

61.6%: 99.19

Elementos de Administração

**Clayton Robson Moreira da Silva
(Organizador)**

Atena
Editora

Ano 2019

Clayton Robson Moreira da Silva
(Organizador)

Elementos de Administração

Atena Editora
Ponta Grossa - 2019

2019 by Atena Editora

Copyright © da Atena Editora

Editora Chefe: Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira

Diagramação e Edição de Arte: Lorena Prestes e Geraldo Alves

Revisão: Os autores

Conselho Editorial

- Prof. Dr. Alan Mario Zuffo – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Álvaro Augusto de Borba Barreto – Universidade Federal de Pelotas
Prof. Dr. Antonio Carlos Frasson – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Antonio Isidro-Filho – Universidade de Brasília
Profª Drª Cristina Gaio – Universidade de Lisboa
Prof. Dr. Constantino Ribeiro de Oliveira Junior – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Daiane Garabeli Trojan – Universidade Norte do Paraná
Prof. Dr. Darllan Collins da Cunha e Silva – Universidade Estadual Paulista
Profª Drª Deusilene Souza Vieira Dall’Acqua – Universidade Federal de Rondônia
Prof. Dr. Eloi Rufato Junior – Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Prof. Dr. Fábio Steiner – Universidade Estadual de Mato Grosso do Sul
Prof. Dr. Gianfábio Pimentel Franco – Universidade Federal de Santa Maria
Prof. Dr. Gilmei Fleck – Universidade Estadual do Oeste do Paraná
Profª Drª Girlene Santos de Souza – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Profª Drª Ivone Goulart Lopes – Istituto Internazionele delle Figlie de Maria Ausiliatrice
Profª Drª Juliane Sant’Ana Bento – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Julio Candido de Meirelles Junior – Universidade Federal Fluminense
Prof. Dr. Jorge González Aguilera – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
Profª Drª Lina Maria Gonçalves – Universidade Federal do Tocantins
Profª Drª Natiéli Piovesan – Instituto Federal do Rio Grande do Norte
Profª Drª Paola Andressa Scortegagna – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Profª Drª Raissa Rachel Salustriano da Silva Matos – Universidade Federal do Maranhão
Prof. Dr. Ronilson Freitas de Souza – Universidade do Estado do Pará
Prof. Dr. Takeshy Tachizawa – Faculdade de Campo Limpo Paulista
Prof. Dr. Urandi João Rodrigues Junior – Universidade Federal do Oeste do Pará
Prof. Dr. Valdemar Antonio Paffaro Junior – Universidade Federal de Alfenas
Profª Drª Vanessa Bordin Viera – Universidade Federal de Campina Grande
Profª Drª Vanessa Lima Gonçalves – Universidade Estadual de Ponta Grossa
Prof. Dr. Willian Douglas Guilherme – Universidade Federal do Tocantins

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) (eDOC BRASIL, Belo Horizonte/MG)

E38 Elementos de administração [recurso eletrônico] / Organizador
Clayton Robson Moreira da Silva. – Ponta Grossa (PR): Atena
Editora, 2019. – (Elementos de Administração; v. 1)

Formato: PDF

Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7247-174-9

DOI 10.22533/at.ed.749191303

1. Administração. I. Silva, Clayton Robson Moreira da. II. Série.

CDD 658.4

Elaborado por Maurício Amormino Júnior – CRB6/2422

O conteúdo dos artigos e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva dos autores.

2019

Permitido o download da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos aos autores, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

www.atenaeditora.com.br

APRESENTAÇÃO

A obra “Elementos de Administração” compreende uma série com sete volumes de livros, publicados pela Atena Editora, os quais abordam diversas temáticas inerentes ao campo da administração. Este segundo volume, composto por quinze capítulos, contempla trabalhos com foco nas relações entre os indivíduos e as organizações e está dividido em quatro partes.

A primeira parte deste volume compreende quatro capítulos que reúnem estudos sobre liderança e desenvolvimento corporativo, proporcionando ao leitor uma compreensão sobre o papel da liderança na gestão e na motivação da equipe, assim como a importância do desenvolvimento humano nas organizações. A segunda parte contempla três capítulos que abordam o comportamento humano nas organizações, suas relações e o processo de estruturação da carreira. A terceira parte deste volume agrega dois capítulos que desenvolvem pesquisas sobre a diversidade nas organizações, proporcionando aos leitores a reflexão sobre a pluralidade dos indivíduos, por meio de dois estudos que abordam a homossexualidade no contexto do trabalho. Na quarta parte deste volume, são apresentados seis capítulos que abordam o comportamento do consumidor, possibilitando a compreensão dos fatores que motivam a compra de bens e a utilização de serviços, bem como outras relações que são desenvolvidas entre o consumidor e as organizações.

Dessa forma, este segundo volume é dedicado àqueles que desejam ampliar seus conhecimentos e percepções sobre os “Elementos de Administração” com foco nas relações entre os indivíduos e as organizações, por meio de um arcabouço teórico construído por uma série de artigos desenvolvidos por pesquisadores renomados e com sólida trajetória no campo da administração. Ainda, ressalta-se que este volume agrega às áreas de gestão de pessoas e de marketing à medida em que reúne um material rico e diversificado, proporcionando a ampliação do debate sobre os temas e conduzindo gestores e pesquisadores ao delineamento de novas estratégias de gestão de pessoas e de marketing, por meio da ampla discussão sobre liderança, comportamento organizacional, diversidade e comportamento do consumidor.

Por fim, espero que este livro possa contribuir para a discussão e consolidação de temas relevantes para a área da administração, levando pesquisadores, docentes, gestores, analistas, consultores e estudantes à reflexão sobre os assuntos aqui abordados.

Clayton Robson Moreira da Silva

SUMÁRIO

PARTE I – PARADIGMAS, ESTILOS E MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA

CAPÍTULO 1 1

AGENDA 21: A GOVERNAMENTALIDADE DE UMA POLÍTICA PÚBLICA

Talita Ravagnã Piga

Nicole Cerci Mostagidoi

DOI 10.22533/at.ed.7491913031

CAPÍTULO 2 16

A “CONTRA REFORMA” DO ESTADO E OS NOVOS MODELOS DE GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Alessandra Aparecida Soares Calil

Elisa Maria Andrade Brisola

DOI 10.22533/at.ed.7491913032

CAPÍTULO 3 23

O JEITINHO BRASILEIRO COMO A PRINCIPAL CARACTERÍSTICA DA TEORIA BRASILEIRA DA ADMINISTRAÇÃO. UM CASO NA GESTÃO PÚBLICA

Ary Luiz de Oliveira Peter Filhodoi

DOI 10.22533/at.ed.7491913033

CAPÍTULO 4 42

INOVAÇÃO E EMPREENDEDORISMO NA GESTÃO PÚBLICA: QUAIS OS RISCOS DA EXCELÊNCIA?

Roberto Alexandre Braga Gontijo

DOI 10.22533/at.ed.7491913034

PARTE II – CASOS APLICADOS NO SETOR PÚBLICO

CAPÍTULO 5 49

RESOLVE PALMAS: A INTEGRAÇÃO DE SERVIÇOS COMO PRATICIDADE DA INOVAÇÃO NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS NA CIDADE DE PALMAS – TO

Romário Rocha do Nascimento

André Luiz Goffi

DOI 10.22533/at.ed.7491913035

CAPÍTULO 6 68

CELEBRAÇÃO DE CONTRATOS E COMPRAS NA PETROBRAS: UM ESTUDO SOBRE OS RELATÓRIOS DA INSTITUIÇÃO NO PERÍODO 2016 A 2017

Eni Oliveira

Bárbara Oliveira de Moraes

Adalberto Oliveira Brito

DOI 10.22533/at.ed.7491913036

CAPÍTULO 7 84

O PROCESSO DE CONTRATAÇÕES NO SETOR PÚBLICO: UM ESTUDO EM UMA ORGANIZAÇÃO MILITAR DA FRONTEIRA OESTE DO RIO GRANDE DO SUL

André Luís Baumhardt Zuliani

Mikaela Daiane Prestes Floriano

Isabela Braga da Matta

Leonardo Antônio Perez Rissotto

DOI 10.22533/at.ed.7491913037

PARTE III – FATOR HUMANO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS

CAPÍTULO 8 100

QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO DE SERVIDORES PÚBLICOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS DAS PRÓ-REITORIAS DE UMA INSTITUIÇÃO DE ENSINO SUPERIOR

Wellington Matias Salomoni Mansano

Milton Augusto Pasquotto Mariani

Leandro Sauer

Geraldino Carneiro de Araújo

DOI 10.22533/at.ed.7491913038

CAPÍTULO 9 117

PRÁTICAS DE TD&E ADOTADAS EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS BRASILEIRAS SEGUNDO A PERCEPÇÃO DOS PROFISSIONAIS

Lana Montezano

Fernanda Drummond Ruas Gaspar

Rafaela Marcolino

DOI 10.22533/at.ed.7491913039

CAPÍTULO 10 132

GESTÃO DO CONHECIMENTO PARA A REDUÇÃO DOS IMPACTOS DA RETENÇÃO DE INFORMAÇÕES EM UM AMBIENTE DE MUDANÇAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA INDIRETA

Luiz Cláudio Ribeiro Machado

Leonardo Rodrigues Ferreira

Walber Santos Baptista

Danuzio Weliton Gomes da Silva

DOI 10.22533/at.ed.74919130310

PARTE IV – GESTÃO PÚBLICA E EDUCAÇÃO

CAPÍTULO 11 140

A ADMINISTRAÇÃO DE ORGANIZAÇÕES ESCOLARES A PARTIR DA GESTÃO INTEGRADA DA ESCOLA (GIDE): UM ESTUDO EM UNIDADE ESCOLAR PÚBLICA NA REGIÃO SUL FLUMINENSE

Ellen Oliveira de Menezes

Janaína Machado Simões

DOI 10.22533/at.ed.74919130311

CAPÍTULO 12 157

A EFICIÊNCIA DOS MUNICÍPIOS DO VALE DO JEQUITINHONHA EM RELAÇÃO A DOIS OBJETIVOS DO PLANO DECENAL DE EDUCAÇÃO DE MINAS GERAIS

Fillipe Maciel Euclides

DOI 10.22533/at.ed.74919130312

CAPÍTULO 13 172

EFEITOS DA EDUCAÇÃO SOBRE A RENDA: DISPARIDADES REGIONAIS

Kalu Soraia Schwaab

Paulo Sergio Ceretta

Vanessa Rabelo Dutra

DOI 10.22533/at.ed.74919130313

**PARTE V – GESTÃO PÚBLICA, COMBATE À POBREZA E CRESCIMENTO
ECONÔMICO**

CAPÍTULO 14 189

O PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA PARA O AUMENTO DA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE
COMBATE À POBREZA

Cláudio André Gondim Nogueira

Sérgio Henrique Arruda Cavalcante Forte

DOI 10.22533/at.ed.74919130314

CAPÍTULO 15 208

COMÉRCIO INTERNACIONAL DOS ESTADOS BRASILEIROS: QUÃO DIFERENTES SÃO SEUS
EFEITOS SOBRE O CRESCIMENTO ECONÔMICO

Fillipe Maciel Euclides

Fernanda Maria de Almeida

Fernanda Aparecida Silva

DOI 10.22533/at.ed.74919130315

SOBRE O ORGANIZADOR..... 220

O PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA PARA O AUMENTO DA EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS DE COMBATE À POBREZA

Cláudio André Gondim Nogueira

Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE)

Fortaleza – Ceará

Sérgio Henrique Arruda Cavalcante Forte

Universidade de Fortaleza (UNIFOR) – Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA) e Centro de Comunicação e Gestão (CCG).

Fortaleza – Ceará

RESUMO: Apesar de todas as políticas implementadas e das transformações econômicas, sociais e institucionais experimentadas recentemente, o problema da pobreza ainda persiste no País (mesmo que de forma desigual entre as suas diferentes áreas geográficas). Então, diante desse quadro, esse artigo procurou fornecer elementos para responder, ao nível teórico, a seguinte questão de pesquisa: como trazer maior efetividade às ações públicas de combate à pobreza? Para tanto, tratou-se de questões referentes à pobreza e à gestão pública, efetuando uma conexão entre essas duas temáticas ao nível estratégico, o que culminou em um *framework* que sintetiza essa discussão, mostrando como a orientação para resultados transformadores nas políticas de combate à pobreza pode ser dinamizada pela gestão. Assim, considerando

a busca pela efetividade como o princípio orientador do redirecionamento das políticas de combate à pobreza, evidenciou-se que esse é um processo bastante complexo e desafiador com vários aspectos e questões a se considerar. No caso, dado o aspecto multifacetado da pobreza, o governo, em seus vários níveis, precisa aperfeiçoar continuamente a sua capacidade organizacional, isto é, precisa dinamizar as suas atividades de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação, de forma a ter elementos para poder proporcionar uma resposta à altura do desafio existente. Ademais, deve incorporar de forma ativa a participação e a colaboração da sociedade e dos diversos *stakeholders*.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão Pública. Políticas Públicas. Pobreza. Efetividade.

ABSTRACT: Despite all the policies implemented and the economic, social and institutional transformations recently experienced, the problem of poverty still persists in the Country (even though unequally between its different geographic areas). Then, in view of this picture, this article sought to provide elements to answer, at the theoretical level, the following research question: how to bring greater effectiveness to public actions to combat poverty? In order to do so, it dealt with issues related to poverty and public

management, making a connection between these two issues at the strategic level, which culminated in a framework that synthesizes this discussion, showing how the orientation for transformative results in policies to combat poverty can be streamlined by management. Thus, considering the search for effectiveness as the guiding principle of the redirection of policies to combat poverty, it was evident that this is a very complex and challenging process with several aspects and issues to consider. In this case, given the multifaceted aspect of poverty, the government, at its various levels, needs to continuously improve its organizational capacity, that is, it needs to streamline its activities of planning, management, monitoring and evaluation, in order to have elements to respond to the existing challenge. In addition, it has to actively incorporate the participation and collaboration of society and the diverse stakeholders.

KEYWORDS: Public Management. Public Policies. Poverty. Effectiveness.

1 | INTRODUÇÃO

Em última instância, é possível considerar que o principal objetivo perseguido pela grande maioria das sociedades é o desenvolvimento sustentável. Considerando essa perspectiva e suas três dimensões básicas (econômica, social e ambiental), a busca pela elevação dos níveis de bem-estar e da habilidade de se levar uma vida digna por todos os indivíduos de uma sociedade passa a ser uma das questões fundamentais da atualidade (ELKINGTON, 2008; RAY, 1998; WCED, 1987).

Ray (1998, p. 8) argumenta que

Quando falamos de uma sociedade desenvolvida, nós visualizamos em nossas mentes uma sociedade em que as pessoas estão bem alimentadas e bem vestidas, possuem acesso a uma ampla variedade de bens e serviços, têm o luxo de algum lazer e entretenimento, e vivem em um ambiente saudável.

Obviamente, o desenvolvimento sustentável não se restringe exclusivamente ao bem-estar material dos indivíduos, mas conforme o autor acima enfatizou, este seria um dos requisitos mínimos para alcançá-lo, focando de forma mais específica nas suas dimensões econômica e social. Ademais, deve-se considerar que seria esperada uma relação entre o bem-estar físico de uma sociedade com os seus níveis de pobreza e desnutrição, de expectativa de vida e de mortalidade infantil, de acesso à água e ao saneamento, das suas condições de ensino e aprendizagem, e de outros indicadores econômicos e sociais que descrevem de forma mais específica as várias nuances relacionadas à qualidade de vida (AZEVEDO; BURLANDY, 2010; RAY, 1998; ROCHA, 2006).

Assim, considerando essa visão mais restrita de desenvolvimento sustentável, um indivíduo poderia ser considerado como pobre se não atingisse esse patamar mínimo de qualidade material de vida (AZEVEDO; BURLANDY, 2010; HOLANDA; ROSA, 2004a; ROCHA, 2006; THORBECKE, 2007).

Mais especificamente, de acordo com Holanda e Rosa (2004a, p. 4),

pobres são aquelas pessoas que não dispõem de meios para atender às suas necessidades básicas. Assim, está associada ao fato de certos indivíduos não possuírem renda e/ou patrimônio suficientes para lhes dar acesso a bens e serviços (inclusive sociais) em níveis considerados adequados, de acordo com o padrão de consumo vigente numa sociedade.

Nesse contexto, é importante ressaltar que a questão da pobreza vem ganhando mais importância recentemente, principalmente devido ao estado de baixo crescimento da economia mundial após 2008. O avanço do desemprego, a queda dos investimentos, as expectativas desfavoráveis, a desaceleração do crescimento da produtividade, bem como o aumento da desigualdade em vários países, são aspectos que repercutem significativamente sobre os índices de pobreza e que afetam a qualidade de vida das pessoas (OCDE, 2016).

De fato, apesar de todas as políticas implementadas e das transformações econômicas, sociais e institucionais experimentadas nos últimos anos, a pobreza ainda persiste no Brasil (mesmo que de forma desigual entre as suas diferentes áreas geográficas, em detrimento principalmente aos estados relativamente menos desenvolvidos) e, com isso, uma parte da população ainda convive com a falta de acesso a bens e serviços que são essenciais a uma vida digna e à sua inclusão plena na sociedade (PERO; CRUZ, 2015; NOGUEIRA, 2016; RAMOS, 2015).

Então, diante desse quadro, surge o questionamento acerca do que pode ser feito para que a pobreza possa ser combatida de maneira mais efetiva, tal que o problema possa ser mitigado em uma perspectiva de médio e longo prazo. Devido à grande complexidade envolvida na temática em discussão, admite-se que vários caminhos podem ser vislumbrados. Entretanto, no presente artigo, parte-se da ideia central de que a gestão pública pode ser fundamental nesse contexto, pois, ao se buscar de forma criteriosa o aumento da eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas será possível encontrar soluções mais adequadas e duradouras para as mazelas que uma parte significativa da população brasileira ainda enfrenta, possibilitando que esses indivíduos e suas famílias consigam definitivamente se libertar do círculo vicioso de pobreza e desigualdade a que estão presos.

Essa discussão é bastante pertinente, pois, nos últimos anos, o Governo Federal assim com vários estados do Brasil tais como Minas Gerais, São Paulo, Ceará, Bahia e outros, vêm buscando modernizar a sua gestão de forma a torná-la mais dinâmica e inovadora e atender melhor às necessidades dos cidadãos (HOLANDA et al., 2006; MACROPLAN, 2016; NOGUEIRA; PONTES, 2013).

A lógica para essa reformulação da gestão pública baseia-se no fato que, no atual contexto, as informações são mais bem difundidas e os cidadãos têm mais consciência de seus direitos. Assim, o governo e as demais instituições públicas são pressionados a oferecer bens e serviços que realmente atendam aos seus anseios e que efetivamente melhorem a sua qualidade de vida (CATELLI; SANTOS, 2004;

HOLANDA; ROSA, 2004b; MACROPLAN, 2016; MEDEIROS; ROSA; NOGUEIRA, 2008; MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004; MEDEIROS, 2010; NOGUEIRA; PONTES, 2013).

Então, uma vez que a sociedade passa a cobrar por mais resultados na execução das políticas públicas e fiscaliza com mais intensidade as ações do governo, não há outra saída além de conceber o cidadão como o foco das iniciativas e adotar critérios mais claros para a alocação de recursos, buscando um maior diálogo com a sociedade e oferecendo transparência e controle social (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; HOLANDA; ROSA, 2004b; MACROPLAN, 2016; MEDEIROS et al., 2008; MEDEIROS, 2010; NOGUEIRA; PONTES, 2013).

Portanto, esse artigo procura fornecer elementos para responder, ao nível teórico, a seguinte questão de pesquisa: como trazer maior efetividade às ações públicas de combate à pobreza? Para tanto, além de uma discussão acerca de questões referentes à pobreza e à gestão pública, pretende-se com esse ensaio fazer uma conexão entre essas duas temáticas ao nível estratégico, o que culminará com o detalhamento dos elementos de um *framework* proposto por Macroplan (2016), adaptado de TCU (2010), que sintetizará essa discussão, mostrando como a orientação para resultados transformadores nas políticas de combate à pobreza pode ser dinamizada pela gestão, na perspectiva do Brasil.

2 | PERSPECTIVAS RECENTES DA GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL

Ao longo dos últimos anos, várias mudanças vêm ocorrendo no âmbito da gestão pública tanto no Brasil, com a paulatina transformação de um modelo tradicional para um modelo de gestão voltado para a busca de resultados de longo prazo (CATELLI; SANTOS, 2004; HOLANDA; ROSA, 2004B; MACROPLAN, 2016; MEDEIROS et al., 2008; MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004; NOGUEIRA; PONTES, 2013).

Macroplan (2016) indica que a orientação para resultados constitui-se no foco da chamada Nova Gestão Pública (NGP) e, também, o seu aspecto unificador como paradigma de gestão pública, uma vez que as experiências da NGP verificadas pelo mundo mostraram-se bastante diversas, mas com esse ponto em comum. Ademais, esse aspecto representou uma mudança relevante em relação ao paradigma da administração burocrática, pois, passou a enfatizar o alcance de resultados finalísticos ou transformadores (resultados de interesse do cidadão) ao invés de centrar esforços nos meios (procedimentos, recursos e insumos) que são necessários para gerar produtos e serviços.

Conforme Catelli e Santos (2004), Holanda e Rosa (2004b), Medeiros et al. (2008), Macroplan (2016), Nogueira e Pontes (2013), e Trosa (2001), a NGP, também chamada de Gestão Pública voltada para Resultados (GPR), apresenta-se como uma solução para os problemas da burocracia. No caso, prioriza-se a eficiência da administração,

o aumento da qualidade dos serviços e a redução dos custos. Busca-se desenvolver uma cultura gerencial nas organizações, com ênfase nos resultados, passando a ver os cidadãos com outros olhos, tornando-se peça essencial para o correto desempenho da atividade pública, por ser considerado seu principal beneficiário.

Argumenta-se, também, que a NGP se constitui em um avanço, mas sem romper em definitivo com a administração burocrática. Na verdade, a NGP apoia-se na burocracia, conservando seus preceitos básicos, tais como meritocracia, avaliação de desempenho, sistema de remuneração estruturado etc. A diferença reside na maneira como é feito o controle, concentrando-se nos resultados e não nos processos. Procura-se, também, garantir maior autonomia aos servidores para atingir os resultados. Tenta-se tornar as organizações públicas mais orgânicas e menos hierarquizadas (ANGELIS, 2015; CATELLI; SANTOS, 2004; HOLANDA; ROSA, 2004b; MACROPLAN, 2016; MEDEIROS et al., 2008; MOTTA; BRESSER-PEREIRA, 2004; NOGUEIRA; PONTES, 2013).

Então, na perspectiva de se delinear aspectos comuns às diversas experiências nacionais e internacionais que são orientadas para a obtenção de resultados transformadores, Macroplan (2016) propõe o Quadro 1, no qual são estabelecidos princípios e diretrizes da NGP.

É importante salientar que a NGP não ficou isenta de questionamentos. As críticas mais ferrenhas a esse modelo residem no fato do gerencialismo puro não considerar valores como equidade e justiça. Pollitt (1990 apud SOARES; CONCEIÇÃO; FARIAS FILHO, 2004, p. 4), apesar de reconhecer os avanços do gerencialismo, o classifica como neotaylorismo. Segundo esse autor, a administração gerencialista seria voltada à busca da produtividade e baseado no modelo de gestão privada, que não considera as especificidades do setor público nos processos de avaliação de desempenho. Já Abrúcio (1997 apud SOARES; CONCEIÇÃO; FARIAS FILHO, 2004, p. 4), diz que uma das maiores limitações desse modelo tem sido a dificuldade de descentralizar o processo decisório e aumentar a participação dos funcionários e da sociedade.

Princípios	Diretrizes
1. Foco no público-alvo claro e inequívoco	Orientar a administração pública para o cidadão/público-alvo.
	Resgatar a esfera pública como instrumento do exercício da cidadania.
2. Orientação para resultados	Adotar visão sistêmica e de longo prazo.
	Obter alinhamento entre recursos alocados e resultados.
	Ter seletividade nas ações e na alocação de recursos críticos.
	Dar atenção à singularidade e a complexidade das situações concretas.
3. Flexibilidade administrativa	Agir em tempo hábil.
	Estar de prontidão, estimular o empreendedorismo e a proximidade da ação gerencial.
	Obter compromissos e responsabilização.
	Descentralizar a gestão e trabalhar em rede.

4. Valorização e comprometimento profissional	Ter métodos de gestão de pessoas modernos e orientados para resultados.
	Estimular a inovação com foco na geração de valor para a sociedade.
	Reforçar o espírito público.
5. Controle Social	Trabalhar para e com a sociedade.
	Ter transparência nas ações e nas prestações de contas

Quadro 1: Princípios e diretrizes da Nova Gestão Pública (NGP)

Fonte: Macroplan (2016, p. 24).

Carneiro e Menicucci (2011), por sua vez, consideram que a NGP compreende conteúdos variados e mutáveis ao longo do tempo, que não foram difundidos uniformemente pelo mundo, gerando resultados diversos. Adicionalmente, a despeito da existência de certos ganhos em termos de desempenho gerencial, não há evidências conclusivas acerca da existência de incrementos efetivos de produtividade e a melhorias na qualidade dos serviços públicos provisionados.

Já Medeiros et al. (2008) advertem que, ao serem utilizados mecanismos da iniciativa privada, não se deve esquecer da essência do papel do Estado, nem privilegiar a NGP como fim, ao ponto de negligenciar as atividades-meios e os processos. Ademais, deve-se lidar com a possibilidade de descontinuidade do processo de implantação do modelo, pois, quando mudam os governantes, há a tendência de alteração de algumas orientações.

Ademais, conforme Carneiro e Menicucci (2011, p. 66), é importante considerar que

(...) as propostas alternativas de reforma contemporâneas enfatizam a necessidade de ampliação dos instrumentos democráticos, tanto no sistema político de forma mais geral, quanto no âmbito da gestão pública. Isto se justifica quer pela necessidade de criar sinergias mais fortes entre Estado e sociedade como forma de enfrentar os desafios complexos da atualidade, quer pela necessidade de construir, de forma partilhada entre governo e sociedade, objetivos coletivos e redistributivos. Ao se traduzirem na oferta de serviços que ampliem a capacidade das pessoas, estes objetivos se constituem tanto em meios quanto em fins do desenvolvimento, tal como identificado em teorias do desenvolvimento contemporâneas.

Macroplan (2006) considera que, apesar da NGP apresentar pontos positivos tais como orientar as ações para resultados de interesse dos cidadãos; procurar flexibilizar, agilizar e aumentar a eficiência das ações por meio da introdução de modelos e instrumentos inspirados na iniciativa privada; e reduzir as funções do Estado por meio de transferências, descentralizações e terceirizações, esse paradigma apresenta algumas deficiências importantes como a fragmentação da administração e atividades públicas; a perda de perspectiva da complexidade e conectividade dos desafios públicos, a exagerada confiança na aplicabilidade dos modelos e práticas provenientes da iniciativa privada, e a desatenção aos valores e natureza da administração pública.

Em virtude de suas limitações e inconsistências, no final do Século XX e início do Século XXI surgem as bases para um novo paradigma da gestão pública, chamado de Paradigma da Governança Pública, que apresenta correlação com outras abordagens tais como o Novo Serviço Público (NSP) ou o modelo societal de gestão pública (ANGELIS, 2015; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; DIAS; CARIO, 2012; MACROPLAN, 2016; MOREIRA; ALVES, 2009; PARADELA; COSTA, 2013; PAULA, 2005).

De acordo com Macroplan (2016), o novo paradigma traz inovações importantes no sentido de enfatizar a intersectorialidade e a transversalidade das ações públicas; de estimular uma melhor direção, coordenação e colaboração na administração; de promover os valores públicos e a ética; de manter a orientação para o desempenho dos serviços públicos; e de dar a devida atenção à complexidade dos problemas públicos.

Em conformidade com Angelis (2015, p. 35), tem-se que

Do modelo atual (NGP) para o proposto (NSP) trocamos competição por colaboração e gerência isolada por liderança compartilhada; passamos da visão unitária e de curto prazo para uma visão coletiva e de longo prazo; e amadurecemos do investimento extremo na tecnologia para a contribuição do conhecimento coletivo para um resultado efetivo e sustentável.

Entretanto, apesar dos relevantes avanços propostos pelo Paradigma da Governança Pública, Macroplan (2016) alerta que essa é uma abordagem ainda recente, e que ainda há pouca experiência e avaliação de sua atuação prática, uma vez que as aplicações são diversificadas e sem padronização, além de que o seu ferramental pode ser considerado incipiente e pouco consolidado.

Então, a despeito da discussão sobre qual modelo específico pode ser considerado mais hegemônico e preparado para dar melhores respostas aos problemas da sociedade, as modernas administrações não podem perder o foco nos resultados transformadores, aqueles que são alcançados em uma perspectiva de longo prazo, diretamente ligados à busca por maiores níveis de efetividade das políticas públicas, e contemplados tanto pela NGP como pelo Paradigma da Governança Pública (e abordagens correlatas).

A Figura 1 apresenta um diagrama que mostra como se dá o processo em direção à obtenção de resultados transformadores.

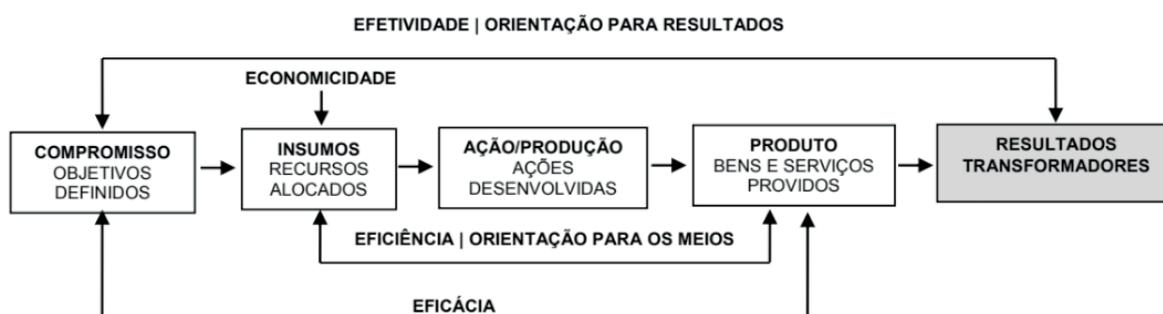


Figura 1. Diagrama de orientação de insumos, ações e produtos para resultados transformadores

No caso, a orientação de insumos, ações e produtos, que culmina no alcance dos referidos resultados, o que está intrinsecamente ligada ao conceito de efetividade, isto é, “com os benefícios obtidos pelos cidadãos em decorrência da entrega do produto, em outras palavras, estabelece uma correspondência entre os objetivos e os resultados” (HOLANDA; ROSA, 2004b, p. 30).

Essa visão é corroborada por TCU (2010, p. 12), uma vez que

A efetividade diz respeito ao alcance dos resultados pretendidos, a médio e longo prazo. (...) Trata-se de verificar a ocorrência de mudanças na população-alvo que se poderia razoavelmente atribuir às ações do programa avaliado. (...) O exame da efetividade ou avaliação de impacto requer tratamento metodológico específico que busca estabelecer a relação de causalidade entre as variáveis do programa e os efeitos observados, comparando-os com uma estimativa do que aconteceria caso o programa não existisse.

É importante salientar, também, que a efetividade das políticas públicas passa também por satisfazer outros princípios importantes como os de economicidade (minimização de custos associados à consecução de uma atividade, sem comprometer a qualidade), eficiência (otimização da utilização de recursos para a geração de produtos) e eficácia (alcance de metas programadas para os produtos, independentemente dos custos implicados), uma vez que, conforme a Figura 1, o alcance dos resultados transformadores depende da inter-relação entre compromissos, insumos, ações e produtos (HOLANDA; ROSA, 2004b; MACROPLAN, 2016; TCU, 2010).

3 | O PAPEL DA GESTÃO PÚBLICA NO COMBATE À POBREZA

Tomando-se como ponto de partida o *framework* apresentado na Figura 1 e considerando a problemática relacionada à pobreza ilustrada anteriormente, procura-se efetuar, conforme havia sido proposta antes, uma abordagem integradora dessas questões ao nível estratégico, mostrando como a gestão pública pode auxiliar na busca por maiores níveis de efetividade das políticas públicas de combate à pobreza.

É importante salientar que a discussão adiante procura ter como ênfase a busca por resultados transformadores, como preconizam os paradigmas mais recentes de gestão. Com isso, as discussões efetuadas procuram ter como perspectiva os elementos chaves de cada um. Mais especificamente, procura-se, por um lado, manter a perspectiva da utilização racional dos recursos disponíveis, a busca de soluções inovadoras dos problemas e a relevância do papel das atividades de monitoramento e avaliação, que são elementos fundamentais para a Nova Gestão Pública e, também, considerar as instâncias participativas e colaborativas, e o foco nos cidadãos e em seus anseios, que são traços marcantes do Paradigma da Governança Pública (e

abordagens correlatas).

3.1 Adaptação e detalhamento do *framework*

Com base na discussão anterior é possível detalhar o *framework*, conforme o Quadro 2.

O primeiro elemento do quadro diz respeito ao compromisso que o governo deve assumir com a sociedade. No caso, cogita-se que, pensando em uma perspectiva de médio e longo prazo, devem ser definidos os objetivos e as metas para a redução da pobreza. Um aspecto importante a se considerar é que eles devem ser factíveis, i.e., devem ser designados levando-se em consideração a real capacidade do governo em lidar com a questão, dados os recursos disponíveis (HOLANDA; ROSA, 2004b). Vale ressaltar que a ênfase dada é no tratamento dos aspectos estruturais que causam a pobreza, mas sem desprezar fatores conjunturais que afetam o problema.

Argumenta-se, também, que o compromisso da política de redução da pobreza poderá ser mais realista e ajustado às reais necessidades da população-alvo se for determinado com a participação da sociedade, de ONGs, da iniciativa privada e, eventualmente, de agentes financiadores internacionais. Esta dimensão participativa é relevante, conforme enfatizam as novas abordagens referentes à administração pública discutidas antes (ANGELIS, 2015; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011; DIAS; CARIO, 2012; HOLANDA; ROSA, 2004b; MACROPLAN, 2016; MOREIRA; ALVES, 2009; PARADELA; COSTA, 2013).

Mais especificamente, a sociedade pode contribuir nos processos participativos proporcionados pelos governos, como na elaboração dos planos plurianuais, por exemplo (NOGUEIRA; PONTES, 2013), indicando quais são suas reais necessidades e anseios, e demonstrando o que esperam das intervenções públicas. As novas abordagens também contemplam a participação popular via *sites* governamentais (ouvidorias) e até nas redes sociais. Os governos também podem contar com os conhecimentos e com a *expertise* que organizações não-governamentais, empresas (no âmbito de suas iniciativas de gestão socioambiental) e organismos internacionais possuem, para poder dimensionar os problemas existentes relacionados à pobreza.

Compromisso	Insumos	Ação/ Produção	Produto	Resultados Transformadores
-------------	---------	----------------	---------	----------------------------

<p>- Estabelecimento de metas factíveis de redução da pobreza, com perspectiva de médio e longo prazo, considerando as características de cada localidade e contando com ampla participação da sociedade, dos governos, da iniciativa privada, e de agentes financeiros internacionais.</p>	<p>- Recursos físicos materiais e humanos dos governos em suas três esferas (federal, estadual e municipal).</p> <p>- Recursos físicos materiais e humanos decorrentes do envolvimento da iniciativa privada, ONGs e a da sociedade civil.</p> <p>- Recursos financeiros provenientes de agentes financeiros internacionais (Banco Mundial, BID etc.).</p>	<p>- Coordenação centralizada dos recursos disponíveis e das intervenções.</p> <p>- Definição do foco das iniciativas, efetuando um diagnóstico das condições existentes e definindo corretamente a população-alvo.</p> <p>- Análise da possibilidade de integração de ações e intervenções buscando otimizar os efeitos intersetoriais e transversais potencialmente existentes.</p> <p>- Implementação de um sistema integrado de monitoramento e avaliação das intervenções, procurando evitar a pulverização e a duplicação de ações, corrigir problemas operacionais e de gestão, eleger e disseminar boas práticas, e promover o controle social.</p>	<p>- Política integrada de combate à pobreza implementada, realizando intervenções específicas em duas vertentes básicas: crescimento econômico e redução das desigualdades.</p>	<p><u>Médio Prazo:</u></p> <p>- Crescimento econômico equilibrado e inclusivo.</p> <p>- Redução da desigualdade de renda, com a melhoria das condições de vida das pessoas mais carentes.</p> <p><u>Longo Prazo:</u></p> <p>- Redução consistente e permanente da proporção de pobres.</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Quadro 2: *Framework* de resultados transformadores adaptado à questão da pobreza

Fonte: Elaboração própria.

Ademais, os objetivos e metas podem ser diferenciados do ponto de vista geográfico, levando em conta as diferenças relevantes entre os estados e, também, entre os municípios brasileiros, pois, no contexto da administração pública moderna, voltada para resultados transformadores, as intervenções não podem ser genéricas e deve-se evitar a pulverização das iniciativas e dos recursos (BARRETO et al., 2014; MEDEIROS; PINHO NETO, 2012; NOGUEIRA; FORTE, 2016; OCDE, 2016; OLIVEIRA; MIRO; BARRETO, 2013).

Com isso, espera-se que as necessidades daqueles cidadãos que fazem parte do que foi denominado de “núcleo duro da pobreza” sejam realmente consideradas, para que as iniciativas e intervenções possam, de uma vez por todas, ser delineadas ou ajustadas de forma a alcançar esses indivíduos e, então, transformar verdadeiramente suas realidades, haja vista as limitações que as políticas ora em curso têm nesse sentido.

O segundo elemento do quadro se refere aos insumos, i.e., aos recursos

que estão disponíveis para a implementação de uma política efetiva de combate à pobreza. Diante dos avanços recentes propostos no âmbito da administração pública, aos recursos físicos materiais e humanos dos governos podem ser agregados aos da iniciativa privada, de ONGs e a da sociedade civil quando esses atores participam ativamente do processo. Adicionalmente, se houver o envolvimento de agências internacionais (e.g., Banco Mundial), esses recursos também podem ser considerados.

Já as ações aqui consideradas têm como inspiração básica o artigo de Oliveira, Miro e Barreto (2013), que definem quatro princípios para uma estratégia de combate à pobreza, quais sejam: (i) coordenação centralizada dos programas sociais; (ii) focalização das ações nas famílias pobres; (iii) integração dos programas existentes; e (iv) construção de um sistema de monitoramento e avaliação. É importante salientar que os referidos autores determinaram esses elementos na perspectiva do Ceará. Entretanto, eles são gerais o suficiente, de tal forma que também podem ser pensados no contexto de outros estados, de municípios e até do Governo Federal.

A perspectiva de elaboração de um Plano Estadual de Combate à Pobreza e de aprofundamento da capacidade gerencial do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP) do Estado do Ceará (SEPLAG, 2015a, 2015b), também, pode ser tomada como uma forte inspiração para as ações aqui contempladas. Isto se dá, pois, o Ceará pode ser considerado um caso interessante e potencialmente representativo no contexto brasileiro, pois, é um Estado que apresenta uma das piores situações relativas em termos da proporção de pobres e que vem, ao longo dos últimos anos, mesmo que com alguma descontinuidade, buscando consolidar um modelo de gestão pública com ênfase no alcance de resultados e na participação da sociedade (HOLANDA et al., 2006; MACROPLAN, 2016; MEDEIROS, 2010; MEDEIROS et al., 2008; NOGUEIRA; PONTES, 2013).

Dessa forma, tem-se que a primeira ação seria a de centralizar a coordenação dos recursos disponíveis e das intervenções, de forma a se ter uma perspectiva unificada acerca do problema e de como combater suas causas e consequências (OLIVEIRA; MIRO; BARRETO, 2013). Essa ação também tem rebatimento nas demais.

Mais especificamente, com um controle central será mais fácil focalizar melhor a população-alvo (priorizando os extremamente pobres e que têm sido menos beneficiados pelas políticas em curso) e as iniciativas por meio de, por exemplo, um sistema de um banco de dados georeferenciado com áreas e pessoas beneficiadas e, também, um sistema informatizado de acompanhamento unificado dos projetos, que possa ser compatibilizado com o Cadastro Único do Governo Federal, como se pretende implantar no Ceará (OLIVEIRA; MIRO; BARRETO, 2013; SEPLAG, 2015a, 2015b).

Uma estrutura centralizada de controle pode também facilitar significativamente a integração de ações e intervenções buscando otimizar os efeitos intersetoriais e transversais potencialmente existentes. No caso, a intersetorialidade diz respeito à articulação de saberes e experiências em diferentes perspectivas com o objetivo de

alcançar resultados integrados em situações complexas, como é o caso da pobreza, que também possibilita a abertura de novos canais para a governança colaborativa e com participação da sociedade. Já transversalidade consiste em reunir e articular diferentes setores ensejando a participação de múltiplos atores, e mantendo relações de interdependência, reciprocidade e colaboração entre eles (AVELINO; SANTOS, 2014; FERNANDES; CASTRO; MARON, 2013; MACROPLAN, 2016; OLIVEIRA; MIRO; BARRETO, 2013; QUINHÕES; FAVA, 2010; SOUZA, 2015).

Por último, faz-se necessária a implementação de um sistema integrado de monitoramento e avaliação das intervenções que: (i) evite a pulverização e a duplicação de ações, i.e., para que seja mantido o foco e a integração adequada das ações; (ii) possibilite a correção problemas operacionais e de gestão, e.g., atrasos na execução de obras, falta de pessoal qualificado, atrasos de repasses financeiros, etc.; (iii) eleja e dissemine boas práticas, o que pode ser feito especificamente com a avaliação continuada dos resultados das iniciativas e também com avaliações *ex-ante* para a seleção de projetos; e (iv) promova o controle social, i.e., que permita que a sociedade, por meio, da transparência de dados e informações acerca das iniciativas adotadas e dos recursos despendidos possa estar ciente dos avanços e dificuldades existentes e participar mais ativamente no processo (HOLANDA; ROSA, 2004b; MACROPLAN, 2016; NOGUEIRA; PONTES, 2013; OLIVEIRA; MIRO; BARRETO, 2013).

A conjunção dessas ações pode culminar na implementação de uma política integrada de combate à pobreza, que potencialmente pode gerar os resultados transformadores desejados pelo governo e a sociedade, beneficiando justamente aqueles que mais precisam.

Mais especificamente, com base no chamado Triângulo Pobreza-Crescimento-Desigualdade, proposto por Bourguignon (2003, 2004) e que é compatível com a visão mais objetiva e operacional da pobreza utilizada nesse estudo, pode-se argumentar que essa política integrada incorporaria duas vertentes básicas: o crescimento econômico e a redução das desigualdades.

No caso, o crescimento econômico aconteceria em decorrência da elevação dos estoques de capital físico e humano, do desenvolvimento tecnológico e da geração de conhecimentos, e também do fortalecimento das instituições, o que *a priori* teria a capacidade de beneficiar toda a sociedade, inclusive os mais pobres. Entretanto, isso nem sempre ocorre, pois, os frutos advindos desse processo podem ficar concentrados em alguns grupos da sociedade. Isso tende a acontecer exatamente onde há maiores níveis de desigualdade (de renda). Assim, para que a pobreza seja reduzida, esse crescimento precisa ser inclusivo, i.e., pró-pobre. Isso significa na prática que, em lugares em que os níveis de concentração de renda são elevados, como no Brasil (incluindo estados e municípios), o processo de crescimento só será mais efetivo na redução da pobreza se vier acompanhado de melhorias na distribuição de renda (ASSIS; MEDEIROS; NOGUEIRA, 2015; BARRETO, 2005; BOURGUIGNON, 2003, 2004; MARINHO; ARAÚJO, 2012; NOGUEIRA; FORTE, 2016; RAY, 1998; ZAMAN;

KHILJI, 2013).

Logo, se a redução da pobreza está diretamente ligada basicamente ao crescimento econômico e à melhoria da distribuição de renda, então, as intervenções públicas devem ser desenhadas e implementadas como parte de uma estratégia no sentido de estimular esses efeitos. E, para tanto, faz-se necessário conhecer os canais que os potencializam o que, por sua vez, depende das ações que foram previamente discutidas.

Assim, se essa política for bem sucedida, é possível esperar que a localidade em que ela é implementada apresente, no médio prazo, um processo de crescimento econômico equilibrado e inclusivo e, também, uma melhor distribuição da renda, o poderia ser acompanhado pela melhoria das condições de vida das pessoas mais carentes. A conjunção desses dois aspectos levaria, portanto, a realização do objetivo de longo prazo da política que seria a redução consistente e permanente da proporção de pobres.

E, então, como a gestão poderia dinamizar ainda mais esse processo? Conforme foi pleiteado antes, nas administrações em que os resultados transformadores são o cerne das iniciativas públicas, o papel fundamental a ser exercido pela gestão se dá por meio da promoção de maiores níveis de eficiência, economicidade, eficácia e efetividade das políticas públicas. Assim, nas subseções seguintes faz-se uma breve análise de como isso pode ocorrer no *framework* proposto.

3.2 Insumos e a questão da economicidade

No âmbito de uma política integrada de combate à pobreza, a questão da economicidade estaria basicamente ligada à gestão adequada dos recursos financeiros disponíveis pelo governo. Trata-se, portanto, da busca pela redução dos custos relacionados às ações a serem desempenhadas, mantendo-se os padrões de qualidade desejados. Para tanto, os governos podem ser levados a rever suas práticas gerenciais, melhorar o seu processo de compras e aprimorar os seus sistemas de gerenciamento (CATELLI; SANTOS, 2004; HOLANDA; ROSA, 2004b; MACROPLAN, 2016; TCU, 2010; TROSA, 2001).

3.3 Relação entre insumos e produtos, e a questão da eficiência

Os ganhos de eficiência podem ser obtidos no âmbito da política de combate à pobreza quando esta consegue atingir seus objetivos de estimular o crescimento econômico e promover a redução das desigualdades minimizando os recursos financeiros, materiais e humanos utilizados ou, dados esses recursos, promovendo ações que vão beneficiar o maior número de pessoas possível (mas, com foco nos mais pobres). Trata-se, portanto, de aperfeiçoar os mecanismos e critérios de alocação e controle de recursos e, ao mesmo tempo, dar autonomia e responsabilidades aos gestores, evitando desperdícios e retrabalho (CATELLI; SANTOS, 2004; HOLANDA;

ROSA, 2004b; MACROPLAN, 2016; TCU, 2010; TROSA, 2001).

Vale salientar que, as parcerias com ONGs, empresas e com órgãos como o Banco Mundial podem ser importantes nesse contexto, pois, seus conhecimentos e experiências podem ajudar na melhor utilização de recursos disponíveis diante das necessidades apresentadas pelo público-alvo da política.

3.4 Relação entre compromissos e produtos, e a questão da eficácia

No âmbito de uma política integrada de combate à pobreza implementada e em operação, a questão da eficácia estaria relacionada à capacidade que a gestão pública tem para cumprir metas específicas e imediatas de atendimento à população-alvo ou de produção de bens (e.g., infraestrutura) de acordo com o que foi comprometido e planejado, para especificamente poder estimular o processo de crescimento econômico e de redução das desigualdades. Ademais, tendo em mente os resultados esperados, o governo deve identificar e gerenciar os riscos envolvidos no alcance dessas metas (HOLANDA; ROSA, 2004b; MACROPLAN, 2016; TCU, 2010).

Nesse sentido, vale reforçar a ligação com os produtos (bens e serviços gerados pela política) com os compromissos acordados, pois, foi nessa fase inicial em que foram definidos os objetivos e metas a serem atingidos que, por sua vez, dependem do conhecimento aprofundado do problema, e de suas causas e consequências. Assim, as metas devem ser realistas, como foi enfatizado antes, para que a análise da eficácia, i.e., a avaliação do progresso em direção aos resultados por meio de indicadores de desempenho apropriados, seja realista e sem equívocos (HOLANDA; ROSA, 2004b; TCU, 2010).

3.5 Resultados transformadores e a questão da efetividade

Como foi mencionado anteriormente, a efetividade, no contexto das políticas públicas, está ligada às relevantes transformações ocorridas na sociedade em decorrência das intervenções efetuadas (HOLANDA; ROSA, 2004b; TCU, 2010). Assim, uma política de combate à pobreza, nos moldes aqui delineados, será efetiva quando ela consegue, no médio prazo, promover o crescimento econômico equilibrado (sem grandes oscilações ao longo do tempo) e inclusivo (beneficiando a sociedade como um todo) e, também, quando consegue equacionar graves problemas distributivos, para que no longo prazo aqueles menos favorecidos possam vir a superar o círculo vicioso da pobreza ao qual estão presos de forma definitiva (i.e., que consigam satisfazer suas necessidades básicas pelos seus próprios meios). Mais uma vez, enfatiza-se a preocupação em lidar com os aspectos estruturais da pobreza, mas sem desconsiderar efeitos decorrentes da conjuntura econômica que podem afetar os mais necessitados.

A efetividade desse tipo de política, assim como no critério da eficácia, está fortemente relacionada com os compromissos assumidos perante a sociedade. Assim, o correto dimensionamento do problema, assim como os objetivos e metas

de resultados acordados com a sociedade proporcionam o tamanho do desafio que o setor público, em parceria com outras partes interessadas, tem para solucionar por meio de suas iniciativas e ações.

Maiores níveis de efetividade também são decorrentes de todo o fluxo de insumos, ações e produtos voltados para os resultados transformadores, o que também inclui lidar com as questões relacionadas à economicidade, eficiência e eficácia. Deve, ainda, buscar continuamente aumentar o conhecimento através de lições aprendidas e integrá-las nos processos de tomada de decisão.

Em resumo, os governos devem buscar o aperfeiçoamento contínuo de sua gestão e elementos relacionados (o que se pode chamar de capacidade organizacional), para poderem dar respostas adequadas aos anseios da sociedade diante da complexidade de problemas socioeconômicos importantes, como é o caso da pobreza. Uma ilustração disso pode ser feita com a ajuda da Figura 2.

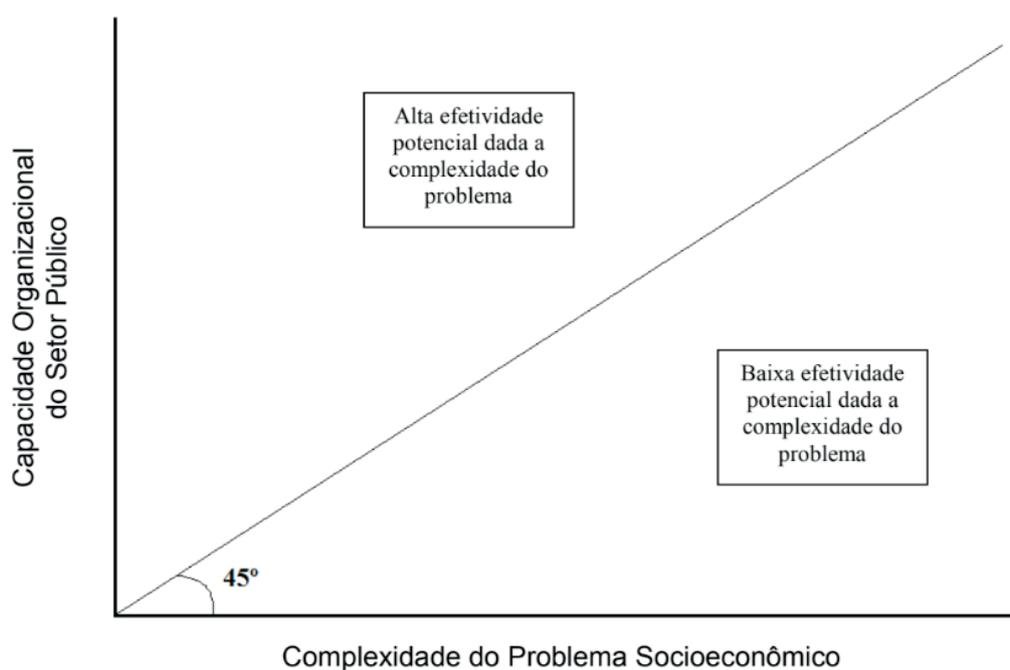


Figura 2: Capacidade organizacional vs. complexidade do problema, e a relação com a obtenção de resultados transformadores (efetividade)

Fonte: Elaboração própria.

Como a figura ilustra, há basicamente duas áreas a considerar tomando-se como referência uma linha de 45° (com inclinação igual a 1), cujos pontos indicam uma proporcionalidade entre complexidade do problema e capacidade organizacional.

Dessa forma, a área superior à linha de 45°, por exemplo, ilustra uma região em que a efetividade potencial é elevada, dada a dimensão do problema socioeconômico existente. Assim, caso o problema tenha um baixo nível de complexidade, mesmo um governo pouco preparado para lidar com ele (i.e., um governo com baixa capacidade organizacional) poderá ser bem sucedido em sua solução. É por isso que na Figura 2 um problema menos complexo está ligado a um amplo potencial de sucesso.

Por outro lado, se o problema é muito complexo e apresenta uma série

relevante de questões e nuances, como é o caso da pobreza no Brasil e em seus estados e municípios, então, o governo precisa exibir elevados níveis de capacidade organizacional para poder apresentar elevados níveis de efetividade em suas políticas, pois, caso contrário estará na área abaixo da linha de 45°, indicando que o problema não terá uma solução adequada e tenderá a perdurar.

4 | CONCLUSÃO

Este trabalho procurou integrar os avanços que vêm ocorrendo no âmbito da gestão pública, no sentido de serem obtidos resultados transformadores, com a questão da pobreza no Brasil que, apesar dos avanços obtidos ao longo dos últimos anos, ainda se mostra como um problema importante, principalmente em suas regiões e estados menos desenvolvidos do País.

Considerando a busca pela efetividade como o princípio orientador do redirecionamento das políticas de combate à pobreza evidenciou-se, ao nível teórico, que esse é um processo bastante complexo e desafiador com vários aspectos e questões a se considerar. No caso, dado o aspecto multifacetado da pobreza, o governo, em seus vários níveis, precisa desenvolver continuamente o que foi chamado de capacidade organizacional, isto é, precisa dinamizar as suas atividades de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação, de forma a ter elementos para poder proporcionar uma resposta à altura do desafio existente.

Para tanto, deve deixar de ser rígido, lento e focado apenas nos produtos como tendem a ser aqueles que ainda apresentam grande aderência ao modelo burocrático tradicional. Ao invés disso, deve ser proativo e ter uma orientação de sua gestão para a obtenção de resultados, contemplando as características apresentadas no Quadro 1, mas também incorporando a participação e a colaboração da sociedade e demais *stakeholders* como preconizam as abordagens mais modernas da administração pública.

Adicionalmente, de acordo com o *framework* proposto e das discussões que dele decorrem, tem-se uma visão integrada de todos os aspectos relevantes para se obter resultados efetivos no combate à pobreza. Então, cada governo deve avaliar como se encontra cada um desses elementos para, quando for necessário, propor mudanças ou aprimoramentos.

Mais especificamente, considerando-se a Figura 2, é possível avaliar o nível de complexidade do problema socioeconômico enfrentado e, principalmente, a capacidade organizacional do governo para lidar com o problema, de forma a se dimensionar a janela de oportunidade existente e, quando ela for pequena, propor modificações e ajustes relevantes.

Principalmente no contexto em que a capacidade organizacional do setor público for baixa, estudos e pesquisas adicionais podem ser importantes para que as políticas

de combate à pobreza possam se tornar mais relevantes para a sociedade.

Então, sugere-se a realização de estudos teórico-empíricos para que evidências sejam obtidas visando fundamentar de maneira rigorosa os caminhos a tomar. Neste sentido, podem ser feitas, por exemplo, análises sobre o nível de participação e integração da sociedade no âmbito das políticas públicas e quais são os mecanismos utilizados nesse contexto; podem ser efetuadas investigações sobre a utilização dos recursos e a eficiência e a economicidade em sua utilização; podem ser conduzidas pesquisas que podem auxiliar no monitoramento e na avaliação de programas e projetos; podem ser feitas pesquisas para se verificar o nível de integração das intervenções e para avaliar os seus efeitos intersetoriais e transversais, etc.

REFERÊNCIAS

- ANGELIS, C. T. A emergência da reforma do estado brasileiro: a governança compartilhada e o modelo do novo serviço público. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 45, p. 13-46, jul./dez. 2015.
- ASSIS, D. N. C.; MEDEIROS, C. N.; NOGUEIRA, C. A. G. Extrema pobreza infantil, desigualdade e crescimento nos municípios cearenses. In: ENCONTRO ECONOMIA DO CEARÁ EM DEBATE, 11. 2015, Fortaleza. **Anais...** Fortaleza: IPECE, 2015.
- AVELINO, D. P.; SANTOS, J. C. O desafio do Fórum Interconselhos na consolidação das estruturas participativas de segundo nível. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7., 2014, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, mar. 2014.
- AZEVEDO, D. C.; BURLANDY, L. Política de combate à pobreza no Brasil, concepções e estratégias. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 201-209, jul./dez. 2010.
- BARRETO, F. A. F. D. **Crescimento econômico, pobreza e desigualdade de renda**: o que sabemos sobre eles? Fortaleza: LEP/CAEN/UFC, 2005. (Ensaio sobre Pobreza n. 1).
- BARRETO, F. A. F. D. et al. Comentários gerais e estratégias para o desenvolvimento social do Ceará. In: BARRETO, F. A. F. D.; MENEZES, A. S. B. (Orgs.) **Desenvolvimento econômico do Ceará**: evidências recentes e reflexões. Fortaleza: IPECE, 2014. p. 392-402.
- BOURGUIGNON, F. The growth elasticity of poverty reduction: explaining heterogeneity across countries and time periods. In: EICHER, T.; TURNOVSKY, S. (Eds.) **Inequality and growth**: theory and policy implications. Cambridge: The MIT Press, 2003. p. 3-26.
- _____. **The poverty-growth-inequality triangle**. Washington, DC: The World Bank, 2004.
- CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI**: as reformas pendentes. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, dez. 2011. (Texto para Discussão, n. 1686).
- CATELLI, A.; SANTOS, E. S. Mensurando a criação de valor na gestão pública. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 3, p. 423-449, 2004.
- DIAS, T.; CARIO, S. A. F. Governança Pública: um ensaio da gênese do movimento que coloca o Estado voltado para a perspectiva paraeconômica de desenvolvimento. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO (EnAPG), 5. 2012, Salvador. **Anais...** Salvador: ANPAD, 2012.
- ELKINGTON, J. Triple bottom line. In: RUSSO, M. V. **Environmental Management**: readings and cases. 2.ed. Thousand Oaks (CA): Sage, 2008. p. 49-66.
- FERNANDES, A.; CASTRO, C.; MARON, J. Desafios para implementação de políticas públicas: intersectorialidade e regionalização. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 6. Brasília, 2013. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2013.

HOLANDA, M. C.; ROSA, A. L. T. **Fundo Estadual de Combate à Pobreza (FECOP)**. Fortaleza: IPECE, 2004a. (Nota técnica n. 4).

_____. **Gestão pública por resultados na perspectiva do Estado do Ceará**. Fortaleza: IPECE, 2004b. (Nota Técnica n. 11).

HOLANDA, M. C. et al. O modelo aplicado de gestão pública por resultados (GPR) no Estado do Ceará. In: HOLANDA, M. C. (Org.) **Ceará: a prática de uma gestão pública por resultados**. Fortaleza: IPECE, 2006, p. 55-76.

MACROPLAN. **Levantamento de práticas de Gestão Pública para Resultados – Benchmarking GpR**. Fortaleza, mar. 2016. Disponível em: <http://www.seplag.ce.gov.br/images/stories/Planejamento/Gestao-Publica-por-Resultado/2016%20%20Projeto%20GPR/Levantamento%20de%20pr%C3%A1ticas%20de%20Gest%C3%A3o%20P%C3%ABlica%20para%20Resultados%20%E2%80%93%20Benchmarking%20GpR.pdf> Consulta em: 15 jul. 2016.

MARINHO, E.; ARAÚJO, J. **Crescimento econômico e concentração de renda: seus efeitos na pobreza no Brasil**. Rio de Janeiro / Niterói: BNDES/ANPEC, 2012 (Working Paper n. 24).

MEDEIROS, A. C. C. GPR no Ceará: prática de gestão em busca de resultados. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3. Brasília (DF), 2010. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2010.

MEDEIROS, A. C. C.; ROSA, A. L. T.; NOGUEIRA, C. A. G. Gestão pública por resultados: uma análise comparativa entre os modelos do Ceará e do Canadá. In: ENCONTRO ECONOMIA DO CEARÁ EM DEBATE, 4. Fortaleza (CE), 2008. **Anais...** Fortaleza: IPECE, 2008.

MEDEIROS, C. N.; PINHO NETO, V. R. Mapeamento da extrema pobreza no estado do Ceará. In: BARRETO, F.A.D.; MENEZES, A. S. B.; ALBUQUERQUE, E. L. S.; SOUSA, F. J.; GONÇALVES, L. C. (Orgs.). **Economia do Ceará em Debate 2011**. Fortaleza: IPECE, 2012. p. 167-190.

MOREIRA, J. M.; ALVES, A. A. Gestão pública: entre a visão clássica da Administração Pública e o novo paradigma da Governação Pública. **Revista Enfoques**, v. 7, n. 11, p. 11-36, 2009.

MOTTA, F. C. P.; BRESSER-PEREIRA, L. C. **Introdução à organização burocrática**. 2.ed. rev. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004.

Nogueira, C. A. G. **Evolução da pobreza no Brasil e em seus estados e municípios no período 1991-2010**. Fortaleza: IPECE, 2016. (Informe n. 100).

NOGUEIRA, C. A. G.; FORTE, S. H. A. C. Desafios no direcionamento e na priorização das intervenções das políticas de combate à pobreza nos municípios cearenses. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA (EnAPG), 7., 2016, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2016.

NOGUEIRA, C. A. G.; PONTES, P. A. **Planejamento e gestão governamental na esfera estadual: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs - ESTADO DO CEARÁ**. Brasília: IPEA, 2013. (Relatório de pesquisa).

OCDE. **The productivity-inclusiveness nexus**. Paris, 2016. Disponível em: <https://www.oecd.org/global-forum-productivity/library/The-Productivity-Inclusiveness-Nexus-Preliminary.pdf> Consulta em: 15 out. 2016.

OLIVEIRA, J. L.; MIRO, V. H.; BARRETO, F. A. F. D. **Princípios para uma estratégia eficiente de combate à pobreza no estado do Ceará**. Fortaleza: IPECE, 2013. (Nota Técnica n. 53).

PARADELA, V.; COSTA, M. M. **Modelagem de organizações públicas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2013. 112 p.

PAULA, A. P. P. **Por uma nova gestão pública**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 204 p.

PERO, V.; CRUZ, G. F. A queda da pobreza no Brasil: mudanças no perfil e nos determinantes na entrada do 2º milênio. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 43., 2015, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPEC, 2015.

- QUINHÕES, T. A.; FAVA, V. M. D. Intersectorialidade e transversalidade: a estratégia dos programas complementares do Bolsa Família. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 1, p. 67-96, jan./mar. 2010.
- RAMOS, C. A. A queda da pobreza e da concentração de renda no Brasil - "à la recherche" da teoria perdida. **Nova Economia**, Belo Horizonte, v. 25, n. 3, p. 599-620, set./dez. 2015.
- RAY, D. **Development Economics**. Princeton: Princeton University Press, 1998. 848 p.
- ROCHA, S. **Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?** 3.ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. 244 p.
- SECRETARIA DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DO CEARÁ (SEPLAG). **Prestação de contas e relatório de desempenho do Fundo Estadual de Combate à Pobreza**. Fortaleza, 2015a. Disponível em: <http://fecop.seplag.ce.gov.br/images/stories/servicos/Relatorios%20de%20Desempenho%20de%20Gestao/2015/Relatorio%20da%20Gestao%201%20Semestre/Relatorio%20de%20Desempenho%20da%20Gestao%202015.1%20-%20Vol%20I.pdf> Consulta em: 15 ago. 2016.
- _____. **Propostas iniciais para o Plano Estadual de Combate à Pobreza**. Fortaleza, 2015b. Disponível em: <http://fecop.seplag.ce.gov.br/images/stories/servicos/arquivos%20diversos/2015/Propostas%20Iniciais%20para%20o%20Plano%20Estadual%20de%20Combate%20a%20Pobreza.pptx> Consulta em: 15 ago. 2016.
- SOARES, A. V.; CONCEIÇÃO, J. S.; FARIAS FILHO, M. C. As mudanças na administração pública no contexto de reformas institucionais dos estados nacionais: a experiência do Estado do Pará (1991-2002). **Adcontar**, Belém, v. 5, n.1, p. 15-34, jun. 2004.
- SOUZA, W. F. Intersectorialidade e transversalidade em políticas públicas para as juventudes no Brasil. In: CONGRESSO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIA POLÍTICA, 8. Lima, 2015. **Anais...** Lima: ALACIP, 2015.
- THORBECKE, E. Multidimensional poverty: conceptual and measurement issues. In: KAKWANI, N.; SILBER, J. (Eds.) **The many dimensions of poverty**. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007. p. 3-19.
- TROSA, S. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001. 320 p.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Manual de auditoria operacional**. 3.ed. Brasília: Tribunal de Contas da União, Secretaria de Fiscalização e Avaliação de Programas de Governo (Seprog), 2010.
- WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (WCED). **Our common future**. New York: Oxford University Press, 1987.
- ZAMAN, K.; KHILJI, B. A. The relationship between growth–inequality–poverty triangle and pro-poor growth policies in Pakistan: the twin disappointments. **Economic Modelling**, v. 30, p. 375–393, 2013.

Agência Brasileira do ISBN
ISBN 978-85-7247-174-9

