Cordeiro Farias Filho (Examinador Interno) - PPGCP/IFCH/UFPA

Profa. Dra. Tânia Guimarães Ribeiro (Examinadora Externa) - PPGCS/IFCH/UFPA

Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Souza (Suplente) - PPGCP/IFCH/UFPA

Prof. Dr. Carlos Augusto da Silva Souza  
**Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política**

Dedico esta conquista à minha família,  
especialmente à minha mãe, aos meus irmãos e  
aos meus queridos filhos, filha e neta.

"Os direitos do homem, por mais fundamentais que sejam, são direitos históricos, ou seja, nascidos em certas circunstâncias, caracterizadas por lutas em defesa de novas liberdades contra velhos poderes, e nascidos de modo gradual, não todos de uma vez e nem de uma vez por todas".

**Norberto Bobbio, 2004.**

## **AGRADECIMENTOS**

Antes de tudo, agradeço a Deus pela existência pontuada de conflitos, contradições, enormes desafios e um sem número de adversidades, sem quais eu não seria especialista e agora mestra em superá-las. Mérito que não é só meu, mas do conjunto de pessoas que encontrei e convivi ao longo da vida, com as quais venho aprendendo e ensinando a trilhar os caminhos da ética, da transparência e do cuidado com o próximo.

À Profa. Dra. Maria Dolores Lima da Silva pela orientação, sempre pautada por indelével delicadeza própria das pessoas comprometidas com o conhecimento.

À equipe de Professores do PPGCP/UFGA pelo aprendizado e o despertar para novas percepções sobre nossa complexa realidade. Assim como aos técnicos da secretaria do curso, pela atenção e respeito dispensados a mim.

Aos companheiros de turma pela impagável cumplicidade, apoio e entusiasmo diário, renovando-me o ânimo para levar a termo esta empreitada.

Aos amigos, sempre muito solícitos, que tenho na SEAD/PQG. E, não poderia deixar de registrar especial agradecimento aos companheiros de trabalho da PGE/PA, pelo incondicional apoio, cooperação e amizade.

## SUMÁRIO

### RESUMO

### ABSTRACT

### LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

INTRODUÇÃO .....	13
<b>1 LITERATURA SOBRE O TEMA.....</b>	<b>19</b>
1.1 POLÍTICA PÚBLICA COMO CONCEITO .....	19
<b>1.1.1 Principais conceitos operativos da política pública de gestão.....</b>	<b>24</b>
1.2 DESTAQUES DA IMPLEMENTAÇÃO .....	28
1.3 PERSPECTIVAS DE ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO .....	30
<b>1.3.1 Sob o olhar da Teoria da Falha Permanente.....</b>	<b>30</b>
<b>1.3.2 Neo-institucionalismo aplicado à análise de políticas públicas de gestão .....</b>	<b>34</b>
<b>1.3.3 Neo-institucionalismo Histórico e a reforma do Estado.....</b>	<b>37</b>
<b>2 PANORAMA GERAL DA MUDANÇA DO MODELO DO ESTADO.....</b>	<b>42</b>
2.1 O CONTEXTO NACIONAL DA MUDANÇA DO MODELO DO ESTADO .....	43
2.2 O MOVIMENTO REFORMISTA NO PARÁ .....	44
2.3 PREÂMBULO SOBRE A METODOLOGIA.....	46
<b>2.3.1 Delimitação das unidades de pesquisa .....</b>	<b>50</b>
<b>3 SOBRE O PQG-PA.....</b>	<b>51</b>
3.1 TRAJETÓRIA DA QUALIDADE NO ESTADO BRASILEIRO .....	51
3.2 FORMATAÇÃO DO PROGRAMA DA QUALIDADE DA GESTÃO NO PARÁ... ..	53
3.3 MACROFUNÇÕES SUBSTANTIVAS DO PQG-PA.....	55
3.4 OBJETIVOS E OPERACIONALIZAÇÃO .....	56
3.5 DIRECIONADORES ESTRATÉGICOS.....	57
3.6 COMPONENTES ESTRUTURANTES DO PQG-PA: fundamentos e critérios .....	60
<b>4 O PQG-PA NA PRÁTICA.....</b>	<b>65</b>
4.1 PQG-PA: UMA JANELA DE OPORTUNIDADE ENTREABERTA .....	65
4.2 GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO PQG-PA .....	68
4.3 O PQG-PA EM NÚMEROS.....	69
4.4 PERCEPÇÃO DOS ATORES SOBRE O PQG-PA.....	75
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>81</b>
<b>6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>86</b>
<b>7 ANEXOS.....</b>	<b>92</b>

## RESUMO

Trata este estudo sobre a implementação do Programa da Qualidade na Gestão Pública do Estado do Pará (PQG-PA), sob a perspectiva de uma política pública de gestão. Utiliza como conceitos-chave a Análise de Políticas Públicas (*Policy Analysis*) e Ciclo Político (*Policy Cycle*), com ênfase na etapa da *Implementação*, os quais são coadjuvados pelo neoinstitucionalismo histórico e teoria da falha permanente. Focaliza o PQG-PA como estratégia do governo estadual para tangenciar a mudança na maneira de administrar o estado, motivado pela propalação de experiências tidas como exitosas ocorridas em outros contextos subnacionais, sendo a ideia transplantada no Pará, sem considerar as especificidades locais, nos aspectos históricos, econômicos, políticos, sociais, culturais e ambientais. Os dados pesquisados foram encontrados em fontes primárias e secundárias, principalmente nas entrevistas com o responsável pela elaboração do Programa, como também com o coordenador e técnicos operacionais. Obteve-se como respostas ao esvaziamento: aplicação do modelo de forma fortuita; governança ineficiente; alternância de partidos políticos no comando do estado; mecanismos *locked* atuando sobre as forças de mudança e falta de *policy entrepreneurs* para conduzir o processo. Conclui-se que o Programa apresenta desempenho deficitário, mas pode ser viável, desde que ajustado.

**Palavras-chave:** Política Pública. Implementação. Reforma do Estado.

## **ABSTRACT**

This study comes on the implementation of the Quality Program in Public Management from the State of Pará (QGP-PA), from the perspective of public policy management. Uses as key concepts to Public Policy Analysis (Policy Analysis) and Political Cycle (Cycle Policy), with emphasis on the stage of implementation, which are assisted by Neoinstitutionalism History and Theory of Permanent Failure. Focuses on the QGP-PA as the state government strategy for the change in tangent way to administer the state, motivated by noise regarded as successful experiences occurring in other sub-national contexts, the idea being transplanted in Pará, without considering the place specificities, the aspects historical, economic, political, social, cultural and environmental. The surveyed data were found in primary and secondary sources, mostly interviews with the charge of drafting the program, as well as the operational and technical coordinator. Obtained as a response to the emptying: application of fortuitous fashion model; Weak governance; alternation of political parties in charge of the state; locked mechanisms acting on the forces of change and lack of policy entrepreneurs to drive the process. It is concluded that the program presents deficient performance, but may be feasible, since adjusted.

**Keywords:** Policy Analysis. Implementation. State Reform.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADEPARÁ	Agência de Defesa Agropecuária do Pará
AGE	Advocacia Geral do Estado
BANPARÁ	Banco do Estado do Pará
CEASA	Companhia de Abastecimento do Pará
COHAB	Companhia de Habitação do Estado do Pará
CONSAD	Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração
CPC	Centro de Perícias Científicas “Renato Chaves”
DETRAN	Departamento de Trânsito do Estado do Pará
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará
EPOL	Empresa Pública Ophir Loyola
FADESPA	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Pará
FCPTN	Fundação Cultural do Pará “Tancredo Neves”
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FHGV	Fundação Pública Hospital de Clínicas “Gaspar Vianna”
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNQ	Fundação Nacional da Qualidade
FSCM	Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará
FUNCAP	Fundação da Criança e do Adolescente do Pará
FUNTELPA	Fundação de Telecomunicações do Estado do Pará
GESPÚBLICA	Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização
HEMOPA	Fundação de Hemoterapia e Hematologia do Pará
IAP	Instituto de Artes do Pará
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
III-CONAGESP	Terceiro Congresso Nacional de Gestão Pública
IMEP	Instituto de Metrologia do Estado do Pará
IOEPA	Imprensa Oficial do Estado

IPASEP	Instituto de Assistência dos Servidores do Estado do Pará
ITERPA	Instituto de Terras do Pará
JUCEPA	Junta Comercial do Estado do Pará
MARE	Ministério da Administração e Reforma do Estado
MEG	Modelo de Excelência em Gestão
MEGP	Modelo de Excelência da Gestão Pública
MPE	Ministério Público do Estado do Pará
PARATUR	Companhia Paraense de Turismo do Pará
PBQP	Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade
PCPA	Polícia Civil do Estado do Pará
PEQ-PA	Prêmio da Qualidade na Gestão do Estado do Pará
PGE	Procuradoria-Geral do Estado
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PQGFAZ	Prêmio Inovação e Qualidade da Gestão Fazendária
PQG-PA	Programa de Qualidade na Gestão Pública do Estado do Pará
PRODEPA	Empresa de Processamento de Dados do Estado do Pará
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
RG	Relatório de Gestão
RA	Relatório de Avaliação
SAGRI	Secretaria Executiva de Estado de Agricultura
SEAD	Secretaria de Estado de Administração
SECULT	Secretaria de Estado de Cultura
SEDUC	Secretaria Executiva de Estado de Educação
SEDURB	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbanismo e Regional
SEEL	Secretaria Executiva de Estado de Esporte e Lazer
SEFA	Secretaria Executiva de Estado da Fazenda
SEGUP	Secretaria Executiva de Estado de Segurança Pública
SEJUDH	Secretaria Executiva de Estado de Justiça e Direitos Humanos
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SEOP	Secretaria Executiva de Estado de Obras Públicas
SEPOF	Secretaria de Planejamento Orçamento e Finanças
SUSIPE	Superintendência do Sistema Penitenciário
UEPA	Universidade do Estado do Pará

## INTRODUÇÃO

O conteúdo deste trabalho é voltado ao estudo da implementação da política pública de gestão empreendida pelo governo estadual em 2005, denominada Programa de Qualidade na Gestão Pública do Estado do Pará (PQG-PA). Formulada com objetivo de apoiar os gestores públicos, estaduais e municipais, a conduzirem o processo de mudança do modelo da administração pública, por meio da aplicação de metodologias e práticas gerenciais pautadas na descentralização da gestão e voltadas à produção de resultados positivos para a sociedade paraense.

O estudo parte do entendimento de que essa iniciativa do governo do estado foi decorrente do agravamento da crise fiscal e do crescente déficit de desempenho governamental, influenciada pela ideia de que “os sistemas administrativos dos governos nos Estados, herdados das décadas anteriores, se mostram inflexíveis, lentos e insensíveis às dinâmicas humanas” (FARIAS, 2006).

Some-se a isto, as medidas de reformulação na modelagem administrativa do governo do estado promovidas na gestão anterior<sup>1</sup>, para as quais a implementação do Programa de Qualidade na Gestão Pública do Estado do Pará (PQG-PA) configura-se, de um lado, como instrumento de apoio à mudança da cultura e das práticas organizacionais da administração pública paraense, como forma de suportar as novas demandas do desenvolvimento econômico e social do estado; e, de outro, como desdobramento da agenda política de reforma do Estado brasileiro, iniciada nos anos noventa e operacionalizada em 1995, no primeiro mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC).

Assim, e não por acaso, que nos documentos oficiais, notadamente na mensagem de abertura do ano legislativo de 2004<sup>2</sup>, enviada à Assembleia Legislativa do Estado, percebe-se a preocupação do governo Simão Jatene, não só em ajustar a estrutura organizacional

---

1 Para Farias et al. (2004) “Em 1995, inicia-se no executivo estadual um novo modelo de gestão pública. A gravidade da situação financeira do Estado, com dívida descontrolada, greves de servidores públicos, pagamentos atrasados, tanto para o funcionalismo como para os fornecedores, exigia a adoção de medidas emergenciais de ajuste geral das contas públicas, com o objetivo de recuperar a capacidade de intervenção do poder público na oferta de serviços essenciais básicos à satisfação das necessidades da população.” O período de 1995 a 2002 (1º e 2º mandatos do governo de Almir Gabriel - PSDB) é marcado por alterações substantivas na macroestrutura de organização do Poder Executivo Estadual, com a criação, extinção, substituição e fusão de órgãos.”

2 “Garantir o suporte na administração pública para que os projetos de Governo tornem-se realidade é desafio que se impõe ao Estado uma permanente reavaliação de sua modelagem administrativa, ajustando-a aos novos conceitos de gestão pública, que tem como princípios norteadores a eficiência, a eficácia, a transparência, valorização do servidor e balanço social, sobre quais o governo do Estado vem avançando e aperfeiçoando a sua aplicabilidade, no sentido de alavancar mecanismos voltados à modernização da gestão, à excelência na administração dos recursos público de forma a alcançar o equilíbrio fiscal” (PARÁ, 2004).

do estado às novas demandas, mas em adotar práticas que viabilizassem prosseguimento à diretriz de governo iniciado por seu antecessor, Almir Gabriel, cujo maior legado teria sido “o resgate da credibilidade e da governabilidade, alcançado através do rigoroso esforço de reequilíbrio fiscal realizado nos primeiros anos de sua gestão” (PARÁ, 2002).

Dessa forma, a utilização de ferramenta de gestão que viesse propiciar a racionalização efetiva dos gastos e estreitamento da relação entre Estado e os atores sociais, seria o passo seguinte para os objetivos de consolidação política do PSDB no Pará, tomando-se como referência os resultados considerados positivos, auferidos em Minas Gerais e São Paulo, com a aplicação e disseminação dos conteúdos e instrumentos da Gestão pela Qualidade<sup>3</sup>.

Com essa inspiração o PQG-PA foi criado em novembro/2004 e implementado no início de 2005, seguindo diretriz do governo federal no que tange à aplicação dos princípios da Qualidade<sup>4</sup> no serviço público. Constituindo-se, em tese, como uma “janela de oportunidade” para levar o governo estadual a mudar, em conteúdo e forma, a gestão pública estadual a partir da introdução de novos princípios e valores, subjacentes às práticas e procedimentos governamentais, alinhando-se à tendência nacional e internacional de investir a administração pública de conceitos gerencialistas, como alternativa de enfrentamento às demandas impostas pela política de ajuste fiscal empreendida pelo Estado.

Iniciou com boa repercussão e com significativa adesão por parte dos órgãos do governo estadual, pois representava alternativa de perfilamento à qualificação da gestão pública em suas diferentes áreas, principalmente na área fiscal; propiciando, ainda, a padronização de práticas e procedimentos, tendo como pilares de sustentação valores éticos e de responsabilidade pública, preconizados pelo Modelo de Excelência da Gestão Pública (MEGP), conforme o Plano Diretor de Reforma Administrativa do Estado do governo federal.

Entretanto, no terceiro ano de operacionalização do Programa, quando ainda buscava fincar a ideia de ser um programa de Estado e não de governo, o estado passou a ser

---

<sup>3</sup> A gestão pela Qualidade no serviço público, segundo Abrúcio (1997), nasceu na iniciativa privada com a denominação de “qualidade total” (*Total Quality Management* — TQM), seu surgimento esteve atrelado à intensificação da concorrência e à elevação do nível de exigência dos consumidores, impondo aos empresários aumentar a qualidade de seus produtos para garantir sobrevivência no mercado. Portanto, a adoção da qualidade como fator concorrencial está relacionada à percepção e ao atendimento dos anseios dos consumidores. Posteriormente foi introduzida no setor público, configurando-se como inovação administrativa, passando por processo semelhante, sendo também adotada como instrumento da administração pública para voltar atenções aos clientes/consumidores.

<sup>4</sup> A gestão pela qualidade propõe uma nova abordagem gerencial, tomando por base o desenvolvimento de uma nova cultura organizacional, mudança de atitudes e uma contínua busca de aperfeiçoamento, produzindo uma estrutura racional na empresa.

administrado pelo governo Ana Júlia (PT), que o manteve, mas sem apostar em suas potencialidades para promover as mudanças no sistema de gestão estadual anteriormente iniciadas, ficando o Programa em contínuo processo de enfraquecimento.

Em 2011, o estado do Pará volta a ser administrado pelo governo Simão Jatene (PSDB), que mantém o PQG-PA de forma limitada e, em paralelo, institui o sistema de Gestão por Resultados<sup>5</sup>, provocando esvaziamento do Programa, que passou a ter atuação interna, preponderantemente, no âmbito da SEAD.

O que instiga a realização deste estudo é perceber, no dia a dia da cidade<sup>6</sup>, nas recentes manifestações de rua<sup>7</sup>, na mídia em geral, que as deficiências e insuficiências na prestação dos serviços públicos são crescentes e que, historicamente, o governo do estado vem tendo sérias dificuldades na prestação da maioria dos serviços públicos que realiza, protagonizando situações reveladoras de sua ineficiência no cumprimento do papel de promotor da boa gestão pública<sup>8</sup>.

Sem grandes incursões na história da administração pública estadual, mas tomando por referência a última década, pode-se afirmar, empiricamente, que o modelo de gestão aplicado no Pará, independente da sigla partidária, não vem atendendo plenamente as necessidades da cidadania e os governos não conseguem empreender, com êxito, nova metodologia de gestão que permita atuar de forma mais ágil e com efetividade.

Mas, convém reconhecer que, ao longo dos últimos vinte anos o governo tem experimentado alternativas para superar essa dificuldade, o próprio Programa da Qualidade na Gestão Pública do Estado do Pará (PQG-PA) é ilustrativo da tentativa de mudar o perfil de atuação do estado. Esta iniciativa teve certo destaque no âmbito do governo do estado devido à urgência em promover e manter política de ajuste fiscal, ou seja, rever/conter gastos

---

<sup>5</sup> A Gestão por Resultados, instituída pelo Decreto estadual Nº 352, de 23 de fevereiro de 2012, “tem como finalidade integrar e articular os esforços de todos os agentes públicos no cumprimento dos compromissos assumidos pelo governo do estado. Configura um processo de acompanhamento e gestão dos planos traçados. Promove maior agilidade e transparência na tomada das decisões, com base em dados, informações, análises técnicas e consistentes, estabelecendo uma perspectiva de análises que subsidiam ações não somente reativas, mas também e principalmente ações preventivas”. Fonte: [http://gestaoporresultados.pa.gov.br/?page\\_id=7](http://gestaoporresultados.pa.gov.br/?page_id=7). Acesso em, 12.04.2014.

<sup>6</sup> Isto, em se tratando de capital do estado do Pará, mas o zoom de análise pode ser aumentado para o nível nacional ou diminuído para o âmbito municipal ou da comunidade.

<sup>7</sup> Convencionou-se chamar de “Manifestações de Junho de 2013”, movimento de ampla mobilização da população, que tomou conta do Brasil, apresentando toda sorte de reivindicação, onde a maioria reflete intolerância à ineficiência estatal, em todas as esferas, no trato da coisa pública.

<sup>8</sup> Entendendo-se “boa gestão” como a que consegue prover com serviços de boa qualidade, no tempo e no espaço, as demandas e anseios do cidadão e da sociedade.

públicos e, ao mesmo tempo, atender as crescentes demandas da sociedade e do mercado, assim como ampliar a *accountability* democrática (RESENDE,2006).

Portanto, dotar a gestão pública paraense de mecanismos que a tornasse mais eficiente, colocava-se como algo inadiável. Principalmente diante das avaliações sobre os impactos produzidos pelos modelos de desenvolvimento econômico e social empreendidos na Amazônia, por parte da União ao longo das últimas três décadas, os quais deixaram saldo negativo no desenvolvimento social e humano da região, numa razão inversa à grandeza de suas riquezas naturais. Monteiro (2005), ao examinar a relação entre a mineração industrial e o desenvolvimento regional, evidencia que uma das dificuldades para “enraizar processo de desenvolvimento” na região amazônica advém das “relações hierarquizadas e de apropriação desigual do poder político”, que propiciam condições institucionais favoráveis à formulação de políticas públicas - principalmente políticas tributárias - desarticuladas das estratégias de desenvolvimento local, na medida em que, historicamente, estão muito mais voltadas para atender aos interesses de grupos de outras regiões mais desenvolvidas do que das populações locais.

No Pará, os resultados dessas relações assimétricas de poder podem ser atestados na incompatibilidade entre importantes indicadores sociais<sup>9</sup>. E, romper com essa lógica, num contexto de ajuste fiscal e com racionalidade limitada nos processo de formulação e implementação de políticas públicas, é o grande desafio para qualquer gestor público.

A conformação desses fatores gera crescente exigência por eficiência na ação pública, fazendo emergir a revalorização da capacidade de ação do governo, visto a necessidade de uma interação mais horizontal entre Estado e sociedade, na construção, negociação e implementação de políticas públicas, dinâmica que demanda por mudança no papel exercido pelo Estado e nos instrumentos de intervenção pública.

Nesse sentido, a governança e governabilidade colocam-se como requisitos essenciais o aumento da capacidade governativa (SANTOS, 1996). A governança entendida como a capacidade financeira e administrativa para implementar as decisões políticas tomadas pelo governo através do ajuste fiscal; e governabilidade, como a capacidade política do governo de intermediar interesses, garantir legitimidade e governar (PEREIRA, 1998).

No Pará, a chamada “onda” de adoção do modelo gerencialista foi iniciada no governo de Almir Gabriel (1995-2002), que promoveu a extinção, fusão e criação de secretarias,

---

<sup>9</sup> Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) publicados em 2012, o estado do Pará ocupa a 13ª posição no ranking dos estados mais ricos da federação (referência 2010). Enquanto que o IDH do estado, apresentado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), empata com o Piauí na 24ª posição, ficando à frente somente do Maranhão e Alagoas.

realizou ajustes na composição do quadro de servidores, principalmente no que tange ao desligamento de servidores temporários, sobre essas ações Farias (2006) situa que:

O acompanhamento das medidas praticadas no âmbito do Governo Federal, pelos governos – nos três mandatos – não teve êxito pelas condições dadas na esfera estadual de governo de predomínio de instituições informais não condizentes com o modelo de gestão pensado. Os dados e informações demonstraram que práticas gerenciais informais não foram totalmente atacadas para que se consolidasse o modelo gerencial previsto, pois hábitos, costumes e valores vigentes e formadores da cultura organizacional se mostraram conflituosos com o novo modelo pensado. As mudanças foram direcionadas para estruturas organizacionais burocráticas, faltando coordenação no processo de mudanças que identificasse os conflitos resultantes das medidas e a realidade dada das instituições formais e informais.

Como forma de intervir na cultura organizacional e instituir novos valores e práticas, o governo Jatene instituiu o PQG-PA, incorporando os mesmos padrões em termos de agenda programática de políticas públicas adotadas em outros estados, provavelmente vislumbrando a possibilidade de obtenção de resultados positivos, capazes de destravar os entraves culturais.

Olhando do ponto de vista prático, o MEGP, por ter abrangência e dimensões distintas, incorporar conceitos republicanos (altruísmo, cooperação, voluntarismo etc.), adotar aspectos práticos da gestão contemporânea, com aplicação de conceitos atuais e uso de ferramentas gerenciais da ciência da administração, parece reunir condições compatíveis à intenção governamental de promover mudanças na cultura organizacional dominante na administração pública do estado.

É dessa perspectiva que se delimita o objeto de análise deste estudo: Por que o PQG-PA não se efetivou como política pública de gestão? Que fatores comprometem o estabelecimento de uma gestão focada na obtenção de resultados positivos para o cidadão, com a indução da participação e do controle social?

Estudos sobre inovações na gestão pública informam que, vistos em conjunto, os programas e projetos apontam para a ampliação da cidadania, aliada à busca por maior responsabilização na utilização dos recursos públicos. Tornando-se relevante a compreensão das formas de concepção, estruturação e implementação dessas políticas, considerando o enorme *gap* entre os textos e discursos contidos nas políticas governamentais e os serviços públicos concretamente prestados ao cidadão. Assim, o foco deste trabalho é a análise do modelo de gestão adotado para realização do processo de reforma do Estado, tendo como recorte de pesquisa os aspectos implementacionais do Programa.

A investigação e análise dos resultados encontrados no campo de pesquisa estão sustentados em alguns conceitos e ferramentas analíticas oriundas da perspectiva da Análise de Política Pública (*Policy Analysis*), mais especificamente no modelo do *Policy Cycle* (Ciclo de Políticas Públicas), sob a perspectiva da abordagem do neo-institucionalismo histórico.

O interesse por essa temática encontra justificativa na constatação da necessidade de ampliação e aprofundamento de conhecimentos sobre a dinâmica de implementação de políticas públicas de gestão, para verificar a pertinência de seus conteúdos e arquitetura às especificidades sociais, culturais e históricas locais; e também devido à transversalidade da gestão pública em todas as ações governamentais, em qualquer das esferas e campos de atuação, característica que a torna assunto importante para a sociedade e, por consequência, para a ciência.

A opção por centrar foco na fase de implementação decorre do entendimento de que este é o momento da transformação da ideia em realidade. É quando antigos arranjos institucionais são ou deveriam ser substituídos por novos padrões de ação, mas geralmente esbarram nos conflitos de interesses e nas incertezas concernentes às repercussões que os novos procedimentos e normas poderão trazer.

Com vistas a subsidiar o desenvolvimento e a proposição desta análise, voltada à implementação de uma política pública de gestão, este estudo está estruturado da seguinte forma: o primeiro capítulo trata da literatura sobre o tema, objetivando apresentar os recursos científicos de análise de um fenômeno atual, do tempo presente, onde as respostas encontradas são quase sempre provisórias. O segundo cuida de situar o panorama geral da mudança do papel do Estado na contemporaneidade, em perspectiva de análise do global para o local, com preâmbulo sobre questões de natureza metodológica para informar sobre procedimentos aplicados no levantamento e tratamento de dados da unidade de estudo,. O terceiro informa sobre a adoção da gestão pela Qualidade como opção para instrumentalizar a mudança do modelo de gestão do Estado e apresenta o conteúdo e a estrutura do PQG-PA. O quarto apresenta dados sobre o desempenho do Programa na prática, as percepções dos atores envolvidos na implementação e as ações executadas, ilustrando a incapacidade de o Programa alcançar os objetivos para os quais foi criado. Por fim, no quinto estão dispostas as considerações finais aproximadas. Aproximadas porque, por ser o objeto de estudo fenômeno do tempo presente, portanto em aberto, entendo não ser apropriado falar em considerações finais, menos ainda em conclusões.

## 1. LITERATURA SOBRE O TEMA

Neste capítulo são apresentados os conceitos utilizados para interpretação dos dados encontrados, suas especificidades analíticas e interconexões epistemológicas. Seu manejo tem caráter essencialmente instrumental, com o objetivo de propiciar a apreensão da realidade, sem ignorar que, talvez, esta seja tarefa inalcançável. Mas, inegavelmente, o propósito existe, assim como a constatação da limitação dos instrumentais frente à dinamicidade e complexidade da realidade e dos resultados advindos das interações do protagonismo dos diversos atores envolvidos no objeto de estudo.

### 1.1 POLÍTICA PÚBLICA COMO CONCEITO

Entender como se organiza e age o Estado é pauta cativa das ciências sociais em geral e, em particular, da Ciência Política. Sendo vários os enfoques sobre a temática – sociológico, histórico, jurídico, economicista, antropológico; assim como no que tange às perspectivas teórico-metodológicas para compreensão dos fatos à luz da ciência – marxismo, pluralismo, neo-institucionalismo etc.

Esses enfoques se diversificam com a complexificação das interações entre os diferentes atores sociais, políticos, estatais e privados em ambiente globalizado e de fortalecimento das instituições democráticas, Faria (2003) evidencia a insuficiência de modelos teórico-metodológicos clássicos em dar conta de traduzir as formas e os modos de condução das atividades governamentais, em face das novas demandas e conformações sociopolíticas contemporâneas.

A conjunção desses fatores favorece o surgimento e a consolidação das políticas públicas como disciplina científica, as quais surgem como categoria de análise que possibilitam a compreensão do mundo real de modo científico, identificando novos atores e buscando explicitar a conexão existente entre a política e a política pública, bem como as relações estabelecidas entre governo e sociedade (SARAVIA, 2006).

Inicialmente tida como subárea da ciência política, ou seja, como produto (*outputs*) do sistema político, posição que lhe conferia status secundário no contexto da ciência política, que tradicionalmente ocupa-se das investigações sobre os processos decisórios e da formação das políticas públicas, deixando de lado a etapa da execução propriamente dita das políticas públicas (FARIA, 2003).

O avanço científico sobre o estudo da sociedade, de natureza dinâmica e complexa, passou a tratar a política pública como instrumento científico de estudo da realidade pública, pois “mostra-se como forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto” (SARAVIA, 2006). Entendendo-a como via de conhecimento sobre a forma e/ou caminhos que os governos encontram para promover ações de interesse público<sup>10</sup>.

Portanto, como campo de investigação acadêmica, política pública tem como objeto de análise a ação dos governos, com o objetivo de entender como e por que os governos optam por determinadas ações. Sua aplicação é uma forma de racionalizar o dinâmico e às vezes ininteligível mundo público, “caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação” (FARIA, 2003).

Tendo em vista que, nas últimas cinco décadas, o mundo passou por aceleradas mudanças econômicas e institucionais, tornando globalizados assuntos antes tratados localmente, como por exemplo, a questão ambiental, o combate à fome e à miséria, a promoção do desenvolvimento com inclusão social, dentre outras temáticas. Em que, o cumprimento de metas-objetivos em proporções ampliadas, passa, inexoravelmente, pela qualidade da atuação do Estado, que se reinventa para fazer frente aos novos desafios.

Um caso concreto disto é a recente discussão em nível mundial sobre o papel a ser exercido pelo Estado contemporâneo, assim como o processo de mudança de modelo de gestão ocorrido em muitos países, inclusive no Brasil.

Por consequência, as modificações ocorridas no papel exercido pelo Estado alteraram, também, as formas de analisá-lo, surgindo novas interpretações sobre sua configuração e atuação. Nesse sentido, Theda Skocpol (1985), chama atenção para a necessidade de se passar a ver o Estado como um ator autônomo e com interesses, que estabelece relação de reflexividade com a sociedade, no sentido dado por Pierre Bourdieu (1989), ou seja, a influência que o Estado sofre da sociedade ao mesmo tempo em que a influencia a partir do uso de uma racionalidade própria que rege suas ações.

A construção do conceito de políticas públicas é recente e não encontra consenso nas formulações para responder de forma definitiva e universal o que vem a ser uma política pública. Sabe-se que como objeto de investigação científica, são originárias dos Estados Unidos, desde os anos 50, com o nome de *policy science*. E sua aplicação ocorre em ambiente governamental e é voltada para apoio das políticas restritivas de gastos, em outras

---

<sup>10</sup> Entende-se por “interesse público” a universalização e efetivação do acesso e exercício pleno aos direitos da cidadania.

palavras, de combate à crise econômica de cunho fiscal e, ao mesmo tempo, para superar o *déficit* de implementação dos governos.

Ao realizar extensa revisão da literatura sobre políticas públicas, Celina Souza (2006) examina ideias de diversos autores sobre o assunto e expõe algumas formulações, como a de Mead, que teoriza “política pública como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”; cita Lynn, que entende políticas públicas “como um conjunto de ações do governo que produzirão efeitos específicos”; situa também Peters, que enxerga política pública como “soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos”; registra ainda a contribuição dada por Dye que assinala política pública como sendo “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, o interessante desta formulação é considerar a inação como opção de ação.

Para Celina Souza (2006) esse novo olhar e tratamento dado à atuação do Estado, significam rompimento ou supressão de “etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos”. Explicita ainda, que enquanto na Europa a área de políticas públicas surge como desdobramento de estudos relativos ao desvendamento do papel do Estado e do governo; nos EUA a área se manifesta de outra forma: “sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos”.

A autora destaca também que a contribuição mais conhecida foi dada por Laswell, de que decisões e análises sobre política pública visam “encontrar respostas para as questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz”. E que a definição mais clássica foi formulada por Lowi para quem política pública é “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas” (SOUZA, 2006, *apud* LOWI).

Celina Souza (2006) pondera que os críticos dessas definições apontam que elas, no geral, não valorizam o “aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos” na delimitação de suas ações, concluindo que a essência das políticas públicas é justamente o embate em torno de ideias e interesses. E que essa natureza conflituosa, marcada por interesses quase sempre divergentes, leva a diferentes interpretações do seu real sentido, o que pode fazer toda diferença no momento da definição de uma determinada política pública e,

principalmente, no decorrer de sua implementação, ocasião em que de fato atinge ou não os objetivos a que se destina, o que poderá ser conferido na avaliação.

A literatura sobre o estudo acadêmico das políticas públicas tem o registro de que Harold Laswell, Herbert Simon, Charles Lindblom e David Easton são pioneiros no estudo das políticas públicas como área do conhecimento, tendo por objetivos:

- a) articular o conhecimento científico com a produção empírica dos governos e estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesses e governo;
- b) aplicar o conceito racionalidade no processo de tomada de decisão dos *policy makers* (formuladores de políticas) como forma de minimizar os problemas causados por informações incompletas, exiguidade de tempo para agir, etc. Produzir conhecimento racional através de estruturas de regras e incentivos como forma de constranger e enquadrar o comportamento dos atores e direcionar esse comportamento rumo aos resultados esperados, coibindo a promoção de interesses próprios;
- c) enxergar a formulação e análise das políticas públicas como relações de poder que integram as diferentes fases do processo decisório;
- d) pensar as políticas públicas de forma sistêmica, de modo a estabelecer relação entre formulação, resultados e ambiente.

Os objetivos teóricos sobre os estudos das políticas públicas evidenciam natureza multidisciplinar e interdisciplinar, derivando daí, talvez, as várias versões encontradas na literatura para conceituá-las como campo do conhecimento. Celina Souza (Ibidem) estaca os principais modelos de formulação e análise de políticas públicas, os quais instrumentalizam o entendimento de como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação, a saber:

- a) **Incrementalismo** – para Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992) os recursos governamentais para uma dada política pública não partem do zero e sim de decisões marginais e incrementais, desconsideram mudanças políticas ou as alterações ocorridas nos programas públicos. Exatamente por desconsiderar as modificações ocorridas, alguns estudiosos avaliam que o Incrementalismo pode gerar as condições para bloqueio à efetivação de mudanças futuras.
- b) **O tipo da política pública** - cada tipo de política pública encontrará diferentes formas de apoio e de rejeição, as disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas é atribuída a Theodor Lowi (*apud* SOUZA, 2006) a máxima de que

“política pública faz a política”, que também tipifica políticas públicas em quatro formatos<sup>11</sup>: políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e políticas constitutivas<sup>12</sup>;

- c) **O ciclo da Política Pública** - é um ciclo deliberativo, formado por vários estágios que constitui um processo dinâmico e de aprendizado. São eles: definição da agenda, identificação das alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação (*ibidem*);
- d) **O modelo “garbage can”** - as organizações constroem as preferências para a solução dos problemas (ação) e não as preferências constroem a ação. A compreensão do problema e das soluções é limitada, e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro (*ibidem*);
- e) **Coalizão de Defesa** – a política pública deve ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articula com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública (*ibidem*);
- f) **Arenas Sociais** - vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Isto porque, para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito (*ibidem*);
- g) **Modelo de “equilíbrio interrompido”** - se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas

---

<sup>11</sup>Celina Souza(2003), informa que Theodor Lowi (1964; 1972) desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre política pública, elaborada através da máxima: *a política pública faz a política*. Com isto, Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas. Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos: (1) Políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. (2) Políticas regulatórias, são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. (3) Políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário e o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. (4) Políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

<sup>12</sup> Destaca-se que o Programa de Qualidade na Gestão Pública do Estado do Pará é política pública de gestão voltada a promover mudança no modelo de gestão do governo do estado, configurando-se como estratégia governamental para efetivação do ajuste fiscal, alinhando-se ao tipo redistributivo de política pública, não obstante guardar também pertinência com a tipologia regulatória, na medida em que objetiva inserir novos padrões de procedimentos e de comportamento na burocracia estadual e com a tipologia constitutiva devido sua natureza transversal.

políticas anteriores; Modelos influenciados pelo “**novo gerencialismo público**” (*New Public Management*) e pelo ajuste fiscal –modelo este em que a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política (ibidem).

Para efeito metodológico, adota-se a formulação contida na revisão da literatura citada anteriormente, que entende política pública como área do conhecimento cujo objetivo é analisar o governo em ação (variável independente) e, quando necessário, utiliza mecanismos próprios para corrigir essa ação e até mudá-la, assim como as estratégias originariamente definidas (variável dependente).

Por essa característica, entende-se que as “políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (Ibidem).

### **1.1.1 Principais conceitos operativos da política pública de gestão**

Originariamente a *Policy Analysis* (Análise de Políticas Públicas) foi desenvolvida em países industrializados e adequada para ambientes com democracias consolidadas. Quando aplicada em países com particularidades socioeconômicas e políticas das sociedades em desenvolvimento, portanto em ambiência diferenciada daquela em que foi originada, precisa de “adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento” (FREY, 2000).

A essa ressalva, acrescenta-se, ainda, o entendimento de que a efetivação de uma política pública é constituída por processos e consequências, tornando-se crucial em sua análise a identificação dos diversos grupos da sociedade envolvidos no processo político das políticas e suas institucionalidades, bem como as interações que estes grupos estabelecem.

Para facilitar o manejo dos conceitos operativos da *Policy Analysis*, considerando que a maioria das expressões e/ou termos utilizados não tem tradução na língua portuguesa, então foram apropriados como concebidos na língua-mãe, sendo conveniente apresentá-los com seus respectivos significados para facilitar o entendimento e a aplicação da abordagem.

Em português, a palavra **política**, que compõe a expressão política pública, admite duas variações interpretativas: uma designando os embates e conflitos políticos; outra para designar a ação estatal. Enquanto que no inglês, cada uma destas dimensões tem uma

denominação própria, a *policy* e a *politics*, e mais a *polity*, as quais, resumidamente, para Klaus Frey (2000) significam:

- *Policy* – refere-se aos conteúdos da política, aos desenhos dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas, é, na prática, a política pública (*public policy*) propriamente dita;
- *Politics* – designa os processos políticos de natureza conflituosa, das disputas do jogo de interesses, da imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição dos recursos, ou seja, de poder;
- *Polity* – denomina as instituições políticas, refere-se à ordem do sistema político, delimitada pelo aparato jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo do Estado.

Do ponto de vista metodológico e com apoio nas argumentações de Frey (2000), acredita-se que a diferenciação conceitual de aspectos peculiares da política favorece o uso das categorias de análise para desvendamento da realidade, muito embora não se deva perder de vista que na realidade política essas dimensões são entrelaçadas e se influenciam mutuamente. Para melhor ilustrar este pensamento, o autor recorre a Schubert para quem “a ordem política concreta forma o quadro, dentro do qual se efetiva a política material por meio de estratégias políticas de conflito e de consenso”.

Com a finalidade de apreender a realidade objetiva da perspectiva de sua complexidade, o que decerto não é tarefa de fácil realização, a *Policy Analysis* faz distinção entre variáveis dependentes e independentes como forma de reduzir essa complexidade. Para Frey (2000), este procedimento metodológico tem limitações, não sendo cabível sua utilização em todas temáticas de investigação empírica, tendo em vista a variabilidade de cada contexto na caracterização das variáveis.

Ressalte-se que não suscita grandes controvérsias entre cientistas políticos dedicados ao estudo do governo em ação, o entendimento de que o processo de políticas públicas é incerto e não segue uma ordem linear, onde cada ator social conhece e desempenha o seu papel como esperado. Visto por esse prisma e para favorecer a compreensão dessa “desordem”, foram criados esquemas analíticos, seccionando o processo de política pública em fases sequenciais e interdependentes (SECCHI, 2011). Sendo os mais usuais: *Policy Networks*, *Policy Arena* e *Policy Cycle*. Os quais têm como significação:

- *Policy Networks* – refere-se às “interações das diferentes instituições e grupos tanto do executivo, do legislativo como da sociedade na gênese e na implementação de uma determinada *policy*”, este enunciado é de Hecló (*apud* FREY, 2000), para definir *policy networks*, como categoria de análise de políticas públicas, especialmente enquanto fatores dos processos de conflito e de coalização na vida político-administrativa. É pertinente sua utilização em se tratando de política pública de corte descentralizado e estratégico, cuja implementação está assentada na formação das redes de trabalho (*networks*);
- *Policy Arena* - categoria de análise que busca traduzir os processos de conflito e de consenso dentro das diversas áreas de política, as quais podem ser distinguidas de acordo com seu caráter distributivo, redistributivo, regulatório ou constitutivo cuja consequência permeia a forma e os efeitos dos meios de implementação e resolução de conflitos políticos (*Ibidem*);
- *Policy Cycle* – em tese, essa tipologia encara a política pública “como ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizagem” (SOUZA, 2006). A partição da trajetória de uma política pública em fases propicia, do ponto de vista didático, a organização das ideias sobre a conformação da realidade. Porém, o estabelecimento dessas fases ou estágio gera grande polêmica entre os analistas de políticas públicas sobre a definição do ponto de partida e/ou de chegada, considerando que as fronteiras entre as fases ou estágios de uma política pública não são nítidas, ao contrário, são geralmente entrelaçadas e essencialmente complexas, dinâmicas e temporais.

Este estudo adota a perspectiva da *Policy Cycle* como recurso analítico da política pública de gestão em questão, mas convém destacar dois aspectos: primeiro, nem sempre os resultados e impactos gerados com a execução de uma política pública correspondem aos efeitos previstos na fase de sua formulação, pois inúmeras são variáveis e/ou intercorrências que devem ser consideradas, tais como a complexidade temporal e contextual da implementação de uma política pública.

Segundo, os esquemas encontrados na literatura para demonstração do ciclo de políticas públicas, apresentam quadros de referência para análise de todo processo (da origem até a extinção) e possibilitam a distinção das funções de cada uma das etapas do processo político-administrativo de uma política pública.

Capella (2007) recorre ao esquema oferecido Kingdon<sup>13</sup> para explicar as políticas públicas como um conjunto formado por quatro processos: o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a verificação das alternativas de solução; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação. Enquanto Secchi (2011) inclui no esquema que constrói da *Policy Cycle*, a identificação do problema antecedendo a formação de agenda e a fase da extinção após a avaliação da política pública. Souza (2006) apresenta estruturação de uma política pública no modelo *Policy Cycle* ou ciclo de políticas públicas contendo as seguintes fases: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, implementação e avaliação.

Para os objetivos deste estudo, o *Policy Cycle* apresenta composição estrutural que melhor atende a análise da etapa da implementação de uma política pública de gestão, no caso: o Programa da Qualidade da Gestão Pública do Estado do Pará.

Esta opção parte do pressuposto que o PQG-PA manifesta-se como desdobramento da política pública de gestão de reforma do Estado brasileiro empreendida pelo governo federal, configurando-se no Pará como replicação desta ação e, ao mesmo tempo, como alternativa de enfrentamento do governo estadual às determinantes do desequilíbrio fiscal e à necessidade premente de promover o melhoramento do desempenho governamental, visando alinhamento da gestão do estado ao projeto político-partidário do governador Simão Jatene. Portanto, compreende-se que a agenda estava definida e a política pública de gestão devidamente formulada e institucionalizada, pronta para ser implementada e alcançar os resultados pretendidos, ou seja, instituir um novo modelo de gestão do Estado.

Assim entendida a questão - sem desconsiderar as assertivas teóricas de que as fases da *Policy Cycle* não atendem a uma ordem linear, mas se misturam, se entrelaçam, podendo haver inversões entre início/fim de um *Policy Cycle* - nada assegura que a implementação de uma política pública ocorra ou não na fase imediatamente posterior à formulação, mas que o início e desdobramentos depende de cada contexto.

No caso do PQG-PA, apresenta-se mais do que a mera replicação de um modelo de gestão pronto e acabado. Na prática, para além das questões determinantes de sua formulação como política pública de gestão, pode ser entendido como resultado de processos de interação

---

<sup>13</sup>John Kingdon- Em *Agendas, Alternativas and Public Policies* (2003), procura responder à seguinte questão: por que alguns problemas se tornam importantes para um governo? Como uma ideia se insere no conjunto de preocupações dos formuladores de políticas, transformando-se em uma política pública? Para encontrar essas respostas o autor desenvolve o Modelo Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams Model*), originariamente desenvolvido para analisar políticas públicas nas áreas de saúde e transporte do governo federal norte-americano, tornando-se referência para os estudos voltados à análise da formulação de políticas públicas (CAPELLA, 2003).

entre diversos atores, mediados pelas institucionalidades e pelas questões socioculturais, delimitadas pela historicidade do contexto estadual, que faz e reinventa, permanentemente, a própria política, situação que remete à máxima de Lowi de que “a política pública faz a política” (SOUZA, 2003).

## 1.2 DESTAQUES DA IMPLEMENTAÇÃO

A literatura registra que o estudo da implementação de políticas públicas teve como precursores Pressman e Wildavsky (1973), com a publicação do trabalho denominado *Implementação*. Esta obra abriu espaço para vários outros trabalhos, incentivou amplos debates, que vão desde as técnicas para estudar e administrar a implementação até às diferenças existentes nos processos de execução de políticas públicas em países desenvolvidos e em desenvolvimento.

O despertar desse interesse é atribuído à arrumação das políticas públicas em ciclos, que funciona como uma espécie de recurso didático, criado pelos estudiosos da área para organizar as ideias sobre a percepção da realidade, isto é, para simplificar a complexidade do mundo real por meio de representações esquemáticas.

Essa inovação metodológica abriu campo fértil para realização de estudos empíricos sobre as distintas fases da vida de uma política pública. Proporcionando a observação de alterações frequentes das políticas na fase de sua implementação, ocorrência que chamou a atenção dos estudiosos da *Policy Analysis*.

Com a evolução das pesquisas, veio o reconhecimento de que a implementação altera as políticas e influi em seu desenho original. Então, identificar as causas dessas ocorrências e/ou alterações passou a ser o grande desafio, surgindo inúmeras teorias explicativas para o fenômeno.

Estudos realizados por Pressman & Wildavsky (1984), mostraram como a presença de diversos atores com perspectivas e visões distintas gera distorções e falhas na implementação. Esses tipos de verificações elaboradas no plano teórico com base nos estudos sobre a intervenção estatal, principalmente em âmbito internacional, ativou interesse de pesquisadores em conhecer os problemas verificados durante a implementação de programas, como elemento-chave no aperfeiçoamento das ações dos governos.

Hodiernamente, o estudo da implementação de políticas públicas vem se consolidando como prática de análise do Estado em ação e tem como preocupação central explicar “por que

políticas públicas usualmente não conseguem produzir os resultados esperados por seus formuladores?” (RESENDE, 2002).

Desse modo, o estudo da implementação de políticas públicas visa compreender por que e como acontecem as falhas de implementação (*implementation gaps*) e o que dificulta a conversão das intenções contidas nas regras, rotinas, padrões de trabalho, em ações concretas. Tem-se ainda que o estudo da implementação de políticas públicas mais do que trazer à tona apenas problemas de ordem técnica e/ou administrativa, revela de fato “um grande emaranhado de elementos políticos que frustram os mais bem-intencionados planejadores”. Por isso mesmo, não é raro no Brasil ou no Pará a existência de “leis que não pegam”, “programas que não vingam” ou projetos de solução a problemas públicos que no momento da implementação são totalmente desvirtuados (SECCHI, 2011).

Parte dos entraves evidenciados no decorrer da implementação pode ser identificado a partir da perspectiva de entendimento da dinâmica do *Policy Cycle*, usualmente tido como um processo simples e linear, a reproduzir a lógica *top-down*<sup>14</sup> de formulação e desenho das políticas. Dessa visão vem a assertiva de matriz weberiana de que não há motivos para enfrentamento de problemas no decorrer da implementação de uma política pública, pois pressupõem-se que as burocracias são essencialmente racionais e obedientes aos seus superiores.

Para Oliveira (2006), essa perspectiva de análise da implementação enxerga a administração pública de forma irrealista, como se fosse “um mecanismo operativo perfeito” que garante a fidelidade da implementação ao desenho proposto inicialmente e que o *policy environment* (ambiente político) é provido de “informação precisa, recursos ilimitados, coordenação perfeita, controle, hierarquia, clareza de objetivos, *enforcement* (aplicação) de regras perfeitas e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade, além de legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política” (MELO e SILVA, 2000).

Pode-se então concluir que, diante da exigência da presença dessas precondições, a implementação torna-se inalcançável, pois dificilmente haverá a perfeita obediência e o perfeito controle?

---

<sup>14</sup> Modelo *Top-down* (de cima para baixo): é caracterizado pela separação clara entre o momento de tomada de decisão e o de implementação, em fases consecutivas. Esse modelo é baseado na distinção wilsoniana ente ‘Política e Administração’ (Wilson, 1887), no qual os tomadores de decisão (políticos) são separados dos implementadores (administração).[...] A lógica é a de que: se as políticas, programas e as ações estão bem planejados, com objetivos claros e coerentes, então uma má implementação é resultado de falha dos agentes (p.ex, policiais, professores, médicos, etc.). Esse processo é conhecido na literatura política como *blame shifting*, ou deslocamento de culpa. (SECCHI, 2011).

No contraponto, surge outro argumento de análise sob perspectiva *botton-up*, a qual não exclui a perspectiva *top down*, mas defende que a implementação deve ser entendida como parte do processo de execução da política e, principalmente, que essa etapa pode alterar substantivamente a política em curso. Melhor dizendo, entende que nenhuma regra de implementação é autoaplicável, todas necessitam ser interpretadas, abrindo espaço para que a tomada de decisão ocorra em qualquer nível da cadeia de formulação e/ou de execução de uma política pública, isto é, faz-se presente a discricionariedade dos atores envolvidos no processo.

Considerando todas essas linhas de investigação das políticas públicas, Secchi (2011) entende que uma análise do processo de implementação pode ter duas formas: uma forma de pesquisa descritiva sobre implementação (*implementation research*), cujo foco está voltado no processo de implementação propriamente dito, realçando seus elementos, seus contornos, suas relações, seu desenvolvimento temporal. A outra forma de pesquisa tem cunho avaliativo (*evaluation research*), está dirigida para entender causas de falhas ou acertos, ou seja, busca um objetivo bem mais prático. No caso este estudo busca alinhamento com esta última vertente de pesquisa.

### 1.3 PERSPECTIVAS DE ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO

Esta seção destina-se à demonstração da pertinência dos argumentos conceituais contidos na Teoria da Falha Permanente, como ideia básica para sustentar o conflito gerado pela falta de cooperação e convergência e/ou divergência de interesses entre os atores envolvidos no processo de política pública, voltada à mudança do modelo de gestão.

Essa via de análise é robustecida e/ou complementada pelos pressupostos conceituais do neo-institucionalismo, em sua vertente histórica, mais precisamente no elemento conceitual denominada de *path dependence* e do mecanismo de *lock in*, como forças atuantes no processo de implementação do PQG-PA.

#### 1.3.1 Sob o olhar da Teoria da Falha Permanente

A literatura sobre políticas públicas ensina que sua adoção objetivou dotar de racionalidade as ações governamentais, tendo em vista a necessidade do Estado contemporâneo atuar com eficiência, em face às situações de crise fiscal e desempenho aquém do esperado.

No caso do Brasil, a história recente registra três grandes iniciativas voltadas à reforma da administração pública: a primeira, Reforma da Era Vargas 1930; a segunda em 1967 com o decreto lei de nº. 200, durante o regime militar; e em 1995 a chamada Reforma Gerencial do Estado (ABRÚCIO, 2003; MARINI, 1996; RESENDE, 2002 *et. al*).

O traço comum desses projetos de reforma é o combate às mazelas da burocracia nacional marcada pelo clientelismo, corrupção, baixa efetividade, ineficiência administrativa, dentre outros fatores desvirtuantes da função estatal de promover o interesse público; e fortes barreiras encontradas à implementação exitosa da reforma do setor público.

Resende (1999 e 2002) advoga que um dos principais problemas do insucesso das reformas administrativas empreendidas está na contradição entre desempenho e controle. Na argumentação de sua tese, considera que as reformas nem sempre produzem os resultados esperados com a elevação do desempenho, pois os fatores externos e internos de natureza política, assim como questões relacionadas aos desequilíbrios fiscais, baixa efetividade da ação governamental, são fatores que persistem e se posicionam como empecilhos à implementação das reformas, levando-as à descontinuidade, abandono, inoperância ou extinção.

A Teoria da Falha Permanente (*Permanent Failure Theory*) foi proposta por Meyer e Zucker (1989), com a intenção de encontrar respostas à indagação sobre o que faz sobreviver as organizações com baixa *performance*, já que falham permanentemente? Inicialmente essa teoria foi construída para todos os tipos de organização que lidam com problemas crônicos de baixa *performance*, posteriormente também foi aplicada ao setor público em virtude das ocorrências de desempenho deficitário.

Resende (2002), de forma didática e elucidativa, estabelece articulação dessa teoria com as reformas administrativa do Estado brasileiro, considerando que todas visaram elevar a *performance* estatal e todas falharam. Afirma que as reformas dificilmente alcançam os resultados esperados devido a existência de obstáculos persistentes, tais como desequilíbrios fiscais, corrupção, baixa eficiência, dificuldade em conter os gastos, fatores que concorrem para que reformas sejam descontinuadas, esvaziadas ou mesmo extintas. Acrescentando-se ainda que “políticas de gestão pública não são neutras em relação a processos políticos e estruturas de poder e múltiplos atores estão direta ou indiretamente envolvidos com os processos de transformação da administração pública” (ABRÚCIO e GAETANI, 2006).

Portanto, entende-se que a interação desses fatores torna incertos os resultados desse tipo de política pública, o que talvez justifique a existência de inúmeros modelos construídos para análise da implementação de políticas públicas, conforme comentado neste trabalho.

Entretanto e adicionalmente, é pertinente situar a proposta de análise de implementação sugerida por Flávio Resende (2002) voltada, objetivamente, para análise da política pública de reforma administrativa do Estado, (especificamente a reforma conduzida pelo MARE) a partir da teoria sobre as falhas permanentes das reformas administrativas de maneira geral. Nos estudos disponibilizados pelo citado autor a assertiva de que a falha permanente nestas políticas “são reconhecidas [...] como casos clássicos de políticas que dificilmente atingem os resultados pretendidos, isto é, a elevação da *performance* no aparato burocrático do Estado.” Resende (2002) fez mapeamento da literatura internacional sobre este assunto e encontrou diversos modelos de análise, bem como variado conjunto de explicações para o fenômeno do insucesso das reformas do Estado, dos quais considero que cinco proposições, as quais relaciono a seguir, como sendo as mais aderentes ao contexto deste estudo:

- **Caiden** (1999), conclui que as reformas administrativas [...] falham porque ocorrem em ambientes altamente institucionalizados, os quais inibem as reformas;
- **Cohen, March e Olsen** (1972), apresentam duas explicações para os problemas de implementação: a) as reformas não são capazes de manter a atenção dos atores estratégicos para dar continuidade a elas; b) as reformas têm grande escopo, múltiplos objetivos e desencadeiam processos de oposição combinados a efeitos não antecipados. Outro conjunto de explicação aponta para o fato de que as reformas são políticas com grande teor de contradição, ambiguidade e incerteza, e por isto elas têm chances reduzidas de obter sucesso na implementação;
- Para **Desveaux** (1994), [...] a dificuldade de uma organização de absorver a grande incerteza gerada por tal política conduz a uma gama de problemas de implementação. As reformas, assim, demandam mais coordenação e controle, ao mesmo tempo em que apregoam descentralização, flexibilidade e autonomia gerencial;
- **Seidman** (1998), [...] explica os dilemas de implementação pelo fato de as políticas de reforma administrativa tentarem alterar o modo pelo qual as relações de poder estão organizadas e, portanto, atraem uma considerável resistência dos interesses organizados no aparato burocrático;
- **Pressman e Wildawsky** (1984), [...] mostram que os dilemas de implementação se relacionam diretamente aos dilemas de ação coletiva na implementação, a qual envolve vários atores em vários níveis de decisão. O mecanismo causal, [...] a falta de coordenação entre as ações conjuntas destes atores conduz a problemas de ação

coletiva, tornando reduzidas as chances de sucesso. As reformas, por sua complexidade, são políticas que demandam um alto grau de cooperação entre os interesses dos atores estratégicos, a qual usualmente demanda um grande senso de coordenação por parte das organizações que estejam implementando tais reformas.

Observa-se, que os elementos básicos de qualquer análise do processo de implementação são as pessoas e as organizações, assim como as relações que estabelecem entre si parametrizadas pelas instituições formais e informais, ritmadas pelo jogo de interesses, as interações das competências técnicas, humanas, funcionais, assim como os mais variados comportamentos manifestos em função da disputa pelos recursos disponíveis (financeiros, materiais, informativos e políticos), ou seja, a disputa pelo poder.

A conformação dessas relações entre forças gera conjuntura conflituosa e pouco clara, tornando-se importante visualizar os fatores intervenientes que concorrem para o insucesso da implementação de programas governamentais. Em outros termos, a implementação é um processo complexo e caracterizado por elementos instáveis e contraditórios, influenciados tanto pelo conteúdo quanto pelo contexto da política a ser implementada. Portanto, compreender o movimento único de cada política, partindo da identificação de seus elementos constituintes e da compreensão da interação impar destes elementos em seu contexto histórico, se faz indispensável e de imensurável valor o conhecimento acumulado.

Segundo Resende (2002) são três as premissas que geram obstáculos às reformas administrativas para elevar a performance do aparato burocrático do Estado:

- a) as reformas administrativas são políticas formuladas com o propósito geral de elevar a *performance* do aparato burocrático do Estado, e que estas, de modo geral, visam a dois objetivos gerais: o ajuste fiscal e a mudança institucional;
- b) a cooperação simultânea dos atores estratégicos na arena da política da reforma administrativa para o ajuste fiscal e a mudança institucional é variável chave para o sucesso de implementação, ou seja, da elevação da performance;
- c) as reformas administrativas usualmente possuem chances reduzidas de obter cooperação simultânea para os dois objetivos, pois estes trazem em si uma contradição que pode ser expressa na seguinte frase: ao mesmo tempo em que o objetivo de ajuste fiscal demanda mais controle sobre o aparato burocrático, a mudança institucional demanda menos controle.

Traduzindo, pode-se dizer que as reformas administrativas do Estado são empreitadas de iniciativa governamental<sup>15</sup> que, de modo indireto, funcionam como recurso operativo para promover ajuste de natureza fiscal e a mudança institucional, ensejada pelo próprio ajuste fiscal.

Entretanto, para que isto ocorra é fundamental que haja cooperação por parte dos atores estratégicos que protagonizam na *Policy Arena* da reforma, transparecendo assim sua natureza *top-down*, o que provavelmente leva à redução das chances de obtenção total dessa cooperação, visto que os dois objetivos pretendidos pela reforma administrativa, ajuste fiscal e mudança institucional, carregam em seu bojo a seguinte contradição: “ao mesmo tempo em que o objetivo de ajuste fiscal demanda mais controle sobre o aparato burocrático, a mudança institucional demanda menos controle” (Ibidem).

Essa contradição gera ainda “conflito de percepções sobre os objetivos necessários e suficientes para a reforma orientada pela *performance*” (Ibidem), pois para os *policy-makers* (formuladores de política) o desempenho do setor público depende do alcance dos dois objetivos: ajuste fiscal e mudança institucional; enquanto que para os atores estratégicos depende da disposição de seus interesses focais. Resende conclui que “*performance* e controle são a fonte central dos conflitos entre reformadores e reformados, e tendem normalmente a conduzir as reformas à falhas sequenciais.”

Esmiuçando a contradição identificada entre desempenho e controle, verifica-se que a cooperação com o processo de reforma por parte dos atores estratégicos é o fator crucial ao sucesso ou fracasso do processo de mudança.

A questão é que a proporção dessa cooperação depende dos interesses postos em jogo, visto que, de um lado, as mudanças voltadas a promover o ajuste fiscal demandam iniciativas que exigem mais controles sobre a administração pública por parte dos atores estratégicos, o que significa que possuem mais possibilidade de receber apoio por parte desses atores. E, de outro, as mudanças institucionais demandam menos controle, pois visam o estabelecimento de uma nova cultura organizacional assentada em novos valores e práticas, direcionados à elevação do desempenho, o que passa pela redução dos controles burocráticos, já que estão assentadas em modelos descentralizados de delegação, o que pode colocar risco os interesses dos atores estratégicos.

---

<sup>15</sup> Em qualquer esfera de governo: federal, estadual e municipal; e poderes da federação: executivo, legislativo e judiciário

### 1.3.2 Neo-institucionalismo aplicado à análise de política pública de gestão

Como mencionado anteriormente, o estudo das políticas públicas é recente e surgiu nos Estados Unidos, em meados do século XX, como área de conhecimento acadêmico centrado nas ações do governo. Representa alternativa à tradição dos estudos sobre o papel do Estado na Europa, onde os estudos e as pesquisas se concentravam mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção do governo. Situam-se como subárea de estudo da Ciência Política, tendo como objeto de investigação as formatações e dinâmicas da ação do Estado e/ou dos governos, ou *policy process*, tendo por objetivo o desvendamento das interações de distintos atores estatais e não estatais envolvidos nos processos de produção de políticas públicas (FARIA, 2003).

A literatura consultada (RESENDE, 2002; SOUZA, 2006; FREY, 2000 et al.) informa que a adoção de políticas restritivas de gastos - procedimento que dominou a agenda da maioria dos países, sobretudo aqueles tidos como em desenvolvimento- apresentou-se como forma do Estado moderno encarar o esgotamento das políticas keynesianas empreendidas desde o pós-guerra e de ressignificar o seu protagonismo na sociedade. Inúmeras são as causas apontadas, com destaque para a diversificação e complexificação das sociedades contemporâneas e a afirmação da democracia como regime dominante, como propulsores da mudança no papel exercido pelo Estado junto à sociedade.

Nesse sentido, considero coerente o enunciado oferecido por Celina Souza (2006), quando procura definir política pública:

[...] campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário propor mudanças no rumo ou cursos dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Dessa definição depreende-se que, não obstante, a mudança havida no papel exercido pelo Estado, ele mantém espaço próprio de atuação para definição e implementação das políticas públicas. Porém, essa interpretação não é pacífica entre os estudiosos do tema, havendo divergências entre Przeworski (2001) e Skocpol (1985). Pois, enquanto esta considera o Estado como um ator autônomo e com interesses, ou seja, que recebe influência da sociedade ao mesmo tempo em que a influencia, a partir de uma racionalidade própria expressa por meio das políticas públicas; àquela, defende a existência de uma relação de dominação do Estado sobre a sociedade, argumentando que o Estado só pode ser considerado

autônomo quando os governantes são capazes de manter e realizar seus objetivos próprios, ainda que contra os interesses de diversos grupos sociais.

Essas diferentes percepções sobre o mesmo fenômeno, no caso o papel exercido pelo Estado nas sociedades contemporâneas em ambientes democráticos, reflete as múltiplas determinações que compõem o mundo real, onde, de alguma forma, estão presentes um pouco de cada uma dessas ideias, em razão da relação de reflexividade existente entre Estado e sociedade (BOURDIEU, 1989).

Desse prisma adota-se a concepção do Estado como parte da sociedade, ressaltando-se que, em algumas situações, é influenciado por ela em maior ou menor grau do que a influencia, numa convivência dialética de concessões e barganhas, desvelando jogo de composição de interesses geralmente distintos e pouco convergentes. Nesse sentido, March e Olsen (2008) aprofundam o pensamento de Skopcol, quando tratam das instituições políticas, no que concerne à posição do Estado, sintetizam que:

A reivindicação de autonomia é necessária para estabelecer que as instituições políticas são mais do que simples espelhos de forças sociais. As observações empíricas parecem indicar que os processos internos às instituições políticas, embora possivelmente iniciados por eventos externos, afetam o fluxo da história. Programas adotados como um simples acordo político por uma dada legislatura tornam-se dotados de um significado e de uma força distintos em virtude de possuírem uma agência que foi estabelecida para cuidar deles.

Essa argumentação amplia em extensão e profundidade a percepção da interação entre atores políticos e sociais na produção e implementação de políticas públicas, pois busca traduzir a complexidade do sistema político, composto por relações embaraçadas e perpassadas de conflitos, contradições e antagonismos de ideias e interesses que ultrapassam o contexto das instituições políticas nacionais e/ou locais. Assim, o estudo dessas relações carece de modelos teóricos analíticos que simplifiquem o emaranhado social, ao mesmo tempo em que possibilitem decompor e integrar as instituições políticas, as condutas e regras socioculturais legais, os valores, ou seja, que “instituições, processos e conteúdos políticos sejam apreendidos de forma inter-relacionada” (FREY, 2000).

Porém, sem desprezar os fatores anteriores e condicionantes de um dado contexto, bem como a história de sua evolução política, cultural e econômica, de modo a permitir a identificação de evidências esclarecedoras sobre o que de fato acontece no trajeto entre a concepção de uma política pública até sua chegada ao cidadão.

Para compreender esse percurso, a Ciência Política, em razão de sua natureza multidisciplinar, encontra no neo-institucionalismo arquitetado por Douglass North<sup>16</sup> alguns pressupostos que possibilitam estabelecer aproximação com a realidade, no que concerne à definição e implementação de políticas públicas. Encontrando no postulado, talvez central, do arcabouço teórico de North que “a história importa” assim como “as instituições importam”, os elementos fundamentais para compreensão dos processos de evolução e mudança institucional.

Ressalte-se que o processo de apropriação de determinado modelo teórico-conceitual para interpretação da realidade em todas as suas nuances, impõe ao pesquisador identificar as instituições que realmente importam, eleger a metodologia e a estrutura teórica apropriadas para investigar o objeto de estudo em questão, sem desprezar o protagonismo dos indivíduos, nem perder de vista que a teoria das instituições concebida por North combina “uma teoria do comportamento humano e da teoria dos custos de transação”, em que o indivíduo é mantido em cena como agente racional em busca da maximização dos ganhos, (TOYOSHIMA, 1999).

Neste tópico interessa apenas caracterizar as políticas públicas como meio de intervenção do Estado na sociedade como caminho para introdução da pertinência da abordagem neo-institucionalista, na perspectiva histórica, para melhor compreensão da implementação da política pública de gestão, materializada no PQG-PA, cujo objetivo maior era apoiar o processo de mudança do modelo de gestão do estado do Pará.

### **1.3.3 Neo-institucionalismo Histórico e a reforma do Estado**

No estudo que realiza sobre a prática da análise de políticas públicas no Brasil, Klaus Kley (2000) adverte sobre as singularidades das sociedades em desenvolvimento e, por consequência, da necessidade de adaptação dos instrumentais de análise dessas realidades, conforme se depreende do fragmento:

[...] as peculiaridades socioeconômicas e as políticas das sociedades em desenvolvimento não podem ser tratadas apenas como fatores institucionais e processuais específicos, mas é preciso uma adaptação do conjunto de instrumentos da análise de políticas públicas às condições peculiares das sociedades em desenvolvimento.

---

<sup>16</sup> Douglass North, autor americano, referência no estudo do desenvolvimento das economias no longo prazo. Sua obra faz muitas incursões históricas e apresenta algumas inovações teóricas, seu argumento central é de que o crescimento de longo prazo, ou a evolução histórica de uma sociedade é condicionado pela formação e evolução de suas instituições. Consulta: *The economic growth of the United States, 1790-1860*. University of Washington; *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: University Press, 1990.

Trata-se de uma reflexão sobre a imperiosidade de adaptação e composição de conceitos e categorias analíticas que possam identificar os elementos essenciais a serem considerados em estudos sobre políticas públicas, visto o arcabouço teórico disponível ter sido inicialmente desenvolvido em outras realidades e em diferentes conjunturas. Então, por reconhecer a pertinência do alerta dado por Kley na citação acima, entende-se que o neo-institucionalismo reúne elementos para instrumentalizar a investigação sobre o processo de implementação do PQG-PA.

Dessa forma é que, intencionalmente, não será feita análise dos antecedentes do nascimento e evolução da abordagem institucional original até a chegada ao neo-institucionalismo aqui referenciado. Isto porque parte-se da compreensão de que não são totalmente simétricos o velho e o novo institucionalismo, portanto fazer retrospectiva teria pouca relevância teórica. Pois, metodologicamente, tem-se que o “velho institucionalismo” caracteriza-se pelo cunho descritivo com que procede a investigação dos fenômenos, sem o cuidado com a formulação de teorias explicativas que levem à compreensão da diversidade das situações encontradas.

Enquanto que o neo-institucionalismo ou “novo institucionalismo” vai muito além, na medida em que se ocupa não só do fato em si, visto de forma isolada, mas pertencente a um contexto temporal e espacial; busca encontrar as conexões de causa e efeito dos fenômenos, identificando as instituições que afetam os comportamentos individuais e coletivos, analisando como atuam e subsistem, ou seja, quais processos e mecanismos utilizam para influenciar as decisões políticas, mantendo-se ao longo do tempo.

Sobre tais formulações, os neo-institucionalistas divergem entre si, sendo possível a identificação de uma perspectiva calculadora e outra cultural para explicar as movimentações subjacentes aos processos políticos.

Para Hall & Taylor (2003), a perspectiva calculadora é fundamentada na assertiva de que os indivíduos agem com racionalidade quando adotam determinadas opções estratégicas, voltadas ao alcance de seus objetivos e à maximização dos seus ganhos, neste caso, o papel das instituições recai nas expectativas dos indivíduos quanto ao comportamento presente e futuro dos outros atores no jogo político. Enquanto que a perspectiva cultural entende que o comportamento humano nunca é totalmente estratégico ou essencialmente racional, mas reflete a visão de mundo do indivíduo, como também os códigos de conduta a que está social e culturalmente submetido, por esta lógica, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem pautar a interpretação do contexto e suas ações.

Assim, o indivíduo é concebido como integrante de um mundo de instituições compostas por símbolos, cenários e protocolos que agem como filtros a partir dos quais se define uma linha de ação. Então, não somente as instituições fornecem informações úteis de um ponto de vista estratégico como também afetam a identidade, a imagem e as preferências dos indivíduos e dos grupos (Ibidem).

Ainda sobre o papel das instituições, Cavalcante (2011) elucidativamente resume:

As instituições possuem várias funções: reduzir as incertezas, introduzir regularidade e estabilidade ao dia a dia, servir de guia para as interações humanas, propagar informação, determinar as estruturas de incentivo e ajudar as pessoas a decodificar o contexto social, de forma a torná-las aptas para fazer escolhas e tomar decisões.

Portanto, as instituições regulam as redes de relações sociais, a partilha dos recursos e as posições sociais, pautam a definição de metas e a destinação de recursos (poder). Concretamente, podem ser vistas como atores que defendem e asseguram interesses e, abstratamente, como forças que refletem os valores e o caráter da sociedade em sua totalidade. Em suma, as instituições são centrais para a abordagem institucional, seja no “velho” ou “novo” institucionalismo, independente da vertente interpretativa, quer seja da Escolha Racional, Sociológica ou Histórica.

Ao partir dessa visão geral, pretende-se, de fato, delimitar, de forma objetiva e direta, a vertente do institucionalismo histórico como a mais adequada ao objeto desta investigação, que é explicitar os entraves encontrados na implementação do PQG-PA. Entendendo-se que essa abordagem aplica um modo de explicação realmente institucionalista ou que, com mais competência, desenvolve explicações plenamente endógenas dos processos de mudanças e de desenvolvimento institucional. Ademais, há o reconhecimento de que o institucionalismo histórico desenvolveu estrutura eclética ao utilizar, seletivamente, os princípios dos outros institucionalismos, tanto o modo de explicação por ideias do Institucionalismo Sociológico como o cálculo de custos e benefícios sob restrições do Institucionalismo da Escolha Racional (CÉSARIS, 2009).

O institucionalismo histórico na perspectiva de Douglass North encontra na matriz institucional de cada sociedade as evidências elucidativas à compreensão da diferença com que ocorre o desenvolvimento econômico entre os países. Esse modelo analítico considera o momento e a sequência dos acontecimentos como elementos-chave para compreensão do processo evolutivo dos países, justificando a construção de dois conceitos básicos: *path-dependence* e *lock in* (TOYOSHIMA, 1999).

O conceito *path-dependence* ou de dependência da trajetória é central na abordagem do institucionalismo histórico. E, grosso modo, traduz a ideia de que determinada situação social ou econômica ocorrida num dado momento é dependente da trajetória iniciada anteriormente, ou seja, escolhas antecedentes relativas a uma política definem determinados caminhos e influenciam as possibilidades futuras de decisão.

O conceito *locked in* tem o sentido de bloqueio à evolução ou mudança institucional. North atribui a agência desses conceitos (*path-dependence* e *locked in*) à existência de retornos crescentes (*increasing returns*) e de mercados imperfeitos, integrando o pano de fundo (*background*) dos processos de mudança, funcionando como mecanismos auto-reforçantes.

Os mecanismos auto-reforçantes (*self-reinforcing*) se manifestam quando a matriz institucional fica *locked in* e totalmente *path dependent*. Isto significa dizer que a transposição de determinada tecnologia ou inovação que se mostrou exitosa num dado contexto, pode ou não apresentar os mesmos resultados em outra realidade, dependerá das estruturas institucionais desenvolvidas e acrescidas da capacidade de atuação e dos interesses dos atores postos em cena (*path dependence*).

Sobre isto, Toyoshima (1999) cita North para ilustrar que “mesmo que as instituições existentes não sejam as mais eficientes para gerar desenvolvimento econômico, como há retornos institucionais crescentes a tendência é de que elas persistam”. Visto que para os atores os custos demandados pela mudança são maiores do que os benefícios trazidos ou os prováveis ganhos não estão muito claros e garantidos, então ficam bloqueados na estrutura institucional que pretendem superar (*locked in*).

Outro fator citado pela autora referenciada, que contribui para travar o processo de mudança institucional, diz respeito às restrições informais que insistem em subsistir porque ainda são úteis na resolução de problemas e atendimento de conveniências sociais, políticas ou econômicas. North ressalta que “as relações entre regras formais e informais e suas diferenças também são importantes para explicar as mudanças institucionais”, visto que estão interligadas pela tradição cultural de uma sociedade e que as restrições informais “são importantes porque modificam, suplementam ou estendem às regras formais”. Daí a teoria das instituições defendida por North sustentar que as:

regras informais apresentam maior estabilidade ao longo do tempo porque estão ancoradas em traços culturais e, portanto, levam mais tempo para serem modificadas, ao contrário, as regras formais podem ser rapidamente mudadas (TOYOSHIMA, 1999).

O resultado ao longo do tempo tende a reestruturar os costumes em geral, produzir um novo equilíbrio, na medida em que “a estrutura institucional vai se alterando no tempo como fruto de inúmeras pequenas mudanças que vão ocorrendo nos incentivos que as pessoas recebem do ambiente, modificando aos poucos tanto as regras formais como as informais” (*ibidem*) Portanto, para North a mudança institucional é predominantemente incremental, feita de pequenos avanços, num movimento lento, em que “a estabilidade das instituições repousa na sua preservação e reprodução, enquanto que a mudança se deve às alterações nos incentivos” (*ibidem*). A ação dessas duas forças geram a *path dependent* como elemento explicador das diferenças do desenvolvimento entre as sociedades, organizações, economia.

Assim, verifica-se que o neo-institucionalismo e seus mecanismos explicativos, principalmente o *path dependence* possui conteúdo analítico para instrumentalizar a interpretação dos entraves enfrentados na implementação da política pública de gestão expressa pelo PQG-PA, considerando que o mesmo Modelo foi aplicado com êxito em outros estados da federação, conforme é mencionado neste trabalho.

## 2 PANORAMA GERAL DA MUDANÇA DO MODELO DO ESTADO

Não pretendo esmiuçar a crise do Estado em dimensão mundial e seus efeitos até o Pará, mas pontuar o contexto em que se insere a iniciativa do governo brasileiro em promover a mudança do modelo de gestão do Estado, do burocrático para o gerencial, objetivando facilitar o entendimento do movimento que se deslança no estado do Pará e culmina com a criação do PQG-PA.

Nessa direção e com base na literatura sobre a crise do Estado, a qual é bem vasta e contempla as mais diversas implicações das reformas empreendidas em vários países, foram encontrados sólidos aprendizados a partir das experiências estudadas, tais como: “o que confere eficiência ao Estado varia consideravelmente entre países em diferentes estágios de desenvolvimento. O que funciona nos Países Baixos ou na Nova Zelândia, por exemplo, pode não dar certo no Nepal” (Banco Mundial, 1997).

Desta afirmação pode-se presumir que não há fórmula pronta, infalível para que o processo de reforma do Estado alcance igual resultado em todos os países. Muito embora, algumas ocorrências estejam presentes em todas as experiências de reforma do Estado, uma delas é a presença de inovações institucionais e administrativas acompanhando os avanços do mercado, como forma de dar suporte a cada nova *performance* estatal.

No estudo que faz sobre a reforma do Estado, Adam Przeworski (1996) defende a tese de que “o objetivo da reforma do Estado é construir instituições que deem poder ao aparelho do Estado para fazer o que deve fazer e o impeçam de fazer o que não deve fazer”. A partir dessa assertiva vem a indagação: E o que mudou para se mudar o fazer do Estado?

A literatura registra algumas causas gerais – algumas já citadas anteriormente – tais como: a grave crise fiscal do Estado, decorrente, dentre outros fatores, da crise do petróleo ocorrida na década de 70 do século passado, gerando dificuldades econômicas ao Estado, inviabilizando a sustentação dos padrões de investimentos e a oferta de políticas públicas; progressiva incapacidade de cobertura dos gastos públicos, principalmente para atendimento das demandas sociais originadas da crise econômica; tensão social sobre a legitimidade do Estado em função do *déficit* de implementação das pautas políticas e sociais junto à sociedade; superação do modelo burocrático frente às pressões democratizantes da sociedade, reivindicando participação social no trato da coisa pública; percepção da sociedade sobre as falhas governamentais; revolução tecnológica; comunicação mundializada, dando imediata publicidade às políticas públicas ineficientes; pressão exercida por novos grupos emergentes, os quais veem o governo como constrangedor de seus interesses etc.

Em busca de encontrar alternativas para superar esses entraves que o papel do Estado contemporâneo é colocado em xeque, em todo o mundo, com mais ou com menos intensidade.

## 2.1 O CONTEXTO NACIONAL DA MUDANÇA DO MODELO DO ESTADO

Em linhas gerais, no plano nacional, guardadas as especificidades do desenvolvimento sócio-histórico, econômico e político, essas crises também se reproduziram e estimularam o debate sobre a necessidade de revisão da forma de organização e atuação do Estado ainda nos anos 80, principalmente diante do aprofundamento da crise do modelo nacional-desenvolvimentista e das críticas ao patrimonialismo e autoritarismo do Estado brasileiro, assentado no modelo burocrático, o qual, por natureza, não tinha como superar os conflitos e entraves gerados pelas forças do capitalismo em estágio globalizado.

No início dos anos 90, com a intensificação da crise econômica, tornou-se inevitável a ação estatal no sentido de promover reordenamento institucional que propiciasse o enfrentamento do fenômeno hiperinflacionário que assolava o país. Na época, a indicação de solução sustentada por organismos internacionais, principalmente, FMI e Banco Mundial, era a adoção de medidas de ajuste fiscal, privatizações, a abertura comercial, modernização da administração pública etc.

Nesse contexto, Fernando Henrique Cardoso é eleito presidente da república pelo PSDB e promove, logo no primeiro ano de gestão (1994), inúmeras medidas de cunho reformista, como por exemplo, a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) para tratar do assunto da reforma do Estado, designando Luiz Carlos Bresser-Pereira para conduzir o trabalho. O então ministro buscou conhecer a experiência do Reino Unido, dentre outras, para estudar novas práticas de condução do Estado, objetivando formular modelo de gerenciamento adaptado à realidade brasileira.

Em janeiro de 1995, Bresser apresenta o Plano Diretor de Reforma do Estado e defende que a finalidade primeira é reorganizar o aparelho do Estado e transformar o modelo de administração pública vigente mediante a aplicação de estratégias voltadas:

(1) para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade; (2) para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados; e (3) para o controle ou cobrança a posteriori dos resultados. (BRASIL, 1995).

Essas diretrizes reposicionam a ação estatal brasileira e introduzem mecanismos racionais, dando condições operativas ao Estado para cumprir com os novos papéis de indutor do desenvolvimento econômico e social e, por consequência, tornar a economia nacional competitiva no plano internacional.

As opções estratégicas adotadas no plano de reforma apresentado por Bresser, em essência, alinham-se às orientações voltadas à estabilização econômica, delimitadas pelas agências internacionais e apresentam-se como respostas aos impasses enfrentados pelo Estado, trazendo em seu bojo dois grandes objetivos: promover o ajuste fiscal e a mudança institucional.

Todavia, o alcance desses objetivos, passava, necessariamente, pela elevação da *performance* do aparato burocrático do Estado, que para ser viabilizada precisava usar metodologias administrativas compatíveis à sustentação das mudanças pretendidas, considerando que “os mercados não são eficientes e que a intervenção do Estado pode melhorar as soluções de mercado” (PRZEWORSKI, 1996).

Por essa lógica, é possível entender que reformar o Estado é dotá-lo de institucionalidades e estruturas, de modo a aumentar sua governança para implementar, com eficiência, políticas públicas que venham a suprir o *déficit* de atendimento das demandas do cidadão e da sociedade, ou seja, dotá-lo de condições (poder) para fazer o que deve fazer e não fazer o que não deve.

## 2.2 O MOVIMENTO REFORMISTA NO PARÁ

No Pará, a (re)configuração da estrutura administrativa do estado também passou por modificações ao longo dos anos, seja para atender as estratégias de desenvolvimento da região amazônica definidas pelo governo federal, seja, como mais recentemente, para atender às exigências do novo texto constitucional, de modo a alinhar a atuação do governo do estado às diretrizes nacionais do Estado brasileiro, principalmente no combate ao déficit fiscal.

Sobre a experiência do governo estadual em realizar a reforma administrativa, Milton Farias (2006) faz acurado estudo e indica que a adoção de medidas direcionadas à implantação de um modelo gerencial foi deflagrada devido à crise fiscal e pela falta de recursos para saldar as despesas com o funcionalismo público. Resume a insolvência do estado ao declarar que “o Estado do Pará passava por uma situação em que suas despesas eram 6,5 vezes maiores que a receita tributária anual”, o que comprometia os repasses do

Imposto sobre Circulação de Mercadoria e Serviços (ICMS) para os municípios, aprofundando e estendendo ainda mais a crise financeira do estado. Apontando que:

[...] o ano de 1995 representa o início de várias tentativas de impor mudanças na gestão pública do Pará. A difícil situação financeira do estado do Pará, com dívidas diversas, greve dos servidores públicos, por conta de pagamentos atrasados, entre outros fatores, foi a base para que medidas emergenciais de ajuste geral das contas públicas fossem tomadas com o objetivo de recuperar a capacidade de intervenção do estado na oferta de serviços essenciais básicos. Não houve muita diferença no discurso. O elemento novo é que se reconhecia a ineficiência histórica da atuação do Estado na prestação de serviços e o excessivo gasto com o seu aparelho e que esse fato independe do governo.

Essa conclusão sobre a “ineficiência histórica da atuação do Estado” no Pará pode ser indicativa de inúmeros fatores e equívocos de planejamento e implementação da ação estatal na efetivação de política de desenvolvimento. Equívocos que vão desde a visão de um estado constituído por um espaço físico homogêneo até a falta de uma arquitetura institucional burocrática compatível às especificidades locais em que, como uma típica região subdesenvolvida, possui setores de alta tecnologia, como as grandes mineradoras e o agronegócio; e um significativo contingente de sua população vivendo em condições de subsistência e em nível de pobreza absoluta. Outro agravante desta situação é o modelo tributário e econômico brasileiro, que se apresenta extremamente deletério ao desenvolvimento do estado na medida em que cria as condições institucionais de efetiva perpetuação do subdesenvolvimento e da situação de dependência<sup>17</sup>.

A superação do atraso histórico no sistema educacional, no sistema de saúde, no incentivo à pesquisa e ao desenvolvimento de tecnologias apropriadas, na ampliação e conservação da infraestrutura de transporte, são desafios que se impõem aos gestores do estado. Onde a questão não passa somente pela disponibilização de recursos para enfrentamento destas situações, mas, principalmente, pela aplicação adequada, racional desses recursos.

É neste contexto que o PGQ-PA apresenta-se como uma política pública de gestão voltada à instrumentalização dos processos de otimização dos recursos de que o estado do Pará dispõe (todos os recursos: humanos, financeiros, materiais, intelectuais, institucionais etc.) para vencer, segundo discurso oficial, os desafios do desenvolvimento sustentável e com justiça social.

---

<sup>17</sup>Lei Complementar 87/96, a chamada Lei Kandir, fixa a política tributária brasileira, desonera grande parte das exportações do Pará, obriga o governo estadual a ressarcir os impostos pagos nas compras locais por parte das grandes mineradoras; no tocante a energia elétrica, que produz em abundância, o sistema arrecadatório é invertido, ou seja, a arrecadação se dá no destino, beneficiando assim os estados do Centro-Sul da federação.

O governador Simão Jatene inicia mandato em 2003 e dá andamento às mudanças iniciadas na gestão passada. Na mensagem que envia à Assembleia Legislativa do Estado, destaca a necessidade de aprofundar o processo de modernização da gestão, para suportar os desafios do desenvolvimento do Pará, agora em perspectiva municipalizada. Reporta-se ainda, à primordialidade em dotar a administração pública com modelagem adequada para realizar os projetos e programas de governo, ajustando e atualizando as práticas administrativas aos novos conceitos da gestão pública, pautada nos princípios da “eficiência, eficácia, transparência, valorização do servidor e balanço social.” (PARÁ, 2004).

### 2.3 PREÂMBULO SOBRE A METODOLOGIA

A definição dos instrumentais metodológicos para conduzir a pesquisa na área da ciência política é um exercício crucial e desafiador, principalmente quando o objeto da investigação é políticas públicas. Crucial porque a política pública como campo de pesquisa trata, por tradição metodológica, de temas e de teorias muito difusas e em evolução, o que torna difícil a delimitação dos instrumentais metodológicos que possam assegurar a cientificidade do estudo, de modo a evitar que o resultado do trabalho assemelhe-se a um mero relatório de natureza avaliativa ou mesmo prescritiva sobre determinado assunto.

É desafiador devido o campo de estudo de políticas públicas configurar-se como subárea da ciência política, o que a faz ser uma espécie de nova fronteira de conhecimento dentro da própria ciência política, na medida em que dedica-se ao estudo do que o governo faz ou deixa de fazer, posto que tradicionalmente a “ênfase dos estudos recaía [...] nos processos de formação das políticas públicas [...], a partir da década de 50, passou-se à definição das próprias políticas públicas como unidade de análise”, (FARIA, 2003).

Essa assunção para unidade de análise ampliou o espectro do campo de pesquisa das políticas públicas, assim como se passou a dar mais atenção aos aspectos dinâmicos do *policy process* e a melhor distinguir e considerar o protagonismo dos atores envolvidos nos processos de formulação, definição e implementação de políticas públicas. Essas práticas têm forjado reformulação do aparato científico de captação e interpretação do real, partindo da constatação de que:

Uma grande variedade de pesquisas empíricas e de ensaios de natureza teórico-conceitual tem demonstrado a incapacidade dos modelos tradicionais de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses, como o pluralismo, corporativismo, o marxismo, em suas várias derivações, de dar conta da diversificação e da complexificação desses processos, muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de

recursos e informações, bem como pela participação de novos atores, como, por exemplo, organizações não-governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas. (FARIA, 2003).

Em vista disto e dado que políticas públicas como objeto de pesquisa é marcado pela diversidade, complexidade e dinamicidade, fazendo com que o pesquisador recorra aos instrumentais teóricos e metodológicos de outras ciências, principalmente, das ciências sociais, administração, história, antropologia, economia etc., para, a partir da interpretação e crítica desses conhecimentos, construir as asseverações analíticas e definição do instrumental metodológico, sendo esta uma tarefa bem espinhosa, trabalhosa, cheia de idas e vindas.

Dessa perspectiva, considera-se pertinente compreender a produção do conhecimento científico seguindo a interpretação dada por Thomas Kuhn (1989), de que o conhecimento objetivo é produto do diálogo entre sujeitos (cientistas), logo a ciência é uma prática social coletiva, mesmo que de forma indireta e, por vezes, até solitária.

Ainda na esteira da lógica interpretativa dada por Kuhn sobre a ciência, tem-se que estes sujeitos integram comunidades de cientistas e comungam determinados paradigmas na produção do conhecimento científico, sendo que este produto absorve as premissas e pressupostos definidos e aceitos no interior dessas comunidades ou grupos. Por consequência, o produto do trabalho científico deve convencer a comunidade a que se faz parte, que a estrutura e essência do trabalho elaborado deve atender ao conjunto dos postulados e das diretrizes cientificamente conhecidas e aceitas, ou seja, que segue os paradigmas e ao conjunto de procedimentos delimitados (métodos científicos) pelo grupo.

Ressalte-se aí que uma produção científica não circula somente na comunidade científica a que se faz parte, é veiculada também em outras tribos, sendo submetida à análises críticas, por vezes avassaladoras ou não, mas espera-se que procedentes, tendo em vista a compreensão da ciência como um processo em permanente construção, cabendo ao pesquisador deter sólidos conhecimentos sobre o que já foi produzido a respeito do objeto de sua pesquisa, mas, principalmente, saber apresentar, argumentativamente, os resultados a que chegou sua pesquisa. No entanto, convém destacar que por mais persuasivo e cuidadoso que possa ser o pesquisador na definição do seu objeto de pesquisa, na delimitação do referencial teórico adotado e das aproximações a chegou, dificilmente será capaz de apreender e apresentar o fenômeno estudado como de fato é.

Com estas reflexões, pretende-se evidenciar questões presentes na produção científica nacional no estudo de políticas públicas e que causaram uma certa apreensão na elaboração

deste trabalho. Primeiro, é comum entre os cientistas<sup>18</sup> que integram a comunidade de pesquisadores do campo de políticas públicas no Brasil, o alerta de que a matriz teórica da disciplina sobre a Análise de Política Pública (*Policy Analysis*) é originária de países economicamente desenvolvidos e com sistemas democráticos consolidados (Europa, Estados Unidos), portanto concebida num contexto muito distinto daqui, o que requer cuidado na aplicação da matriz teórica.

Segundo, a Ciência Política tradicionalmente ocupa-se da investigação dos fenômenos alusivos aos processos pré-decisórios e decisórios de definição e formulação de políticas públicas, só muito recentemente voltou olhar para a fase implementacional de uma política pública, sendo ainda incipiente o conhecimento acumulado, principalmente, em política pública de gestão.

E, terceiro, a discussão e a produção acadêmica sobre a investida do governo paraense para mudar o modelo da administração pública com a utilização de Modelo específico advindo do ideário empresarial, é ainda inicial ao lado de que o objeto de estudo, configura-se como um fenômeno do tempo presente, em aberto e inacabado, onde tudo é possível, tendo em vista que a mola propulsora do processo é o indivíduo, eivado de interesses, conferindo ao campo elevada dose de imprevisibilidade.

Este estudo teve, predominantemente, o uso da produção científica de autores nacionais para construção do objeto de análise, formulação da fundamentação teórica e do conjunto de procedimentos operacionais da pesquisa.

O processo da pesquisa passou por ajuste relativamente ao que foi inicialmente proposto, ou seja, foi redesenhado em função de algumas situações encontradas no campo. Por exemplo, por ser o PQG-PA uma política pública de gestão em vigência e que depois de um certo período de efervescência, passou a apresentar funcionamento acanhado, restrito à própria organização-âncora, no caso a SEAD. E esse desenrolar dificulta a coleta de dados, seja por inexistência sistemática de registros ou por receio de alguns agentes em fornecer informações, o que contribuiu para que prevaleça, neste estudo, o aspecto qualitativo sobre o quantitativo.

Outra, foi observado que para os formuladores do Programa não havia o reconhecimento claro de que se tratava de política pública de gestão e sim de um programa de incentivo que premiava as melhores práticas realizadas no interior das organizações, tendo como inspiração o MEGP.

---

<sup>18</sup> Celina Souza, Klaus Frey, Ana Paula Capella, Leonardo Secchi e outros.

Diante dessas constatações fez-se necessário um novo recorte no objeto de estudo. O foco continuou no PQG-PA, entendido como política pública de gestão, apreendido na perspectiva da *Policy Analysis* e enquadrado no esquema do ciclo de políticas públicas (*Policy Cycle*), “constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”. (SOUZA, 2006).

Então, encontrar respostas às perguntas direcionadoras deste trabalho, “Por que o PQG-PA não se efetivou como política pública de gestão? Que fatores comprometem o estabelecimento de uma gestão focada à obtenção de resultados positivos para o cidadão, com a indução da participação e do controle social?”.

O fato de que a proposta de reforma do Estado é agenda do governo federal e que aqui, configurou-se como um desdobramento da aplicação de um modelo previamente definido, ou seja, a dinâmica local inverteu a lógica das “soluções a procura de problemas”, aqui, o problema encontrou a solução, assim sendo, considerou-se mais pertinente centrar atenção na fase da implementação do Programa, a partir de sua conformação local e no âmbito de sua organização, sem abordar as etapas antecedentes à implementação de uma política pública, conforme esquema definido na *Policy Analysis*, como estratégia metodológica para encontrar respostas às indagações motivadoras deste estudo.

A partir desses recortes foi construído esquema metodológico baseado no *Policy Cycle*, para representar de modo esquemático a complexidade dos processos que permeiam a execução de uma política pública, utilizando como instrumentalização teórica a abordagem neo-institucionalista, por dispor de elementos teóricos propícios à interpretação da estrutura política subjacente ao objeto de estudo, possibilitando encontrar o que engendra e movimenta o processo de transformação gerencial do Estado no Pará.

A expressão estrutura política aqui apropriada tem como referência a contribuição dada por March e Olsen (2008), que sugerem estrutura política como sendo “um conjunto de instituições, regras de comportamento, normas, papéis, arranjos materiais, edificações e arquivos que são relativamente invariantes frente à rotatividade de indivíduos e relativamente resilientes às preferências e expectativas idiossincráticas dos indivíduos”. O que equivale entender as organizações que constituem o aparelho estatal, detentoras de uma cultura anterior e posterior ao processo de mudança pretendido, tornando o campo de pesquisa local escorregadio em face às contradições e aos interesses postos em jogo.

A construção deste trabalho constou de revisão bibliográfica, consulta às publicações oficiais, sites, relatórios, jornais, entrevistas semi-estruturadas com o formulador, o coordenador e implementadores do Programa, além da análise de relatórios de gestão,

observação direta, contatos diretos. Prevalece o teor qualitativo, em que a análise das evidências encontradas no campo de pesquisa são decifradas com uso da descrição para apoiar as interpretações e/ou conclusões a que se chegou.

### **2.3.1 Delimitação das unidades de pesquisa**

O projeto desta pesquisa foi elaborado em 2013, tomou como referência temporal o lapso de 2005 a 2012, tendo como campo de pesquisa as organizações envolvidas no processo de implementação do PQG-PA e que mantêm ações de melhorias contínuas.

Constatou-se que das 52 organizações adesas ao longo do período, 11 mantinham, em 2012, ações estruturadas vinculadas ao Programa, a saber: Hospital de Clínicas Gaspar Viana, Sefa, Ceasa, Fundação Santa Casa de Misericórdia, Jucepa, Hemopa, Hospital Ophir Loyola, Lacen, Prodepa, Secretaria de Justiça e Direitos Humanos e Banpará.

Deste conjunto, descartou-se as organizações vinculadas ao sistema de saúde que, por questões legais e convencionais, são submetidas a sistema estruturado de monitoramento e avaliação, seguindo parâmetros de padrões nacionais e internacionais, merecendo um olhar diferenciado, o que não é objeto deste trabalho. Também foram excluídas o Banpará e a Prodepa, a primeira por ser sociedade de economia mista vinculada ao mercado financeiro e a segunda, empresa pública da área tecnologia da informação e comunicação, ambas regidas por critérios mercadológicos, de perfil competitivo no cumprimento de suas missões sociais.

Foram então definidas como unidades de investigação: Sefa, Ceasa, Jucepa, Secretaria de Justiça e Direitos Humanos (SEJUDH), como organizações que experienciaram, ainda que em temporalidades e intensidades diferenciadas, a implementação do PQG-PA.

A ideia era fazer estudo comparativo, visando identificar semelhanças e diferenças encontrando assim limites e/ou entraves à efetivação do Programa, bem como suas possibilidades de avanço.

### 3 SOBRE O PQG-PA

O Programa de Qualidade na Gestão Pública do Estado do Pará-PQG-PA, foi criado pelo Decreto-Lei Nº 1.354, 11/2004, implementado no início de 2005, constando da agenda mínima governamental. Compondo o conjunto de medidas governamentais que estavam em curso: “gerenciamento da arrecadação” e a “gestão do gasto pela articulação entre o processo de planejamento e a execução orçamentária e financeira de suas ações”; adoção de “estruturas organizacionais mais flexíveis”; “criação, estruturação e reestruturação de vários órgãos”; desenvolvimento de “ações específicas voltadas para os servidores públicos”, a “implantação sistematizada do Pregão Presencial nos Órgãos do Governo”, por via do projeto ‘Compras Pará’, objetivando aprimorar a gestão do gasto público e a implementação do Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros (PNAGE), (PARÁ, 2004).

A adoção dessas medidas revela a estratégia do governo em equilibrar as contas e aumentar o desempenho do estado na realização das políticas públicas. Para tanto, parecia imprescindível à administração pública instituir remodelagem organizacional e institucional compatível, ou seja, lançar mão de mecanismos para viabilizar a efetivação desses objetivos. Essa movimentação do governo estadual é bem explicitada por Resende (2002) ao trabalhar com a premissa de que “as reformas administrativas são políticas formuladas com o propósito geral de elevar a *performance* do aparato burocrático do Estado, e que estas, de modo geral, visam a dois objetivos gerais: o ajuste fiscal e a mudança institucional”.

Para vencer os desafios demandados pelo ajuste fiscal e promover a mudança institucional, a “Qualidade” surgiu como recurso útil à inserção de novos valores subjacentes às ações de governo do Pará, tendo como exemplo os resultados, tidos como exitosos, do chamado “choque de gestão”, verificados no estado de Minas Gerais. Além do fato de que Bresser, com o Plano Diretor de Reforma do Estado, conseguiu disseminar a ideia de que “a eficiência da administração pública - a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário - torna-se então essencial” (BRASIL, 2007).

#### 3.1 TRAJETÓRIA DA QUALIDADE NO ESTADO BRASILEIRO

Em 1995, com o Plano da Reforma do Estado plenamente incorporado na agenda de prioridades do governo FHC, o Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) tratou de revisar o Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade – PBQP, instituído pelo

governo federal nos anos oitenta e que deu origem aos Programas de Qualidade no serviço público, obtendo, no geral, resultados positivos que serviram de base para a elaboração do Programa da Qualidade e Participação na Administração Pública - QPAP.

O QPAP foi concebido para ser o principal instrumento à operacionalização do Plano de Reforma do Estado, tendo como escopo “introduzir no Setor Público as mudanças de valores e comportamentos preconizados pela Administração Pública Gerencial, e, ainda, viabilizar a revisão dos processos internos da Administração Pública com vistas à sua maior eficiência e eficácia.” (BRASIL, 1997). Com a formalização do QPAP, a introdução dos fundamentos da Qualidade aumenta significativamente em órgãos do governo federal, espalhando-se a outras esferas da federação.

Em estudos realizados sobre a onda de reformas havidas Brasil afora, Abrúcio (2005) avalia que a partir de 1995 o ciclo de reforma nas políticas de gestão pública foi intensificado, disseminando-se nas administrações públicas estaduais. Em alguns estados ocorreram simultaneamente às reformas implementadas pelo MARE, e em outros somente em tempos mais adiante, como no Pará.

Em 1999, após ajustes e incrementos no instrumental de operacionalização do Plano de Reforma do Aparelho do Estado, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão assumiu a condução da reforma e implantou o Programa da Qualidade no Serviço Público - PQSP, reunindo toda a experiência dos programas anteriores e como inovações acrescentou: foco no atendimento ao cidadão, aplicação de pesquisa de satisfação dos usuários dos serviços públicos, criação de padrões de atendimento ao cidadão e a implementação de unidades de atendimento integrado, os SACs – Serviços de Atendimento ao Cidadão. A introdução dessas novas práticas traduz a concretização da mudança de direcionamento das ações do governo agora mais voltadas para o cidadão, ainda que realizadas pela burocracia estatal clássica.

Em 2005, o governo federal editou o Decreto No. 5.378, de 23/02/2005, instituindo o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - GESPÚBLICA, unificando o Programa da Qualidade com o Programa Nacional de Desburocratização, formato em que se encontra nos dias atuais. Neste ano o Pará dá início à operacionalização do seu Programa de Qualidade na Gestão Pública do Estado (PQG-PA).

Para Abrúcio (2005), a trajetória da onda reformista verificada a partir de 1995, pautada nos princípios da Qualidade, revela que:

“os avanços que têm ocorrido no âmbito estadual muitas vezes não estão relacionados a uma parceria ou indução da União. [...]. É como se a irrupção das ideias disseminadas a partir do debate em torno do Plano Diretor da Reforma do Estado se constituísse como um passo impulsionador, mas com impactos temporais e de intensidade heterogêneos.”

O que denota a falta de uma ação sincronizada no tempo e no espaço por parte do governo federal junto aos estados e municípios, no sentido de apoiá-los, de fato, no processo de mudança do modelo de gestão, visto que “a coordenação federativa é frágil no Brasil.” (*Ibidem*).

### 3.2 FORMATAÇÃO DO PROGRAMA DA QUALIDADE NA GESTÃO DO PARÁ

A concepção e estruturação operativa do Programa da Qualidade na Gestão Pública do Estado do Pará (PQG-PA) segue o modelo definido pelo Gespública<sup>19</sup>, que por sua vez adotou o Modelo de Excelência em Gestão (MEG), largamente utilizado em empresas privadas em escala mundial, difundido no Brasil pela Fundação Nacional da Qualidade (FNQ). O MEG foi adaptado para ser usado no serviço público, mantendo sua natureza, mas respeitando as especificidades da chamada “coisa pública”.

Convém fazer o destaque de que houve uma adaptação do modelo originário, uma vez que os fundamentos da Qualidade foram transportados da iniciativa privada e sustentam padrões e práticas de classe mundialmente aceitas. Então, para sua aplicabilidade no serviço público precisava de ajustes na linguagem e no direcionamento das metas-objetivos, como por exemplo, se a Qualidade quando aplicada na iniciativa privada o destinatário último é o cliente, no serviço público é o cidadão; se a iniciativa privada visa o lucro, o serviço público visa a melhoria permanente da qualidade de vida, a promoção da cidadania. Desse modo, foram incorporados ao Programa os fundamentos e os conceitos consoantes à natureza pública das organizações que compõem o aparelho do estado, realçando o entendimento de que é possível ser excelente sem deixar de ser público.

---

<sup>19</sup> O GESPÚBLICA, instituído pelo governo federal, Decreto-Lei nº 5.378, de 23.02.2005, estabelece o Modelo de Excelência na Gestão Pública (MEGP) ou Modelo de Gestão pela Qualidade, como parâmetro conceitual e operacional para conduzir o processo de mudança de gestão do Estado brasileiro, com a finalidade contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País, respaldando a formulação e implementação de medidas integradas em agenda de transformações da gestão, necessárias à promoção dos resultados preconizados no plano plurianual, à consolidação da administração pública profissional voltada ao interesse do cidadão e à aplicação de instrumentos e abordagens gerenciais, que objetivem: eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das competências constitucionais do Poder Executivo Federal; promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública; assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; e promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.

O Termo de Referência do Programa (2007) define a adesão, a avaliação da gestão, a descentralização das ações e a valorização do servidor público, como condições *sine qua non* para reorganizar e simplificar as instituições governamentais do estado, pois considera que:

- “A adesão é a forma pela qual uma organização passa a integrar o PQG-PA. Uma organização pública somente será considerada adesa após a validação, pela coordenação do Programa, de sua primeira Autoavaliação e se manterá nessa condição enquanto proceder a Autoavaliação em ciclos contínuos”. Em outros termos, para aderir ao programa é necessária formalização em ato próprio, de modo a legitimar e tornar pública a inserção dos fundamentos e princípios de uma gestão pública de excelência, verificados através das evidências objetivas encontradas por ocasião dos ciclos auto-avaliativos;
- “A avaliação da gestão e, conseqüentemente, o reconhecimento e a premiação realizados pelo PQG-PA têm como único referencial o Modelo de Excelência em Gestão Pública, seus fundamentos e os critérios de avaliação dele desdobrados”. A avaliação é condição inerente à natureza do processo de mudança preconizada pela reforma do Estado e serve para “emitir um juízo de valor sobre uma determinada coisa ou fato. A palavra avaliar permeia todos os campos da ciência. [...] refere-se a todas as formas de valoração da ação social orientada para objetivos” (FERREIRA, 2009). Portanto, a avaliação da gestão, tendo como espelho os fundamentos e critérios do Programa, é essencial para que os gestores possam “reconhecer os desafios organizacionais que enfrentam, desvendar novas oportunidades e a escolher a resposta administrativa correta para fazer as mudanças necessárias” (Ibidem);
- “A gestão e a execução das ações do Programa são feitas de forma descentralizada, delegada a organizações parceiras e colaboradores voluntários”. Procedimento que objetiva exercitar e fortalecer a governança do estado na condução do Programa, tendo em vista que o fortalecimento da governança pública integra um dos objetivos da reforma do Estado brasileiro;
- “Todas as pessoas e organizações que participam da Rede Estadual da Gestão Pública e da Coordenação Estadual do Prêmio da Qualidade na Gestão do Estado do Pará (PEQ-PA), de forma permanente ou temporária, estão submetidas ao Código de Ética do Programa”. A adoção de um código de ética próprio visa garantir a padronização de condutas e procedimentos dos avaliadores e juízes, no exame e avaliação das

práticas descritas nos relatórios de gestão das organizações que se submetem ao processo de premiação do PQG-PA;

- “As ações do Programa devem promover a valorização e o reconhecimento do servidor público, assim como consolidar a consciência dos valores éticos inerentes ao serviço público”. A ideia de que o servidor público é peça chave no processo de mudança de paradigma na administração pública é indiscutível, a transversalidade de sua atuação lhe confere atenção especial na estruturação das ações da reforma do Estado, sendo o grande aliado do processo. Abrúcio(2006) defende que mudanças da magnitude pretendida com a reforma do Estado, além de necessitarem de coalizões reformistas, precisam contar com a transformação dos valores dos funcionários públicos e da população.

### 3.3 MACROFUNÇÕES SUBSTANTIVAS DO PQG-PA

A organização operacional do PQG-PA foi estruturada em quatro macrofunções: Mobilização, Capacitação, Avaliação Continuada da Gestão e Reconhecimento e Premiação, consistindo em:

- A **Mobilização** tem por finalidade “divulgar o PQG-PA para as organizações públicas estaduais e municipais, buscando sensibilizá-las para a adesão ao Programa”;
- A **Capacitação** visa “preparar tecnicamente os facilitadores das organizações adesas e os consultores que atuam voluntariamente em nome do Programa”;
- A **Avaliação Continuada da Gestão** objetiva “apoiar as organizações adesas na realização de ciclos contínuos de autoavaliações, seguidos da execução de planos de melhoria, visando qualificar e melhorar os principais fatores relacionados à organização, com ênfase em suas práticas de gestão e seus resultados institucionais”;
- Por fim, o **Reconhecimento e Premiação** tem a finalidade de “promover publicamente as organizações que demonstrem qualidade em seu sistema de gestão e alto desempenho institucional. Realizada por meio do Prêmio Estadual da Qualidade – PEQ-PA”.

O Prêmio alcança importância sócio-política com repercussão no âmbito do governo estadual e na sociedade, o que por si só, requer atenção mais acurada de investigação até mesmo exclusiva, estando, assim, fora do foco de análise desta pesquisa, a qual está voltada,

basicamente, para estudo do PQG-PA, na condição de política pública de gestão, em sua etapa implementacional.

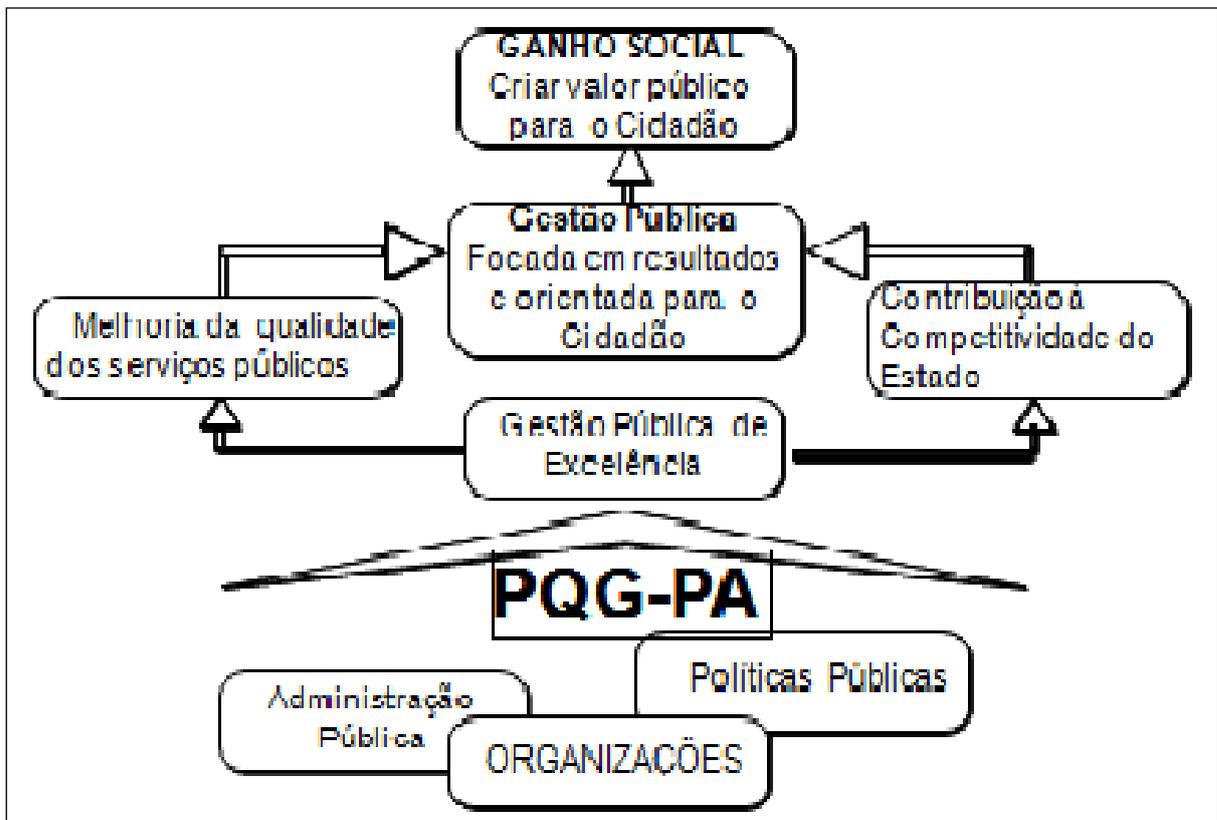
### 3.4 OBJETIVOS E OPERACIONALIZAÇÃO

Com chancela do Gespública, a concepção do Programa foi inspirada no Modelo de Excelência na Gestão Pública (MEGP), nas dimensões: conceitual, organizacional e operacional. Sua aplicação prática é feita por meio da avaliação continuada da gestão, constituída por ciclos de Autoavaliação, cuja finalidade é apurar, de modo coletivo e participativo, as melhorias a serem implementadas na organização, dando *feedback* para aperfeiçoamentos, inovações, fazendo girar novamente o processo.

De acordo com o Termo de Referência (2007) o Programa da Qualidade na Gestão Pública do Estado do Pará (PQG-PA) objetiva: “apoiar as organizações públicas estaduais e municipais do Estado do Pará no processo de transformação gerencial pautado na gestão descentralizada, com ênfase na produção de resultados positivos para a sociedade”. Para alcance dos objetivos o PQG-PA utiliza as estratégias de:

- 1) “promover a adesão das organizações públicas ao Programa de Qualidade na Gestão Pública do Estado do Pará – PQG-PA”. Fase de ampla mobilização, persuasão, de convencimento das lideranças de que a adesão ao Programa resultará em benefícios para todas as partes interessadas;
- 2) “Apoiar e avaliar as ações que visem ao aprimoramento e à melhoria dos serviços prestados pelas organizações públicas ao cidadão e à sociedade”. Ação de natureza técnica realizada pela equipe do núcleo central do PQG-PA, através de eventos pedagógicos de disseminação de saberes e práticas;
- 3) “Sensibilizar os servidores para a participação no esforço de melhoria da qualidade da gestão pública e dos serviços prestados ao cidadão e à sociedade”. Etapa concretizada pela mobilização/persuasão e capacitação dos servidores (força de trabalho) para o manejo das ferramentas utilizadas na implementação do Programa;
- 4) “Consolidar a consciência dos valores éticos inerentes ao serviço público”. Este objetivo-estratégico é de natureza transversal, de conteúdo objetivo, subjetivo e ideológico, cujo alcance só pode ser auferido pelo nível e abrangência dos resultados auferidos em prol da melhoria geral da qualidade de vida da sociedade.

**Figura 1**  
**Representação Gráfica dos Objetivos do PQG-PA**



Fonte: Termo de Referência (2007)

### 3.5 DIRECIONADORES ESTRATÉGICOS

Em que pese ser o PQG-PA uma política pública de gestão, voltada para promover a mudança do modelo gerencial do governo do estado, com vistas a elevar a performance governamental, o programa é de livre adesão por parte dos gestores (lideranças) das organizações, ficando sob o critério de cada um implementá-lo ou não.

Não é prescritivo e sua função básica é estimular, orientar, inspirar as organizações públicas estaduais para, com a introjeção dos fundamentos e princípios, melhorar a ação governamental nomeadamente no que se refere à racionalização e redução dos custos de operação do aparato estatal e à elevação da qualidade e da eficácia dos serviços prestados à população, dentro dos limites estabelecidos pelos princípios expressos no Artigo 37 da Constituição Federal.

A partir dessas considerações, a operacionalização do PQG-PA fica condicionada à(ao):

- Adesão: organizações públicas estaduais e municipais, por adesão, participam do Programa implementando a avaliação e a melhoria continuada da gestão preconizada pelo PQG-PA;
- Voluntariado: pessoas e organizações voluntárias atuam em todo o Estado como gestores e consultores do Programa;
- Aprendizado: disseminação e refinamento contínuos de conceitos e técnicas de avaliação e melhoria continuada da gestão para toda a Rede Estadual da Gestão Pública.

Possui quatro suportes estratégicos para disseminação do conteúdo do Programa:

- a) *Cidadão(ã)*: serão alcançados por meio da concretização de ações que possam “contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos paraenses, promovendo uma gestão pública ética, transparente, participativa, descentralizada e orientada para o cidadão, buscando o controle social”. É desta forma que o PQG-PA pretende conquistar<sup>20</sup> o apoio dos cidadãos;
- b) Logo, a *Sustentabilidade* é a ponte construída em alicerces que levam a “infundir, nas organizações, valores e hábitos gerenciais que demandem uma gestão pública voltada para o cidadão. Implantar e fortalecer a Rede Estadual da Gestão Pública. Ser referência em avaliação da gestão pública”;
- c) *Processos*, ponte edificada com ações intencionalmente planejadas (racionalidade) para “desenvolver a prática da avaliação e melhoria continuada da gestão pública. Reconhecer e premiar a excelência em gestão das organizações públicas estaduais e municipais”. Esta ponte é o motor objetivo da transformação institucional da gestão, na medida em que deve ser desenhada segundo os parâmetros da eficiência e da eficácia;
- d) *Resultados* é o que atesta e confirma a assertividade do Programa para “promover a construção de organizações públicas de alto desempenho. Elevar a satisfação do cidadão com a Administração Pública.”. É o fator que permite a comparabilidade entre uma situação real (organização) e uma ideal (modelo), ou seja, o grau de aderência

---

<sup>20</sup> O verbo conquistar não é aqui empregado como opção gramatical, mas por uma imposição do fato em si, em outros termos, para retratar algo requerido, incondicional e em definitivo para o cidadão, no entendimento de que somente mudando a cultura organizacional com base em novo *ethos* público, pode-se conferir Sustentabilidade ao Programa.

entre a realidade da organização e o que preconiza o Programa para classificar uma organização governamental dentro dos critérios da Qualidade.

Esses direcionadores e suportes estratégicos o PQG-PA funcionam como munição para cumprimento da Missão do Programa de “promover a excelência da gestão pública estadual e municipal, mediante a avaliação continuada das práticas de gestão e dos resultados das organizações.” O que na prática significa, teoricamente, que seus direcionamentos e atuação estarão (ou deveriam estar), necessariamente, alinhados ao plano estratégico do governo do estado.

A Visão de Futuro do Programa sustenta que “a excelência em gestão pública deverá ser um valor adquirido e preservado pelas instituições públicas estaduais e municipais do Pará e um valor requerido do serviço público pelo cidadão”. Em tese, essa declaração expressa a intencionalidade do Programa em promover a mudança institucional e criar um novo paradigma de gestão pública, tendo como diferencial o protagonismo da sociedade e o controle social exercido pelo cidadão, alcançando assim sua sustentabilidade.

São definidos, no Termo de Referências, três fatores substanciais para o sucesso do Programa na qualidade de política pública de gestão: primeiro, “O reconhecimento público pela alta administração das organizações e dos governos, evidenciado por alguma forma de tratamento que promova as organizações certificadas ou premiadas pelo PQG-PA.” Na prática, isto significa ampla publicidade a ser dada às organizações participantes do prêmio, pelos resultados alcançados, conferindo-lhes reconhecimento e premiação ao mérito do desempenho, obedecendo a ritual específico de concretização do Prêmio Estadual da Qualidade (PEQ-PA)<sup>21</sup>.

O segundo fator a garantir sucesso ao Programa é “o voluntariado de pessoas e organizações públicas ou não, organizadas em uma rede estadual para a excelência da gestão pública.” (*networks*). O voluntariado tem função vertebral na operacionalização do Programa e funciona “como uma rede de profissionais ‘com *expertise* e competência reconhecidas em um domínio específico e um *authoritative claim* ao conhecimento relevante às políticas públicas ligadas àquele domínio ou *issue-area*’” (FARIA, 2003).

O terceiro fator obrigatório ao êxito do Programa é dispor de uma “tecnologia de gestão pública compatível com os referenciais nacionais de excelência e desempenho,

---

<sup>21</sup> O PEQ-PA é uma vertente do PQG-PA é a culminância de um ciclo de avaliação. As organizações são avaliadas, reconhecidas e premiadas pelos avanços obtidos, sendo grande a visibilidade e o destaque às lideranças de cúpula. Tem organização específica e mobiliza comunidade de especialistas - servidores públicos voluntários (*policy communities*), que atuam como avaliadores, juízes e organizadores do evento.

destacando que deve ser necessariamente pública”. Essa tecnologia é o MEGP, disponibilizado pelo Gespública, funcionando como fonte de inspiração para elaboração do PQG-PA.

### 3.6 COMPONENTES ESTRUTURANTES DO PQG-PA: fundamentos e critérios

Antes de tratar da aplicação dos fundamentos da “Qualidade” na gestão governamental, é oportuno observar alguns requisitos para seu pleno funcionamento: existência de uma eficaz liderança, assentada num sistema de trabalho que permita a condução das ações de forma coesa e uniforme, tendo claramente definidos os destinatários de cada atividade, como também os resultados por eles esperados; sistemas de informações e de indicadores de desempenho, dando *feedback* para retroalimentação do sistema; processos estruturados de planejamento e acompanhamento das ações para evitar desperdícios (retrabalho) e envolver, motivar, desenvolver todos os servidores no compromisso de satisfazer cidadão. Acrescente-se ainda, que a Qualidade aplicada na gestão pública é, em tese, irremediavelmente, orientada para o cidadão e pautada nos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade, da legalidade, da publicidade e da eficiência.

Dispõe de arsenal metodológico para ser instrumento de promoção da cidadania, na medida em que conta com mecanismos operacionais e conceitos valorativos, que proporcionam aos cidadãos e servidores públicos, o exercício de práticas participativas, de controle social e orientadas para resultados positivos ao cidadão e à sociedade.

Cabe aqui esclarecer que, o sentido estrito do termo “resultado”, no contexto do serviço público, equivale ao atendimento total ou parcial das demandas da sociedade interpretadas pelos governos por meio de políticas públicas. Neste caso, a eficácia e eficiência são essenciais para produzir mais e melhores resultados para o cidadão, com impactos positivos no melhoramento da qualidade de vida da sociedade, situação muito bem traduzida pela máxima de Teodor Lowi de que “a política pública faz a política” (*Apud* SOUZA, 2007).

O modelo de excelência definido pelo Gespública, o MEGP, considera que os “fundamentos da excelência são valores essenciais que caracterizam e definem o modelo da Gestão”. Ou seja, “são valores que precisam ser internalizados para levar a gestão a um grau de excelência”, pois parte do pressuposto de que na “maioria das organizações públicas os fundamentos apresentados ainda não foram adquiridos como valores, são apenas objetivos de uma visão futura da prática gerencial desejada”.

Deduz-se então, que a efetivação do Programa ocorre à medida em esses valores forem sendo transformados em “orientadores das práticas de gestão, tornar-se-ão gradativamente hábitos e, por fim, valores inerentes à cultura organizacional”, levando a organização a aumentar o nível de desempenho, passando a “qualidade” a ser atributo indissociável de sua natureza, sendo algo requerido pelo cidadão e pela sociedade. Na medida em que foi concebido sob a “premissa de que é preciso ser excelente sem deixar de ser público”, ou seja, para romper com a lógica de que o que é público não tem qualidade.

Assim, o PQG-PA foi edificado em princípios próprios da natureza pública das organizações governamentais, identificados no Artigo 37 da Constituição Federal como princípios constitucionais:

- **Legalidade** - estrita obediência à lei, nenhuma gestão poderá ser reconhecida como de excelência à revelia da lei;
- **Moralidade** - pauta a gestão pública por um código moral. São princípios morais de aceitação pública;
- **Impessoalidade** - não fazer acepção de pessoas. O tratamento diferenciado restringe-se apenas aos casos previstos em lei. A cortesia, a rapidez no atendimento, a confiabilidade e o conforto são valores de um serviço público de qualidade e devem ser alcançar todos os usuários indistintamente. No serviço público todos usuários são preferenciais;
- **Publicidade** - ser transparente, dar publicidade aos dados e fatos. Forma eficaz de indução do controle social;
- **Eficiência** - Fazer o que precisa ser feito com o máximo de qualidade ao menor custo possível..

E nos fundamentos próprios da gestão de excelência contemporânea, a saber:

- **Excelência dirigida ao cidadão** - Pressupõe atenção prioritária ao cidadão e à sociedade na condição de usuários de serviços públicos e destinatários da ação decorrente do poder de Estado exercido pelas organizações públicas, buscando oferecer qualidade de vida para todos. As organizações públicas, mesmo aquelas que prestam serviços exclusivos de Estado, devem submeter-se à avaliação de seus usuários, obtendo o conhecimento necessário para gerar produtos e serviços de valor, proporcionando maior satisfação. Este fundamento envolve não apenas o cidadão

individualmente, mas todas as formas pelas quais se faça representar: empresas, associações, organizações e representações comunitárias;

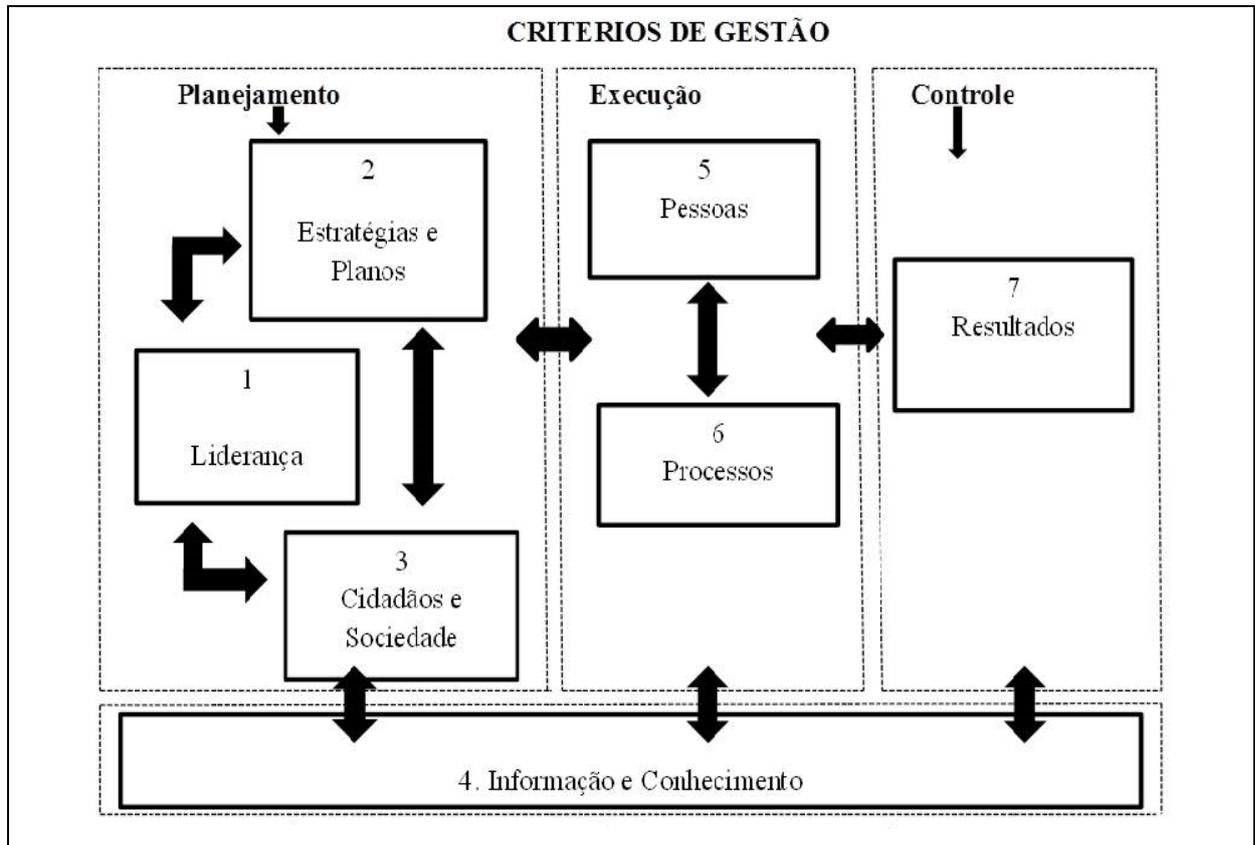
- **Gestão participativa** – demanda por atitude gerencial de liderança descentralizada, que busque a cooperação das pessoas, reconhecendo a capacidade e o potencial diferenciado de cada um, harmonizando os interesses individuais e coletivos, a fim de conseguir a sinergia das equipes de trabalho. Requer cooperação, compartilhamento de informações e confiança para delegar, dando autonomia para atingir metas. Em retorno, as pessoas tomam posse dos desafios e dos processos de trabalho dos quais participam, tomam decisões, criam e inovam, gerando um clima organizacional saudável;
- **Gestão baseada em processos e informações** - O centro prático da ação da gestão pública de excelência é o processo, entendido como um conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que transforma insumos (*input's*) em produtos/serviços (*outputs*) com alto valor agregado. Gerenciar um processo significa planejar, desenvolver e executar as suas atividades e, avaliar, analisar e melhorar seus resultados, proporcionando melhor desempenho à organização. A gestão de processos permite a transformação das hierarquias burocráticas em redes de unidades de alto desempenho. Os fatos e dados gerados em cada um desses processos, são transformam em informações que assessoram a tomada de decisão e alimentam a produção de conhecimentos (*feedback*). Dando à organização pública alta capacidade para agir e poder para inovar;
- **Valorização das pessoas** – significa valorizar o servidor público enquanto ser humano, possuidor de ideias e pensamentos, dando-lhe autonomia para atingir metas e criar oportunidades de aprendizado desenvolvendo suas potencialidades e sendo reconhecido pelo seu bom desempenho;
- **Visão de futuro** - capacidade de visualizar o futuro desejado. A visão de futuro pressupõe a constância de propósitos agindo continuamente;
- **Aprendizado organizacional** - deve ser internalizado na cultura organizacional tornando-se parte do trabalho diário em quaisquer de suas atividades, eliminando a causa de problemas, buscando inovações e motivando as pessoas através da satisfação de executarem suas atividades sempre da melhor maneira possível. Este fundamento é transversal a todos os Critérios e Itens. O aprendizado deve acontecer de maneira sistêmica;

- **Agilidade** - A proatividade está relacionada à noção de antecipação e resposta rápida às mudanças do ambiente.. Papel importante desempenha a organização pública formuladora de políticas públicas, na medida em que percebe os sinais do ambiente e consegue antecipar-se, evitando problemas e/ou aproveitando oportunidades. A resposta rápida agrega valor à prestação dos serviços públicos e aos resultados do exercício do poder de Estado;
- **Foco em resultados** - o resultado é, então, a materialização de todo o esforço da organização para o atendimento das necessidades das partes envolvidas;
- **Inovação** - são mudanças significativas para melhorar os processos, serviços e produtos, criando novos valores para as partes interessadas da organização. A inovação deve fazer parte da cultura;
- **Controle social** - a gestão das organizações públicas tem que estimular o cidadão e a própria sociedade a exercer ativamente o seu papel de guardiãs de seus direitos e de seus bens comuns. A gestão pública pela qualidade pressupõe a criação de canais efetivos de participação popular nas decisões públicas, na avaliação dos serviços e na atuação da organização relativamente aos impactos causados à saúde, segurança e meio ambiente.

Esse Modelo de excelência segue representação de um sistema gerencial dividido em sete partes, chamadas de critérios: Liderança, Estratégias e Planos, Cidadãos e Sociedade, Informação e Conhecimento, Pessoas, Processos, Resultados. Os quais são organizados em blocos a partir de uma lógica sistêmica, de caráter interdependente e complementar, com a finalidade de materializar os princípios e fundamentos substantivos da excelência em gestão.

Esses critérios reúnem requisitos, expressos sob a forma de perguntas, formuladas de modo a apreender as práticas de gestão tangíveis e mensuráveis. O desafio das organizações adesas ao PQG-PA é buscar aproximar ao máximo as suas práticas de gestão ao que solicita cada requisito constitutivo dos critérios, onde os resultados apurados na Autoavaliação, quanto mais aderentes ao modelo, mais a organização estará próxima da excelência em gestão. Representação gráfica do Modelo:

**Figura 2**  
**Representação Gráfica do Modelo de Excelência em Gestão Pública**



Fonte: Termo de Referência do PQG-PA, 2007.

O funcionamento do MEGP é sustentado pelo conceito do PDCA<sup>22</sup>, tendo como direcionamento a seguinte lógica: a direção da organização é competência da **Liderança** (*decision maker*), que a partir do *feedback* dado pelos **Cidadãos** e a **Sociedade** coleta **informações** (*input's*) para definir as **Estratégias e Planos** da organização **governamental**; a implementação das ações definidas no planejamento estratégico é concretizada por meio das **Pessoas**, que utilizam os **Processos** existentes na organização; e todo esse ciclo, ao ser executado, deverá produzir **Resultados** (*outputs*), os quais devem ser analisados e compreendidos, gerando **Informações e Conhecimento** para serem utilizadas no processo de tomada de decisão, subsidiando assim um novo ciclo de gestão (PDCA).

<sup>22</sup> PDCA: sigla em inglês formada pelas palavras: : *Plan, Do, Check* e *Act*, que em livre tradução significam: **P** (*plan* – planejar): seleção de um processo, atividade ou máquina que necessite de **melhoria**, com medidas claras para obtenção de **resultados**; **D** (*do* – fazer): **implementação** do plano **elaborado** e **acompanhamento** de seu **progresso**; **C** (*check* – verificar): **análise** dos resultados obtidos na **execução** do plano e se necessário, **avaliação** do plano; **A** (*act* – agir): caso tenha obtido **sucesso**, o novo processo é **documentado** e se transforma em um novo **padrão**. (PQG-PA).

## 4 O PQG-PA NA PRÁTICA

Este bloco trata do estudo de caso propriamente dito. Objetiva encontrar respostas para a questão central que move sua realização: Por que o PQG-PA não se efetivou como política pública de gestão? Quais os entraves foram determinantes para o esvaziamento do Programa, eles estão na arquitetura (conteúdo e forma), na implementação ou na interação entre os atores envolvidos no processo de concretização do Programa?

### 4.1 PQG-PA: uma janela de oportunidade entreaberta

Os condicionantes da criação do PQG-PA agrupavam-se, de um lado, os problemas advindos com o desequilíbrio financeiro e da desarticulação institucional; os gastos com pessoal que consumiam cerca de 80% das receitas correntes líquidas<sup>23</sup>, da necessidade de recuperar a credibilidade junto à sociedade, aos credores nacionais e internacionais e à união, e a constatação de que a estrutura e cultura burocráticas eram um grande entrave ao novo enfoque da estratégia governamental: a municipalização do desenvolvimento.

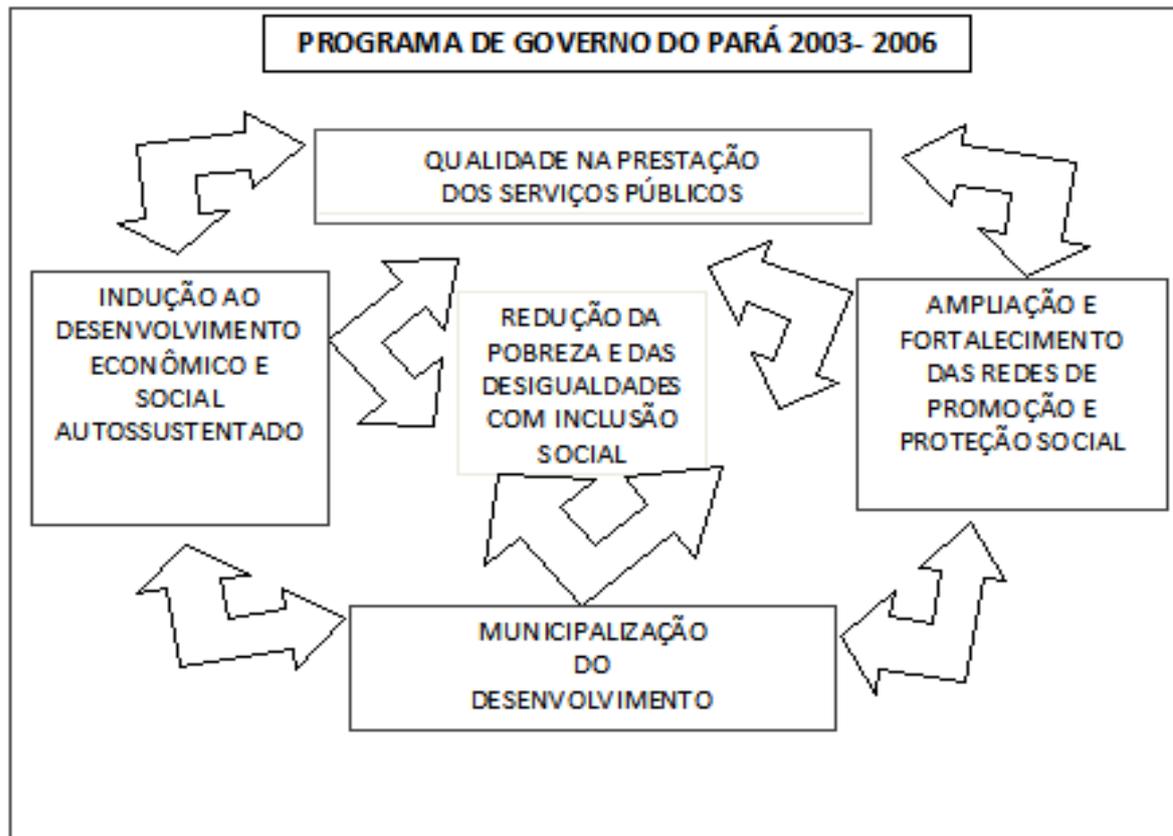
De outro lado, o posicionamento estratégico em assegurar os resultados considerados como avanços, alcançados na sequência das gestões capitaneadas pelo PSDB no Pará; a disseminação do sucesso da adoção do chamado “choque de gestão” empreendido em destacados estados da federação brasileira, como Minas Gerais e São Paulo; a necessidade política de efetivação do novo texto constitucional e a influência exercida pela atuação direta do governo federal desde 1995, em promover a reforma administrativa do Estado brasileiro, que buscava alcançar a melhoria da prestação de serviços, a criação de canais de participação cidadã, a descentralização e desconcentração, uma gestão pública transparente, com equilíbrio fiscal e a qualificação dos servidores.

Com essas leituras e buscando seguir na mesma direção, o governador Simão Jatene, dá continuidade à política de governo iniciada por seu antecessor e tem como projeto político de governo a seguinte proposta:

---

<sup>23</sup> Em 2004, a estrutura do poder executivo paraense era composto por 66 órgãos estaduais distribuídos entre 34 integrantes da Administração Direta e 32 da Administração Indireta (09 Fundações, 15 Autarquias, 03 Empresas Públicas e 05 Sociedades de Economia Mista). Para funcionamento de toda essa engrenagem contava com contingente de 82.368 servidores ativos (59.411 efetivos, 20.809 temporários e 2.148 comissionados). Além dos quadros de inativos (civil 23.384 e militar 3.823) e pensionistas 9.902, perfazendo um total de 109.575 servidores, (SEAD, 2004).

**Figura 3**  
**Representação Gráfica da Proposta de Governo 2003 - 2006**



Fonte: SEAD, 2004 ( Adaptado pelo autor)

Esta representação gráfica da proposta de governo<sup>24</sup> demonstra que os macro-objetivos do governo do estado passam pela melhoria da “qualidade na prestação dos serviços públicos”. No entendimento estatal é presente a necessidade de alinhamento das ações, pois sem qualificação da prestação do serviço público atuando transversalmente, os objetivos do programa de governo serão inalcançáveis. Essa percepção reforça ainda mais as determinantes para criação do PQG-PA, pontuadas no estudo de Soares (2004), quando conclui que:

[...]Os dados aqui apresentados indicam que os entraves burocráticos associados a outros fatores, como uma legislação tributária pouco adequada; a dificuldade de acessar linhas de crédito e de financiamento compatíveis com as capacidades financeiras dos setores econômicos; o reduzido investimento em pesquisa e desenvolvimento tecnológico; as dificuldades de canais de acesso ao mercado, com especial impacto sobre as micro e pequenas empresas estaduais; além das dificuldades associadas à precariedade da infraestrutura econômica do Estado do Pará levaram o Estado a buscar as reformas como forma de mudar o perfil

<sup>24</sup>A representação gráfica foi adaptada, a partir do material utilizado pelo Secretário de Estado de Administração em evento do CONSAD(Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração). Disponível no endereço <http://www.fundap.sp.gov.br/eventos/seminarioconsad/material/EE%20PARA.pdf>., acesso em 02.02.2014

administrativo e melhor se capacitar para prestar serviços de qualidade no sentido de desenvolver o Estado.

É nessa direção que as reformas levadas a termo ainda no governo de Almir Gabriel<sup>25</sup>, conforme atesta a citação acima, propiciaram gradativa recuperação financeira e credibilidade do governo junto à população, fazendo-se necessária adoção de mecanismos que dessem continuidade e assegurassem, com efetividade, os avanços alcançados. O que evidencia articulação direta entre política e a política pública, conforme preconiza Lowi.

Em entrevista, o técnico responsável pela concepção do PQG-PA, senhor Manoel de Moraes Nunes<sup>26</sup>, informou que foi convidado pelo Secretário de Administração, senhor Frederico Monteiro, para “*criar um prêmio que estimulasse os servidores e as organizações, a melhorarem cada vez mais suas práticas*” [sic]. Diante do convite fez a ponderação de que “*as pessoas não tinham essa cultura aqui no estado*”, que seria necessária a adoção de ferramentas que auxiliassem a gestão a promover a transformação gerencial. Foi dado prazo e seguindo o estilo *top dow* de gestão, o PQG-PA foi concebido, estruturado e posto em prática.

Foi gerado clima de grande entusiasmo e expectativas positivas com os resultados promissores que a operacionalização do Programa poderia trazer ao governo. O que pode ser traduzido nas palavras do governador Simão Jatene, durante a solenidade de lançamento do Programa:

“Este é um passo importante no processo de modernização da gestão pública no Estado. É o tipo de projeto que não tem placa e nem inauguração, mas sem dúvida é fundamental para a eficiência de todos os demais projetos. Além disso, faz parte de uma grande ação do nosso governo, que é a valorização do servidor público.” (PSDB, 2004).

Justificando a iniciativa de adoção do PQG-PA, o titular da SEAD, Frederico Monteiro<sup>27</sup>, destaca que:

“[...] ações que vêm sendo adotadas há quase 10 anos pelo Governo do Pará, na área de modernização administrativa. ‘No primeiro momento ficou claro a necessidade de uma reforma do papel do Estado, assim veio o ajuste fiscal, para dar suporte aos grandes projetos de infra-estrutura e à mudança da base produtiva (a

<sup>25</sup> Lei 6.212 – 99, da lavra do governador Almir Gabriel, dispõe sobre a criação, estrutura e funcionamento das Secretarias Especiais de Estado e institui o Colegiado de Gestão Estratégica e dá outras providências.

<sup>26</sup> Egresso da iniciativa privada (SENAI) e detentor de conhecimentos e experiência profissional em gestão pela Qualidade.

<sup>27</sup> Fala do Secretário de Administração, senhor Frederico Monteiro, por ocasião do lançamento do PQG-PA, disponível no [http://ww1.psd.org.br/realizacoes/realizacao\\_noticia.asp?id=6311&realizacao=estadual](http://ww1.psd.org.br/realizacoes/realizacao_noticia.asp?id=6311&realizacao=estadual), acesso feito em 20.05.2014

partir da verticalização da produção mineral, desenvolvimento da agroindústria e do turismo), sempre objetivando a redução das desigualdades sociais e o combate à pobreza’.”

Ressalte-se que na expectativa gerada e na arrancada de lançamento e operacionalização, o PQG-PA constou da agenda mínima do governo, configurando-se como prioridade, com dotação orçamentária e condições objetivas para materializar sua missão institucional de apoio à transformação gerencial do estado.

Os discursos oficiais evidenciavam o entendimento de que são os órgãos que integram o governo do estado os instrumentos de implementação das políticas públicas empreendidas pelo governo e que a adoção do PQG, como ferramenta de gestão, possibilitaria qualificar a gestão pública ao nível de verificar o grau de aderência das ações empreendidas ao interesse público, ou seja, a efetividade das políticas públicas, convalidadas pela compatibilidade entre as prioridades do governo e o querer da sociedade.

#### 4.2 GESTÃO E OPERACIONALIZAÇÃO DO PQG-PA

O PQG-PA foi concebido para funcionar em rede, composta por núcleos regionais formados em cada uma das doze regiões de integração<sup>28</sup> do estado. A operacionalização ficou sob a responsabilidade da Secretaria de Estado de Administração (SEAD) e a gestão feita por

---

<sup>28</sup> Regiões de integração do Estado do Pará: **1- Metropolitana (5 Municípios)** – Belém, Ananindeua, Benevides, Marituba, Santa Bárbara; **2 - Guamá - (18 Municípios)**- Colares, Castanhal, Curuçá, Igarapé-Açu, Inhangapi, Magalhães Barata, Maracanã, Marapanim, Santo Antônio do Tauá, Santa Izabel do Pará, São Caetano de Odivelas, São Domingos do Capim, São Francisco do Pará, São João da Ponta, São Miguel do Guamá, Terra Alta e Vigí; **3 - Rio Caetés (15 Municípios)** – Augusto Corrêa, Bonito, Bragança, Cachoeira do Piriá, Capanema, Nova Timboteua, Peixe Boi, Primavera, Quatipuru, Salinópolis, Santa Luzia do Pará, Santarém Novo, São João de Pirabas, Traquateua e Viseu; **4 - Araguaia (15 Municípios)** – Água Azul do Norte, Banach, Conceição do Araguaia, Cumarú do Norte, Floresta do Araguaia, Ourilândia do Norte, Pau D'arco, Redenção, Rio Maria, Santa Maria da Barreiras, Santana do Araguaia, São Félix do Xingu, Sapucaia, Tucumã e Xinguara; **5 - Carajás (12 Municípios)** – Bom Jesus do Tocantins, Brejo Grande do Araguaia, Canaã dos Carajás, Curionópolis, Eldorado dos Carajás, Marabá, Palestina do Pará, Parauapebas, Piçarra, São Domingos do Araguaia, São Geraldo do Araguaia e São João do Araguaia; **6 - Tocantins (11 Municípios)** - Abaetetuba, Acará, Baião, Barcarena, Cametá, Igarapé Miri, Limoeiro do Ajuru, Mocajuba, Moju, Oeiras do Pará e Tailândia; **7 - Baixo Amazonas (12 Municípios)** - Alenquer, Almerim, Belterra, Curuçá, Faro, Juruti, Monte Alegre, Óbidos, Oriximiná, Prainha, Santarém e Terra Santa; **8 - Lago de Tucuruí (7 Municípios)** - Breu Branco, Goianésia do Pará, Itupiranga, Jacundá, Nova Ipixuna, Novo Repartimento e Tucuruí.; **9 - Rio Capim (16 Municípios)** - Abel Figueiredo, Aurora do Pará, Tomé Açu e Ulianópolis; **10 - Xingu (10 Municípios)** - Altamira, Anapu, Brasil Novo, Medicilândia, Pacajás, Placas, Porto de Moz, Senador José Porfírio, Uruará, Vitória do Xingu; **11 - Marajó (16 Municípios)** - Afuá, Anajás, Bagre, Breves, Cachoeira do Arari, Chaves, Currálinho, Gurupá, Melgaço, Muaná, Ponta de Pedras, Portel, Salvaterra, Santa Cruz do Arari, São Sebastião da Boa Vista, Soure; **12 - Tapajós(6 Municípios)** - Aveiro, Itaiuba, Jacareacanga, Novo progresso, Rurópolis, Trairão.

uma Coordenação Estadual, formada por uma equipe técnico-administrativa<sup>29</sup> e pelos Coordenadores dos Núcleos Regionais. Cabendo à Coordenação Estadual a disponibilização da logística para execução das ações do Programa.

Uma das atribuições precípua da Coordenação Estadual do PQG-PA é o fomento da Rede Estadual de Gestão Pública, para cumprir o papel de *Policy Network*, com a finalidade de persuadir pessoas e disseminar o ideário da qualidade, partindo do entendimento de que para: “transformar a gestão pública, induzir o controle social e construir uma nova imagem do serviço público é preciso mobilizar e envolver um grande número de pessoas e organizações públicas estaduais e municipais em todo o Estado do Pará”. Em que o estabelecimento de parcerias com organizações (públicas e privadas) e a efetivação do voluntariado (servidores públicos e cidadãos) para formação da Rede Estadual da Gestão Pública, são estratégias condicionantes à viabilidade do Programa.

A parceria firmada com as organizações para formação da Rede (*network*) de apoio ao Programa é feita por meio da cedência de parte do tempo dos servidores para que, na condição de consultor voluntário do PQG-PA, em tese, atuem junto às organizações; dando suporte às ações de mobilização, avaliação e reconhecimento e premiação; além de prestarem apoio logístico aos Núcleos Regionais do PQG-PA, em todo o Estado.

As pessoas que integram a *network*- cidadãos, funcionários públicos ou não, que disponibilizam tempo e conhecimento para dar orientação e assistência técnica às organizações públicas adesas ao Programa - atuam como consultores *Ad Hoc* e prestam serviços voluntários como palestrantes, instrutores, assistentes do processo de Autoavaliação junto às organizações, também como avaliadores, examinadores, juízes e conselheiros do Prêmio, e como membros dos diversos comitês do PQG-PA.

#### 4.3 O PQG-PA EM NÚMEROS

Destacam-se a seguir as principais realizações do Programa<sup>30</sup>, para instrumentalização da análise dos resultados auferidos com a implementação:

---

<sup>29</sup> Além da coordenação, a equipe é composta por técnicos de formação acadêmica diversa (a composição da equipe técnica é numericamente variável, entre 6 a 4 servidores, entre cedidos e efetivos da SEAD), e mais três servidores no apoio administrativo.

<sup>30</sup> A partir de 2011 as ações do Programa foram sendo desaquecidas.

**Quadro 01**  
**Ações realizadas de 2004 a 2010**

<b>AÇÕES</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>TOTAIS</b>
Adesões	05	25	03	12	05	01	01	52
Visitas Técnicas	-	04	33	62	26	52	18	195
Reuniões do Núcleo	-	04	10	09	10	08	08	49

**Fonte: Sead, 2014 – (Adaptado pelo autor)**

Este quadro demonstra que o primeiro ano de operacionalização do Programa ocorreu o maior número de adesões dos órgãos governamentais ao PQG-PA. No ano eleitoral, 2006, houve decréscimo significativo não adesões, mas intensificação de visitas técnicas. Com a eleição da governadora Ana Júlia (PT), portanto mudança no comando governamental, as adesões voltaram a crescer em 2007, assim como visitas técnicas. Nos anos subsequentes, o movimento foi de paulatino decréscimo em todas as frentes de trabalho do Programa. O que é atribuído à rotatividade de secretários de administração, três gestores ocuparam o cargo num período de quatro anos, com impacto direto na estrutura e funcionamento interna da própria equipe, além de fatores externos que concorreram para o alcance desses números.

Ao longo do período em atividade plena, o Programa arregimentou os seguintes órgãos do governo do estado, conforme demonstrativo abaixo:

**Quadro 02**  
**Organizações e Prefeituras adesas ao PQG-PA de 2004 a 2010**

<b>Termo de Adesão</b>	<b>Organizações</b>	<b>Ano</b>
001/2004	Secretaria Executiva de Estado de Educação – SEDUC	2004
002/2004	Instituto de Assist. dos Servidores do Estado do Pará – IPASEP	2004
003/2004	Secretaria Executiva de Estado de Agricultura – SAGRI	2004
004/2004	Secretaria Executiva de Estado da Fazenda – SEFA	2004
005/2004	Fundação Pública Hospital de Clínicas Gaspar Vianna – FHGV	2004
006/2005	Prefeitura de CASTANHAL	2005
007/2005	Fundação de Hemoterapia e Hematologia do Pará – HEMOPA	2005
008/2005	Companhia Paraense de Turismo do Pará – PARATUR	2005
009/2005	Imprensa Oficial do Estado – IOEPA	2005
010/2005	Empresa Pública Ophir Loyola – EPOL	2005

**Continuação**

<b>Termo de Adesão</b>	<b>Organizações</b>	<b>Ano</b>
011/2005	Polícia Civil do Estado do Pará – PC	2005
012/2005	Secretaria Executiva de Estado de Transportes – SETRAN	2005
013/2005	Secretaria Executiva de Estado de Esporte e Lazer – SEEL	2005
014/2005	Companhia de Habitação do Estado do Pará – COHAB	2005
015/2005	Secretaria Executiva de Estado de Obras Públicas – SEOP	2005
016/2005	Junta Comercial do Estado do Pará – JUCEPA	2005
017/2005	Companhia de Abastecimento do Pará – CEASA	2005
018/2005	Secretaria de Planejamento Orçamento e Finanças - SEPOF	2005
019/2005	Procuradoria Geral do Estado – PGE	2005
020/2005	Agência de Defesa Agropecuária do Pará - ADEPARÁ	2005
021/2005	Coordenadoria de Comunicação Social – CCS	2005
022/2005	Secretaria Executiva de Estado de Segurança Pública – SEGUP	2005
023/2005	Corregedoria Geral da Polícia Militar do Estado do Pará	2005
024/2005	Fundação da Criança e do Adolescente do Pará - FUNCAP	2005
025/2005	Universidade do Estado do Pará - UEPA	2005
026/2005	Fundação Santa Casa de Misericórdia do Pará - FSCM	2005
027/2005	Instituto de Metrologia do Estado do Pará - IMEP	2005
028/2005	Advocacia Geral do Estado - AGE	2005
029/2005	Empresa de Processamento de Dados do Estado do Pará - PRODEPA	2005
030/2005	Fundação de Telecomunicações do Estado do Pará - FUNTELPA	2005
031/2006	Prefeitura de ALTAMIRA	2006
032/2006	Secretaria Executiva de Estado de Justiça – SEJUDH	2006
033/2006	Ministério Público do Estado do Pará - MPE	2006
034/2007	Departamento de Trânsito do Estado do Pará - DETRAN	2007
035/2007	Secretaria de Estado de Cultura - SECULT	2007
036/2007	Fundação Cultural do Pará “Tancredo Neves” - FCPTN	2007
037/2007	FUNDAÇÃO CURRO VELHO -	2007
038/2007	FUNDAÇÃO CARLOS GOMES	2007
039/2007	Instituto de Artes do Pará - IAP	2007
040/2007	Instituto de Medicina Legal “Renato Chaves” - IML	2007
041/2007	VICE-GOVERNADORIA	2007
042/2007	Secretaria de Estado de Segurança Pública do Pará- SEGUP	2007
043/2207	Banco do Estado do Pará - BANPARÁ	2007
044/2007	PARÁ 2000	2007

**Conclusão**

<b>Termo de Adesão</b>	<b>Organizações</b>	<b>Ano</b>
045/2007	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbanismo e Regional - SEDURB	2007
046/2008	Companhia de Saneamento do Estado do Pará - COSANPA	2008
047/2008	Prefeitura de IRITUIA	2008
048/2008	Prefeitura de XINGUARA	2008
049/2008	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Pará - FADESPA	2008
050/2008	Instituto de Terras do Estado do Pará - ITERPA	2008
051/2009	Superintendência do Sistema Penitenciário do Estado do Pará - SUSIPE	2009
052/2009	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Pará - EMATER	2010

**Fonte: Sead, 2014 (Adaptado pelo autor)**

O Programa foi lançado em novembro de 2004 e, ainda por ocasião da solenidade de lançamento, SEDUC, IPASEP, SAGRI e SEFA, fizeram adesão. Entretanto, a operacionalização só foi iniciada em março de 2005.

Ressalte-se que das organizações que primeiramente aderiram ao Programa, a SEFA aplicou a metodologia desde então e a mantém até hoje, com ações estruturadas e coordenadas pelo técnico responsável pela concepção do PQG-PA.

Outro destaque foi a adesão de quatro municípios ao Programa: Castanhal (2005), Altamira (2006), Irituia e Xinguara (2008), expressando a abrangência municipal preconizada no Termo de Referência do Programa. Mas, quando analisadas as realizações, verifica-se que o intento não teve a devida eficácia, pois somente Irituia realizou eventos pontuais, enquanto os demais municípios ficaram apenas na adesão.

\*Não obstante a inclusão do PQG-Pana agenda mínima do governo, o orçamento aportado não ficou sob a gestão da coordenação do Programa, dificultando o desenvolvimento das ações e a mensuração de seus gastos efetivos.

**Quadro 03**  
**Número de Cursos realizados e de servidores capacitados**

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>TOTAIS</b>
<b>Cursos</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>17</b>	<b>19</b>	<b>20</b>	<b>17</b>	<b>96</b>
<b>Servidores</b>	<b>264</b>	<b>267</b>	<b>448</b>	<b>439</b>	<b>366</b>	<b>380</b>	<b>2.164</b>

**Fonte: Sead, 2014 (adaptado pelo autor)**

**Quadro 04**  
**Modalidades e objetivos das capacitações realizadas**

<b>Modalidades de Capacitações</b>	<b>Objetivos</b>
Preparação para Autoavaliação	Habilitar o participante a avaliar o sistema de gestão da organização
Preparação para elaboração do Relatório de Gestão	Habilitar o participante a construir o Relatório de Gestão de acordo com os critérios de excelência;
Preparação para Banca Examinadora do PEQ-PA	Capacitar Examinadores para atuarem no Prêmio Estadual de Qualidade
Ferramentas da Qualidade	Capacitar os participantes para aplicação das Ferramentas de Qualidade
Como operacionalizar o software sideral	Capacitar os examinadores a registrarem no software as análises do Relatório de Gestão para gerar o Relatório de Avaliação
Plano de Melhoria da Gestão	Capacitar os participantes a implementarem Planos de Melhorias na Gestão (PMG)
Formação de consultor <i>Ad hoc</i>	Preparar consultores para atuarem como palestrantes, instrutores e orientadores dos conceitos, fundamentos e metodologia do PQG-PA

**Fonte: Autoria própria**

**Quadro 05**  
**Ferramentas utilizadas nas Autoavaliações realizadas**

<b>Instrumentos de Avaliação da Gestão (IAG)</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Totais</b>
Régua de 250 pontos	0	06	04	02	-	01	13
Régua de 500 pontos	0	01	05	09	10	10	35

**Fonte: Sead, 2014 – (adaptado pelo autor)**

Os números integrantes dos quadros acima se olhados de *per si*, demonstram momento de ascensão do Programa entre os anos de 2006 a 2008, com resultados promissores referentes às adesões, capacitações e autoavaliações, apresentando decréscimo a partir de 2009. Porém, quando os mesmos números, auferidos no período, são analisados no contexto das dimensões do estado do Pará, em termos geográficos, populacionais e do contingente de servidores estaduais e mais o quantitativo do funcionalismo dos 143<sup>31</sup> municípios paraenses à época, verifica-se que os resultados não foram nem um pouco promissores frente aos objetivos almejados.

<sup>31</sup> Atualmente o Pará tem 144 municípios, com a emancipação de Mojuí dos Campos no oeste paraense, em 1º de janeiro de 2013

Tomando-se como referência os dados do ano de lançamento do Programa frente aos resultados acumulados em sete anos de funcionamento, verifica-se que: dos 143 municípios 4 aderiram (2,79%), alcance mínimo; dos 66 órgãos governamentais 52 assinaram termo de adesão (78,78%) e destes 23 realizaram a Autoavaliação, ou seja, 44,23%. Ressalte-se que embora seja a realização da Autoavaliação que movimenta os ciclos de melhorias contínuas na gestão, a mesma, por si só, não garante a implementação das ações reveladas como oportunidades de melhoria, tanto que em 2012 apenas 12 organizações estavam implementando ações de melhoria na gestão, com algum acompanhamento do PQG-PA: Banpará, Jucepa, Hospital Ophir Loyola, Hospital de Clínicas Gaspar Viana, Fundação Santa Casa de Misericórdia, Ceasa, Prodepa, Sefa, Lacen, Sejudh, Susipe e Polícia Militar (20º Batalhão)

Das observações e contatos realizados com os coordenadores e técnicos operadores do PQG-PA, nas organizações pesquisadas, percebeu-se que um dos maiores entraves é a falta de apoio por parte da cúpula dirigente (apoio de toda natureza: financeiro, humano, infraestrutural etc).

Pode-se entender que esses entraves são gerados e/ou (re)produzidos pelas incertezas que o sistema político cria com relação à definição de prioridades, na medida em que suas decisões e movimentação seguem a lógica do conjuntural, do imediato, em detrimento das questões de longo prazo, mais substantivas, prejudicando assim a implementação da mudança do modelo de gestão, que necessita, para o seu pleno desenvolvimento, de objetividade, persistência e construção de estratégias que permitam enfrentar conflitos e ambiguidades.

A teoria da falha permanente apresentada por Faria (2002) traduz muito bem estas ocorrências ao explicitar que a força motriz do comportamento, ou seja, do desempenho das organizações são os interesses dos atores estratégicos, envolvidos no processo de mudança institucional e de racionalidade fiscal, pois “esses atores são motivados pela preservação dos padrões de funcionamento das organizações e não pela melhoria da *performance*, uma vez que um melhor desempenho tende a provocar altos custos”.

Assim, os objetivos embutidos com a reforma gerencial pretendida não consegue, de fato, mobilizar os atores a cooperarem com a implementação do Programa, tanto os atores situados no nível decisório (Governador(a), Secretários(as) de Estado, Diretores, Coordenadores, Chefes etc) como os agentes da implementação propriamente dita (Técnicos, Assistentes, Auxiliares etc.) É intrigante perceber que os atores, ao que parece, só contabilizam os custos com possíveis alterações no *status quo* decorrentes da reforma administrativa, mas não seria o caso de considerarem também os custos da não mudança?

Por ser um Programa com estratégias assentadas no voluntariado, em que o indivíduo funciona como elemento multiplicador e difusor do processo, a capacitação dos servidores é elemento-chave para apropriação e disseminação da proposta. Neste quesito, verifica-se que em 2004, o governo estadual contava com 82.368 servidores ativos, dos quais 2.164 foram capacitados<sup>32</sup>, representando 2,62% acumulados no período, número considerado muito aquém do necessário para gerar a mudança esperada, além da falta da cultura do voluntariado como prática da sociedade paraense, não sendo raro o sentimento, entre servidores, de que participar das ações relacionadas ao PQG-PA é um fardo a mais, sem qualquer “vantagem”.

Outro ponto que pode ser considerado como obstáculo, é o nível da captação do conteúdo teórico contido na arquitetura do modelo, tanto por parte dos dirigentes como por parte dos multiplicadores, o que não foi mensurado neste estudo.

#### 4.4 PERCEPÇÃO DOS ATORES SOBRE O PQG-PA

O discurso oficial enseja que a implementação do PQG-PA como política pública de gestão do governo do estado do Pará, teve como principais motivações: melhorar o desempenho institucional do estado, combater o *déficit* fiscal e adequar o aparato estatal à diretriz da municipalização do desenvolvimento.

Entretanto, a intencionalidade em promover mudança no conteúdo e forma da administração pública para alcance desses objetivos não é ato desprovido de intencionalidades, de fato, evidencia o que assevera Abrúcio (2007) quando diz que “políticas de gestão pública não são neutras em relação a processos políticos e estruturas de poder”, objetivamente representam processos de natureza política que ensejam mudanças na cultura e no comportamento organizacional dos agentes públicos, bem como dos atores políticos e sociais envolvidos, tendo em vista que o resultado último de sua implementação vai alterar aspectos distributivos estabelecidos, com impactos nos interesses de classes, grupos e indivíduos, levando-os a buscar novas formas de arranjos organizacionais e políticos para garantir a consecução de seus interesses específicos.

A garantia da consecução desses interesses específicos obstaculiza o processo de mudança institucional ou de transformação do modelo de gestão do Estado, o que a retórica dada pelo neo-institucionalismo histórico chama de *path dependence*.

---

<sup>32</sup> No período de 2005 a 2010 o PQG-PA realizou 96 capacitações.

O conceito *path dependence* visa esclarecer como as escolhas do presente podem ser condicionadas pela herança institucional do passado, no caso em questão, encontram-se as respostas nos retornos positivos gerados com a estrutura atual, podendo ser incertos os resultados advindos de uma nova ordem.

Chama-se atenção ainda para a questão de que a condução de processos políticos e estruturas de poder tem como condicionantes duas variáveis básicas: a governabilidade e a governança.

\*A governabilidade diz respeito às questões de legitimidade de um determinado governo para empreender as transformações necessárias, o que não foi o caso em questão. Enquanto que a governança, diz respeito à capacidade do governo levar a termo as políticas públicas (de qualquer natureza) que propõe, essa incapacidade foi determinante para o esvaziamento do Programa, desvendando a crônica dificuldade do governo em articular políticas públicas (*policy*) e a política (*politics*). Some-se ainda, que a situação fica agravada devido o PQG-PA ser uma política pública de gestão de natureza essencialmente transversal e, no momento em que não consegue alcançar as demais políticas, fica desprovida de finalidade estratégica.

O demonstrativo a seguir contém síntese de quatro órgãos governamentais, adesas ao PQG-PA, as quais foram selecionadas como recorte de pesquisa, conforme justificado anteriormente. Ressaltando que de forma efetiva somente a Sefa permanece desenvolvendo ações pertinentes ao Programa:

**Quadro 06**  
**Caracterização das organizações pesquisadas**

<b>Organização</b>	<b>Vínculo</b>	<b>Caracterização</b>	<b>Resultados</b>
Ceasa	Sociedade de Economia Mista	Lida com o abastecimento de Hortifrutigranjeiros e similares em todo estado.	Aderiu ao PQG-PA em 2006, implementou melhorias consoante diretrizes do Programa. Entre 2007a 2010, teve resultados qualitativos expressivos que lhe renderam menção honrosa do PEQ-PA em 2009 e 2010. Com destaque para abertura de canais de diálogo com seus públicos por meio do balcão de informação e ouvidoria.
Sejudh	Administração Direta	Criada no início do século passado, tem missão declarada na Lei nº. 7.029, de 30.07.2007, “[...] promover o exercício da cidadania, a defesa dos direitos humanos e do acesso à justiça, assim como a reparação pelos respectivos danos”.	Adesa ao PQG-PA desde 2006, encetou inúmeras ações de implementação das ações do Programa, sem conseguir efetivá-las de fato.
Jucepa	Autarquia Estadual	Instituída em 1876 pelo governo imperial, é uma autarquia estadual, por consequência goza de autonomia administrativa e financeira. Tem a Qualidade como condição essencial ao cumprimento de sua missão institucional de: “Dar legalidade aos atos do registro público de empresa mercantil e disponibilizar informações mercantis à sociedade em seus diversos níveis.”	Desde 1996 realiza ações pertinentes à gestão pela qualidade, portanto sua experiência com a proposta do modelo é anterior ao PQG-PA. Em sua trajetória histórica verifica-se vários processos incrementais de reestruturação, modernização e abertura de canais de diálogo com o público, iniciativas emblemáticas da presença transversal da Qualidade no fazer da Jucepa.
Sefa	Administração Direta	Uma das organizações pioneiras a inserir os princípios da Qualidade como atributo nato de sua missão institucional, mantendo de forma madura e ininterrupta ações referentes ao Programa ao longo dos anos.	A Qualidade como política pública de gestão foi bem absorvida, estando integrada ao planejamento estratégico da Secretaria. Sua operacionalização é de competência da Coordenadoria do Programa de Qualidade, vinculada à Diretoria de Modernização da Gestão Fazendária. Dispõe de orçamento específico, gerido pela própria unidade. Suas ações lhe conferem visibilidade e autonomia, com destaque para a edição do Prêmio Inovação e Qualidade da Gestão Fazendária (PQGFAZ) - nos mesmos moldes do PEQ-PA- envolvendo 24 Unidades Fazendárias em todo estado, premiando os setores e servidores que se destacam por suas práticas de excelência e desempenho organizacional.

**Fonte: Autoria própria**

Foram entrevistados: a Coordenadora do PQG-PA; a Representante do Gespública no Pará, o Coordenador do Programa da Qualidade da Sefa, que também foi o responsável pela concepção e implantação do PQG-PA e a equipe técnica responsável pela implementação do Programa na Sejudh.

\*Do material coletado nas entrevistas, da análise dos relatórios de gestão, das visitas de observação, da participação do III-CONAGESP, ocorrido nos dias 03 e 04.04.2013, em Brasília, da vivência como servidora pública em contato direto com diversos órgãos governamentais, observou-se haver consenso quanto a viabilidade e necessidade de utilização de ferramenta de gestão que possibilite qualificação das ações governamentais.

Para o formulador do PQG-PA, uma “transformação gerencial não acontece rapidamente, as coisas não mudam do dia para noite”[sic]. Perguntado sobre como superar os entraves, pondera que “se houver planejamento adequado, continuidade, ele é viável”. Pois “o recurso maior são as pessoas”, mas que precisam de atenção, de desenvolvimento, de formação adequada às finalidades, no “entendimento de que *educação* é diferente de *capacitação*”[sic]. Explica que a “capacitação é mecânica”, direcionada ao fazimento de determinada tarefa, enquanto que a educação a que se refere é de cunho social, dinâmica, fundamentada em valores éticos e princípios republicanos, estruturada em processos de formação contínua do servidor, com a compreensão de que o “processo educacional é a mola propulsora” da transformação gerencial pretendida e esse entendimento encontra eco nas palavras proferidas por Bruno Palvarini (2013)<sup>33</sup> de que: “O foco da gestão pública deve ser o de cumprir os objetivos da República, explicitados na Constituição”. Em suma, acredita na viabilidade do Programa, tanto que aplica o modelo nas 24 unidades fazendárias da Sefa e considera exitosa sua experiência.

\*Quanto ao PQG-PA sugere realização de ajustamentos de simplificação, desenvolvimento de tecnologia informacional específica e redução do tempo de aplicação, sem alterações na essência do Programa. Vê no tempo demandado para surgimento dos resultados, sério problema para o gestor que cumpre mandato determinado. Quanto a viabilidade da instituição de um novo modelo de gestão pública, Abrúcio (2006) sugere que:

O maior desafio está, porém, no ponto de partida. Isto é, nos primeiros passos que levam à construção de uma coalizão reformista capaz de impulsionar e dar

---

<sup>33</sup> Palestra realizada no III Congresso Nacional de Gestão Pública (CONAGESP), dias 04 e 05/04/2013, Brasília, sob o tema “Tecnologias de gestão para a Administração Pública”. Bruno Palvarini é diretor do Programa de Gestão - Departamento de Inovação e Melhoria da Gestão Secretaria de Gestão Pública Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

sustentação às políticas de gestão pública. Em geral, os ganhos produzidos pela modernização administrativa são difusos e de longo prazo. As reformas precisam, portanto, de uma articulação política que coordene seus processos sua formulação, decisão e implementação, mesmo quando o tema já está na agenda do governo. Isso exige um trabalho permanente de *advocacy*, negociação e aprendizado coletivo para viabilizar-se.

Esse entendimento embora formulado para a experiência do governo federal é pertinente à compreensão do contexto estadual, ilustrativo das informações prestadas pela representante do Gespública no Pará que, quando entrevistada, informou desconhecer o que realmente motivou a criação do PQG-PA, mas que acompanhou muito de perto todo processo de implementação e avalia que “já nasceu comprometido na fonte”, principalmente devido à forma como foi conduzida sua operacionalização propriamente dita, “sem uma apropriação madura, adequada, dos instrumentos metodológicos do modelo de excelência em gestão”, além dos “embates internos entre os membros da equipe gestora do Programa”, onde a própria SEAD não “fez o dever de casa”, não conseguiu internalizar em suas práticas de gestão os pressupostos do modelo que difundia e orientava os outros órgãos a aplicá-los.

Considera que isto concorreu para afetar “o comprometimento de fato das pessoas com a implementação do Programa, prejudicando sobremaneira a sua difusão e sustentabilidade”[sic]. Não obstante, guarda o “sentimento de que poderia dar certo (...), que era indutor consistente do processo de mudança se estivesse realmente na agenda do governo (...) mas tenho esperança que um dia retorne forte. Precisa.”

Para superar os entraves, além da realização de ajustes na aplicação do Programa (neste item suas sugestões não diferem em conteúdo das indicadas pelo formulador do PQG-PA) entende que a operacionalização de uma política pública de gestão da envergadura do PQG-PA, da forma como foi realizada, “ressentiu-se de governança” e que esta deve ser exercida em “nível central do governo do estado”.

A coordenadora do PQG-PA referindo-se às motivações de criação do PQG-PA, atribuiu às questões econômicas do estado e, como pano de fundo, a política do governo e a um certo modismo entre os governos do PSDB à época, no que tange ao que se convencionou chamar de “choque de gestão”.

Sobre este ponto, cabe atentar que o emprego de modelos de gestão implica na adoção de ferramentas modernas de gestão para viabilizar o planejamento, execução, monitoramento e avaliação das ações governamentais, além da indução do controle social, ações estas nem sempre alcançáveis no curto prazo, pois carecem de amadurecimento e de aprendizagens, tanto por parte dos que executam as práticas como por parte dos beneficiários destas.

Nesse sentido, a importação pura e simples de experiências é sempre tida como conduta que encerra um risco muito grande de insucesso, pois geralmente não considera as possibilidades e os limites locais, as conformações das culturas organizacionais delimitadas pelos conflitos e interesses, os quais transformam-se em fortes barreiras a processos de mudança. Sobre isto Abrúcio (2007) esclarece que:

Profissionalizar a burocracia e avaliá-la constantemente por meio de metas e indicadores são ações que reduziram a interferência política sobre a distribuição de cargos e verbas públicas. Esta situação só pode ser mudada com a conscientização da sociedade e de uma elite da classe política sobre os efeitos negativos do nosso “patrimonialismo profundo”.

Outra explicação para existência dessas barreiras é dada por Resende (2002) quando assinala que as reformas são políticas com grande teor de contradição, ambiguidade e incerteza, e por isso elas têm chances reduzidas de obter sucesso na implementação e que devido à sua complexidade precisa da cooperação dos atores estratégicos. Porém, nem sempre esses atores estão interessados em melhorar desempenho, suas decisões são direcionadas pelos custos das mudanças pretendidas.

Em alguns casos, é bem mais interessante aos atores a preservação dos padrões de funcionamento das organizações do que a melhoria no desempenho, uma vez que um melhor desempenho pode provocar altos custos, em outros termos, a elevação do desempenho como resultado da aplicação do PQG-PA, não produziu incentivos suficientes para mobilizar os atores em torno da cooperação com a política pública voltada para a mudança do modelo de gestão do estado. Sob esta perspectiva tem centralidade o conflito nascido da relação entre desempenho e persistência, como elementos explicativos da teoria da falha permanente.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificou-se neste estudo parte da experiência sobre a implementação (processo em aberto) do Programa da Qualidade na Gestão Pública do Estado do Pará (PQG-PA), cujo objetivo primordial é o de apoiar os gestores públicos municipais e estaduais, a promoverem mudanças no *modus operandi* da prestação de serviços e das atividades públicas direcionadas ao conjunto da sociedade.

Considera-se oportuna a realização de estudo sobre a implementação de políticas no campo da gestão pública no Pará, por ser um tema atual e de grande importância para a sociedade, num momento em que se vive e convive diariamente com manifestações populares de toda ordem, tomando conta das ruas das cidades para expressar as insatisfações com o desempenho governamental, reivindicando por mais e melhores serviços, no tempo e no espaço, por parte do poder público, em todas as esferas dos governos municipal, estadual ou federal.

A necessidade de mudar o modo de gerir o Estado vem do entendimento corrente de que o modelo burocrático até então vigente é moroso, caro e ineficiente para alcance dos objetivos definidos no texto constitucional de 1988 e da redefinição do papel do Estado contemporâneo.

As discussões apontavam que o Estado moderno deveria deixar de ser produtor direto de bens e serviços, passando a ser o indutor e regulador do desenvolvimento econômico e social, mediante protagonismo ativo e direto dos cidadãos nos processos decisórios. Assim, o Estado é impelido a reformular o modo como estrutura e realiza suas ações e a maneira como se relaciona com a sociedade.

Ficou evidenciado que esse processo não ocorre de forma imediata e nem desprovido de conflitos, tendo grande relevância as condições que foram sendo geradas ao longo da trajetória de evolução histórica do Estado brasileiro (*path-dependence*), que guarda como particularidade a permanência de práticas patrimonialistas e clientelistas, sobrevivendo nas estruturas da administração pública brasileira contemporânea, mantidas e ressignificadas permanentemente, por mecanismos políticos, legais e/ou organizacionais.

Trazendo este debate para o contexto do governo do estado do Pará, a motivação desta pesquisa e as respostas encontradas, pode-se indicar que um dos fatores responsáveis pelo definhamento do PQG-PA, foi o conflito entre a cultura e as estrutura subjacentes ao modelo burocrático da administração pública em face ao conteúdo propositivo do Programa, fundamentado em valores republicanos e nos princípios constitucionais da administração

pública brasileira, tendo como estratégias implementacionais a participação, o voluntariado, a transparência (*accountability*) e o controle social. Mas esse conflito não chega a inviabilizar a efetivação da mudança nos padrões de gestão do estado, o que concorreu de fato à efetivação do Programa como política pública de gestão foram os custos que demandam e as incertezas que encerram, quanto aos possíveis retornos.

Estes fatores são potencializados pela falta de um protagonismo vigoroso por parte da sociedade paraense que, de modo geral, não pressiona o estado para exercer influência direta nos processos de definição, formulação e implementação das políticas públicas. Além do que as políticas de gestão por serem difusas e transversais, não geram rendimentos políticos atrativos ao ponto de arregimentar fiéis defensores.

A utilização do arcabouço teórico oferecido pela *Policy Analysis* coadjuvada pelos mecanismos do neo-institucionalismo histórico, mais precisamente os mecanismos de *path-dependence* e *lock in*, permitiu direcionar a investigação seguindo o pressuposto de que as políticas formuladas sofrem alterações ao serem implementadas e que esta mudança não significa erro ou desvio, mas na verdade faz parte da dinâmica do contexto em que são aplicadas e das interações entre os atores envolvidos no processo.

Por essa perspectiva interessou compreender os fatores determinantes, assim como as nuances que de alguma forma interferiram no alcance dos fins pretendidos, apreendendo a implementação não como uma mera etapa, mas como um processo dinâmico que ultrapassa as pretensões dos formuladores ou as intenções dos tomadores de decisão ou as percepções, necessidades e interesses dos operadores da política propriamente dita e, principalmente, dos destinatários dessas políticas, sem perder de vista que políticas e programas na área de gestão são construções institucionais e que o processo de (re)formulação no modo de atuação do Estado, não se dá de forma espontânea, mas impulsionado, geralmente, por questões de ordem econômica e, num segundo plano, as de cunho sociais.

Seguindo essa lógica, verificou-se que o governo do estado criou o PQG-PA (2004/2005), sob o argumento de que precisava criar condições objetivas para promover o desenvolvimento econômico e social do estado, fazendo-o constar da agenda mínima governamental, dando-lhe status de item prioritário na agenda das políticas de ajuste fiscal empreendidas desde a década anterior e como ação estratégica de suporte à política de municipalização do desenvolvimento e de sustentabilidade do projeto político do PSDB no Pará, na Amazônia.

Porém, quando feita conexão entre os dados empíricos e os conceitos-eixos no que tange a *Policy Cycle*, são encontradas evidências que, com o decorrer do tempo, desconstruem a ideia inicial do PQG-PA como item prioritário da agenda governamental.

A ação de promover a reforma do Estado no Pará revela-se como uma vaga que alcançou estas terras, mas que não teve força para adentra-la, ou seja, configurou-se como uma ação de natureza fortuita. E isto pode ser comprovado, resumidamente, nas falas dos entrevistados quando se referem à origem do Programa, da estrutura armada incompatível com os objetivos pretendidos: “faltou pernas”. Como também pela logística precária e insuficiente, da falta de apoio político e de investimentos no desenvolvimento de conhecimentos e tecnologias, da governança ineficiente para agregar órgãos das áreas estratégicas do governo, tais como educação, saúde, segurança ou mesmo alcançar pelo menos os cinco municípios da Região Metropolitana de Belém, ficando ao longe o objetivo de abranger todos os 143 municípios do Pará.

O fato que mais chamou atenção neste estudo, diz respeito à operacionalização do Prêmio Inovação e Qualidade da Gestão Fazendária (PQGFAZ), realizado pela Secretaria de Fazenda do Estado do Pará, seguindo as mesmas diretrizes do Prêmio Estadual da Qualidade (PEQ), que é uma das vertentes ou estratégias do PQG-PA. Para o coordenador do prêmio os resultados são exitosos, a política da Qualidade integra o planejamento estratégico da Secretaria, está internalizada nos valores da Casa, consta do organograma, tem orçamento e a gestão é do setor, acredita que não há mais como regressar, que a Sefa só tem a evoluir (*path-dependence*), mediante ajustes, acompanhamento, críticas, aperfeiçoamentos.

Em resumo, conclui-se que o saldo do Programa é deficitário, mas não é negativo. Entende-se que promovendo ajustes é factível a qualificação da gestão e que uma possível retomada de uma política pública de gestão no estado não partirá do zero, servindo o aprendizado atual para neutralizar o determinismo contido na teoria da falha permanente nos empreendimentos de reforma administrativa do Estado, tenho como grande lição que a promoção de mudança na gestão pública depende de maior conhecimento sobre como funcionam as instituições, delimitando possibilidades e limites, para definição das opções estratégicas de ação.

De todo modo a semente foi lançada, é possível e é preciso dotar de qualidade as ações governamentais, indicando-se alguns pontos para maturação no sentido de promover mudança no modelo de gestão do estado de acordo com os cenários atuais:

1. reconhecer que a gestão pública paraense precisa mudar e que o custo da não mudança vem sendo crescente (se, através do programa da qualidade ou não, é outra discussão);
2. que o governo do estado, na condição de ator principal, deve promover governança que permita articular a política com as políticas públicas, envolvendo todos os setores da administração pública estadual;
3. buscar combinar os modos *top-down* e *bottom-up* para definição e formulação de políticas públicas, principalmente no campo da gestão, de modo a evitar falta de identificação e comprometimento por parte dos indivíduos responsáveis pela operacionalização do Programa, situados na ponta do processo;
4. realizar acompanhamento, orientações preventivas e corretivas em todas as etapas da implementação das políticas públicas, pois os operadores necessitam de assistência, visto que se não tem clareza dos objetivos do Programa, se as regras de funcionamento e orientações gerais são ambíguas ou mal formuladas, se há excessiva rotatividade na equipe executora, descontinuidade, somados aos conflitos vivenciados entre os implementadores, dentre outros fatores, qualquer programa de governo é fadado ao insucesso, não há efetividade mediante estas condições;
5. induzir o controle social, dar ampla publicidade, investir em tecnologias que facilitem a aproximação e o diálogo entre todos os setores que compõem o governo do estado, investir no desenvolvimento do servidor, tendo-o como aliado e elemento-chave no processo de mudança da gestão pública.

Conclui-se que é preciso avançar, que a qualificação da gestão é algo que cada vez mais se torna inadiável, porém a forma de conceber e aplicar essas mudanças devem ser ampliadas, repensadas, discutidas, principalmente na maneira de interpretar e intervir na realidade, considerando as especificidades global e local de cada contexto. Com essa perspectiva de compreensão do mundo real, concorda-se com a conclusão de Abrúcio (2006) quando diz que:

[...] é possível que a ampliação da discussão e a implementação de reformas nos governos estaduais possam recolocar, no seu devido lugar, o pacto federativo. E, desse modo, o déficit de coordenação que aparece tanto na várias políticas públicas incluindo a de gestão pública, como entre os níveis de governo, poderia ser enfrentado de forma mais efetiva e nas suas profundezas.

Reconhece-se que a tarefa é árdua e que extrapola os limites locais. Com efeito, deve ser consensualizada como necessária e ser realizada de forma concertada envolvendo todos os entes da federação e em todos os níveis de Poder, sendo o protagonismo da sociedade fator decisivo, assim como o incentivo à produção de conhecimentos sobre a matéria, visando despertar mais interesse nos cidadãos e grupos sociais, fazendo com que cada governo (municipal, estadual e federal), respeitadas as suas especificidades históricas, políticas e sociais, possam encontrar seus modelos de desenvolvimento e promoção do interesse público.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Cadernos ENAP, Brasília, n. 1, 1991.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajatória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. RAP Rio de Janeiro Edição Especial Comemorativa 67-86, 1967-2007

ABRÚCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente**, In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. Reforma do estado no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz; GAETANI, Francisco. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos: agenda, aprendizado e coalização**. BRESSER-PEREIRA, in Documentos sobre a Reforma. Disponível [http://www.bresserpereira.org.br/ver\\_file\\_3.asp?id=1962](http://www.bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=1962). Acesso em out.2013.

ARRETCHE, Martha. **A agenda institucional**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 22(64): 147-151, 2007.

BANCO MUNDIAL. **O Estado num Mundo em Transformação**. Relatório sobre o desenvolvimento mundial 1997. Washington. Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento.

BAPTISTA, Tatiana Wargas de Faria; MATTOS, Ruben Araujo (org). **Caminhos para Análise das Políticas de Saúde**. Instituto de Medicina Social., FAPERJ. Rio de Janeiro, ago. 2011

BARBOSA, Telma Regina da Costa Guimarães; BOECHAT, Jeferson; CARVALHO, Maria de Lourdes de. **Implementação de Política Pública: uma abordagem teórica e crítica**. X Colóquio Internacional sobre Gestión Universitaria en América del Sur. Balance y prospectiva de la Educacion Superior en el marco de los Bicentenarios de América del Sur. Mar del Plata, 8, 9 y10 de diciembre de 2010.

BOBBIO, Norberto, 1909- **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho; Apresentação de Celso Lafer. — Nova ed. — Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. — 7ª reimpressão. Tradução de: L'età dei Diritti. Disponível: <http://direitofma2010.files.wordpress.com/2010/05/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf> . Acesso em 20.08.2014.

BRASIL (1995). **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

BRASIL . **Programa da qualidade e participação na administração pública**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: Brasília: MARE, 1997. 59 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 4)

BRASIL(2008). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Programa da Qualidade no Serviço Público – PQSP : Instrumento de avaliação da gestão pública Ciclo 2008-2009**. Brasília, DF : MP/Secretaria de Gestão.

BRASI. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa de reestruturação e qualidade dos Ministérios**.Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1998. 47 p. (Cadernos MARE da reforma do estado; c. 12)

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa da qualidade e participação na administração pública**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado: Brasília:MARE, 1997.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Programa de reestruturação e qualidade dos Ministérios**. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1998.

BUENO, Ricardo Luiz Pereira. **Estudos Organizacionais, Reforma Administrativa e Eficiência: uma convergência possível?** 30º Encontro do ANPAD, 23 a 27 de setembro de 2006, Salvador, Bahia, Brasil.

CAVALCANTE, Pedro. **Descentralização de políticas públicas sob a ótica neoinstitucional: uma revisão de literatura**. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro , v. 45, n. 6, Dec. 2011 . Available from [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122011000600008&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000600008&lng=en&nrm=iso). Access em 26 nov. 2014. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122011000600008>

CÉSARIS, Luis Enrique Urtubey de. **Reconceitualizando o Institucionalismo Histórico: path dependence, agência e mudança institucional**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo/ USP, São Paulo, 2009. Disponível em <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-12032010-125421/pt-br.php>. Acesso em 12.01.2014.

CONCEIÇÃO, Jacitara da S.; FARIAS FILHO, Milton C.; SOARES, Alice V. **As mudanças na administração pública no contexto das reformas institucionais dos estados nacionais: a experiência do estado do Pará (1991-2002)**. *Adcontar*, Belém, v. 5, n. 1, p. 15-34, 2004.

ERSON, Paul; SKOCPOL, Theda. **El Institucionalismo Histórico en la Ciencia política Contemporânea**. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol. 17, núm. 1, diciembre, 2008, pp. 7-38, Instituto de Ciencia Política. Uruguay. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=297322673001>,

FARIA, Carlos. **Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes**. São Paulo: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 18, nº 51, fev., pp. 21-30, 2003,

FARIAS FILHO, Milton C. **Organizações Burocráticas e Instituições Forjadas: as mudanças no Poder Executivo do Estado do Pará (1995-2005)**. 2005. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável do Trópico Úmido). Núcleo de Altos Estudos Amazônicos, Universidade Federal do Pará, Belém, 2005

FERREIRA, André Ribeiro. **Modelo de excelência em gestão pública no governo brasileiro: importância e aplicação**. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahia, Brasil, 27 - 30 oct. 2009.

FERREIRA, Caio Marini. **Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor**. Revista do Serviço Público, v.47, n.3, set./dez.1996.

FERREIRA, Caio Marini. **Aspectos Contemporâneos do Debate sobre Reforma da Administração Pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas**. Revista Eletrônica Sobre a Reforma do Estado - RERE, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 1, março/abril/maio, 2005. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>, Acesso em 18.abr.2014.

FREY, Klaus. **Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas, nº 21, jun/2000. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>, Acesso em 02.02.2014.

GALA, Paulo. **A Teoria Institucional de Douglass North**. Revista de Economia Política, vol. 23, nº 2 (90), abril-junho/2003

HALL, Peter. A & TAYLOR, Rosemary. **As Três Versões do Neo-Institucionalismo**. Lua Nova, 58:193-224, 2003.

KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 1989.

LEVI, Margaret. **Uma lógica de mudança institucional**. Dados, Revista de Ciências (ano?)

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **As reformas administrativas no Brasil: modelos sucessos e fracassos**. Revista de Administração Pública, Brasília, a.49, n.2, p.5-31, abr./jun. 1998.

BRESSER, Luiz Carlos, Pereira. **O modelo estrutural de gerência pública**. Rap, Rio de Janeiro 42(2):391-410, mar./abr. 2008

MARCH, J. e OLSEN, J. **The new institutionalism: organizational factors in political life**. American Political Science Review, v. 78, 1984

MARTINS, H. F. A Construção **do Estado Moderno e da Burocracia Profissional no Brasil: questões centrais, dilemas, impasses e desafios**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado - RERE, Salvador, Instituto de Direito Público da Bahia, nº. 1, março/abril/maio, 2005. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br>

MARTINS, Humberto F. A. **Reforma do Estado na era FHC: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública?** Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE), Salvador, Instituto Brasileiro de direito Público, nº 10,

junho/julho/agosto, 2007. Disponível na internet:  
<<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 15.06.2014.

MELO, Marcus André Barreto de; SILVA, Pedro Luiz Barros. **O Processo de Implementação de Políticas Públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programa e projetos**. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Núcleo de Estudos de Políticas Públicas – NEPP, 2000. Caderno 48 n. 21, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article> Acesso em 29 de maio de 2014.

NORTH, Douglass. **The economic growth of the United States 1790 – 1860**. New York, 1981. Digitized by the Internet Archive in 2011, with funding from, LYRISIS,Members and Sloan Foundation,

NUNES, Edson. **A Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento** outubro/2002.

OLIVEIRA, José A. Puppim de. **Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e prática**. RAP Rio de Janeiro 40(1):273-88, Mar./Abr. 2006.

PARÁ. Secretaria de Estado de Administração. **Programa de Qualidade na Gestão Pública do Estado: Termo de Referência - Revisão**. Secretaria de Estado de Administração. Diretoria de Desenvolvimento de Gestão, Belém, 2007.

\_\_\_\_\_. **Mensagem do Governo do Pará à Assembléia Legislativa**, Anos de 2004 e 2012.

\_\_\_\_\_. **Constituição do Estado do Pará 1989**. Belém: ALEPA, 2001.

\_\_\_\_\_. **Regime Jurídico dos Servidores Públicos do Estado**. Belém, CEJUP, 1994.

\_\_\_\_\_. Programa de Governo SIMÃO JATENE 2003/2006. **Mais pelo Novo Pará** 2003/2006. Versão de 08/09/02. Disponível: [http://sepof.pa.gov.br/images/stories/pdf/programa\\_governo\\_completo.pdf](http://sepof.pa.gov.br/images/stories/pdf/programa_governo_completo.pdf).

PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social**. RAE, jan/mar.. 2005

PRZEWORSKI, Adam. **Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.32, a.11, p.18–40, out. 1996.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin (Orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. 260p.

RESENDE, Flávio da Cunha. **Razões da crise de implementação do estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, 19, p. 111-121, nov. 2002

RESENDE, Flávio da Cunha. **Por Que Reformas Administrativas Falham?** Revista Brasileira de Ciências Sociais - VOL. 17 No 50. . Associação Brasileira de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 2002.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. **Neo-institucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas**, Algumas observações. Civitas – Revista de Ciências Sociais, v. 5. n. 1, jan.-jun. 2005

SARAVIA, Enrique. **Introdução à teoria da política pública**. In.: SARAVIA, Enrique Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. Rev. adm. contemporânea. vol.15 no.6 Curitiba Nov./Dec. 2011

SEGATTO, Catarina Ianni. Análise da implementação de políticas públicas: o Programa de Alfabetização na Idade Certa em dois municípios cearenses. Ano ?. Disponível

SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B. de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de avaliação de programas e políticas**. Cadernos de Pesquisa, nº 48, UNICAMP, NEPP, 2000, p. 1-17.

SOUZA, Celina. **Estado da arte da pesquisa em políticas públicas**. In.: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.) Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007. p.65-86.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Revista Sociologia : Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006. p. 20-45. <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em 28.02.2014

SUBIRATS, Ioan. **Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración**. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1992.

TOYOSHIMA, S. “Instituições e desenvolvimento econômico: uma análise crítica das idéias de Douglass North”, IPE-USP, Estudos Econômicos, vol. 29, nº 1, 1999.

UFPA.Universidade Federal do Pará.**Trabalhos Acadêmicos. Roteiro para apresentação de acordo com a ABNT**. Sistemas de Bibliotecas, Biblioteca Central Prof. Dr CLODOALDO BECKMANN, Belém, 2013.

**ANEXOS**

## ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Apresentação do entrevistador:

Apresentar-se e informar os objetivos da entrevista e, na sequência, fazer breve preâmbulo sobre os objetivos e caracterização geral do PQG-PA;

Identificação do entrevistado:

Nome: \_\_\_\_\_

Organização: \_\_\_\_\_

Cargo ocupado: \_\_\_\_\_

Tempo na função: \_\_\_\_\_

Vinculação partidária: Não  Sim  Sigla \_\_\_\_\_

Perguntas:

1. Quais as circunstâncias determinaram a criação do PQG-PA?
  
2. Na qualidade de participante do processo de formulação do Programa e considerando as características históricas da gestão pública do estado do Pará, o(a) Sr(a) acreditou na viabilidade política, técnica e financeira do PQG-PA? Por quê?
  
3. Decorridos oito anos de implementação, como o(a) Sr(a) avalia os resultados?
  
4. Ouvi o Sr. Bruno Palvarini, representante do GESPÚBLICA, no III-CONAGESP (Congresso Nacional de Gestão Pública), ocorrido em Brasília, em abril/2013, defender o MEGP como instrumento viável de apoio à mudança de modelo de gestão do Estado brasileiro, concluir que:
  - O foco da gestão pública deve ser o de cumprir os objetivos da República, explicitados na Constituição;
  - Tecnologias de gestão devem ser integradoras e respeitar as culturas específicas das organizações;
  - Critérios de excelência – estimulam a avaliação visando à implantação de melhorias.

E, para alcançar estes objetivos o Modelo estaria passando por reformulações e ajustamentos, tendo em vista que da forma como fora concebido inicialmente, demandava por longo tempo para implementação e aparecimento dos resultados, além de não dispor de alocação de recursos financeiros para garantir execução plena, ficando sua operacionalização por conta do voluntarismo de cada um. O Sr(a) concorda? O que sugere?

5. O Sr(a) acredita que o PQG-PA reúne condições de ser o instrumento para promover a qualificação e profissionalização da gestão pública no Pará? Como? Quais estratégias usar?
6. Que mudanças o(a) Sr(a) aponta que devem/deveriam ser priorizadas para que o PQG-PA alcance de fato seus objetivos?

## ROTEIRO DA ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA

Apresentação do entrevistador:

Apresentar-se e informar os objetivos da entrevista e, na sequência, fazer breve preâmbulo sobre os objetivos e caracterização geral do PQG-PA;

Identificação do entrevistado:

Nome: \_\_\_\_\_

Organização: \_\_\_\_\_

Cargo ocupado: \_\_\_\_\_

Tempo na função: \_\_\_\_\_

Vinculação partidária: Não  Sim  Sigla \_\_\_\_\_

Perguntas:

1. Quais as circunstâncias determinaram a criação do PQG-PA?
  
2. Na qualidade de participante do processo de formulação do Programa e considerando as características históricas da gestão pública do estado do Pará, o(a) Sr(a) acreditou na viabilidade política, técnica e financeira do PQG-PA? Por quê?
  
3. Decorridos oito anos de implementação, como o(a) Sr(a) avalia os resultados?
  
4. Ouvi o Sr. Bruno Palvarini, representante do GESPÚBLICA, no III-CONAGESP (Congresso Nacional de Gestão Pública), ocorrido em Brasília, em abril/2013, defender o MEGP como instrumento viável de apoio à mudança de modelo de gestão do Estado brasileiro, concluir que:
  - O foco da gestão pública deve ser o de cumprir os objetivos da República, explicitados na Constituição;
  - Tecnologias de gestão devem ser integradoras e respeitar as culturas específicas das organizações;
  - Critérios de excelência – estimulam a avaliação visando à implantação de melhorias.

E, para alcançar estes objetivos o Modelo estaria passando por reformulações e ajustamentos, tendo em vista que da forma como fora concebido inicialmente, demandava por longo tempo para implementação e aparecimento dos resultados, além de não dispor de alocação de recursos financeiros para garantir execução plena, ficando sua operacionalização por conta do voluntarismo de cada um. O Sr(a) concorda? O que sugere?

5. O Sr(a) acredita que o PQG-PA reúne condições de ser o instrumento para promover a qualificação e profissionalização da gestão pública no Pará? Como? Quais estratégias usar?
  
6. Que mudanças o(a) Sr(a) aponta que devem/deveriam ser priorizadas para que o PQG-PA alcance de fato seus objetivos?

DECRETO Nº 1.354, DE 17 DE NOVEMBRO DE 2004.\*

Institui o Programa Estadual de Qualidade na Gestão Pública do estado do Pará - PQG-PA no âmbito da Administração Pública Estadual.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO PARÁ, usando das atribuições que lhe confere o art. 135, inciso V, da Constituição Estadual, e Considerando a diretriz governamental de modernização da gestão administrativa do Estado, alinhada aos princípios de eficiência, eficácia e efetividade dos mecanismos de gestão do Governo para a promoção da excelência na prestação dos serviços públicos;

Considerando que, no contexto da modernização administrativa, o Programa Estadual de Qualidade na Gestão Pública do Estado do Pará- PQG-PA se constitui em uma importante ferramenta no processo de transformação gerencial e na otimização do uso de recursos públicos, propiciando a definição clara de objetivos e melhor apropriação dos resultados,

D E C R E T A:

Art. 1º Fica instituído no âmbito da Administração Pública Estadual o Programa Estadual de Qualidade na Gestão Pública do Estado do Pará- PQG-PA, com a finalidade de promover a excelência da gestão pública estadual, mediante a avaliação continuada das práticas de gestão e dos resultados das organizações públicas estaduais e das organizações públicas que aderirem ao Programa.

Parágrafo único. Poderão participar do Programa Estadual de Qualidade na Gestão Pública do Estado do Pará - PQG-PA as organizações públicas municipais, por adesão.

Art. 2º O Programa Estadual de Qualidade na Gestão Pública do Estado do Pará - PQG-PA será gerenciado pela Secretaria Executiva de Estado de Administração - SEAD, a quem competirá o exercício das seguintes macrofunções:

I - mobilização das organizações, com o objetivo de sensibilizá-las para a importância da avaliação como instrumento da melhoria das práticas de gestão e do desempenho institucional;

II - avaliação continuada da gestão, compreendendo o apoio às organizações participantes do PQG-PA para a realização de ciclos contínuos de autoavaliação, seguidos da execução de planos de melhoria;

III - reconhecimento e premiação das organizações, tendo como objetivo principal promover publicamente as organizações que demonstrem qualidade em seu sistema de gestão e alto desempenho institucional;

IV - capacitação de voluntários, em articulação com a Escola de Governo do Estado do Pará - EGPA, destinada a preparar tecnicamente os consultores que atuam voluntariamente em nome do Programa Estadual de Qualidade na Gestão Pública do Estado do Pará - PQG-PA.

Art. 3º Fica delegada competência ao Secretário Executivo de Estado de Administração para editar os atos administrativos necessários à implementação do Programa Estadual de Qualidade na Gestão Pública do Estado do Pará - PQG-PA na Administração Pública Estadual.

Art. 4º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 5º Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVERNO, 17 de novembro de 2004.

SIMÃO JATENE

Governador do Estado

DOE N° 30.388, de 04/03/2005.

\* Republicado por ter saído com incorreções no DOE N° 30.318, de 18/11/2004.