



**Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)  
Escola de Administração de Brasília (EAB)  
Mestrado Profissional em Administração Pública**

**Denise Marinho dos Santos**

**GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: OS CASOS DE UNIDADES  
DE ENTREGA NOS GOVERNOS DO REINO UNIDO E DOS ESTADOS  
BRASILEIROS DE MINAS GERAIS E DE PERNAMBUCO**

**Brasília, DF  
Outubro, 2018**

**Denise Marinho dos Santos**

**GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: OS CASOS DE UNIDADES  
DE ENTREGA NOS GOVERNOS DO REINO UNIDO E DOS ESTADOS  
BRASILEIROS DE MINAS GERAIS E DE PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada como requisito final à obtenção do título de Mestre em Administração Pública, no Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, da Escola de Administração de Brasília (EAB) do Instituto Brasiliense de Direito Público – (IDP).

Orientador: Professor Dr. Alexandre de Ávila Gomide

**Brasília, DF  
Outubro, 2018**

---

S237g

Santos, Denise Marinho dos

Governança de políticas públicas: os casos de unidades de entrega nos governos do Reino Unido e dos estados brasileiros de Minas Gerais e Pernambuco / Denise Marinho dos Santos. – Brasília, 2018.

160 f. : il.

Orientador: Profº. Dr. Alexandre de Ávila Gomide

Dissertação (Mestrado) – Escola de Administração de Brasília do Instituto Brasiliense de Direito Público, Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, 2018.

1. Unidades de Entrega. 2. Núcleo de Governo. 3. Secretaria de Planejamento. I. Título.  
II. Gomide, Alexandre de Ávila Gomide.

CDD: 351

---

**Denise Marinho dos Santos**

**GOVERNANÇA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: OS CASOS DE UNIDADES  
DE ENTREGA NOS GOVERNOS DO REINO UNIDO E DOS ESTADOS  
BRASILEIROS DE MINAS GERAIS E DE PERNAMBUCO**

Dissertação apresentada como requisito final à obtenção do título de Mestre em Administração Pública, no Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública, da Escola de Administração de Brasília (EAB) do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP).

Brasília, 17 de outubro de 2018.

---

Prof. Dr. Alexandre de Ávila Gomide  
Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)  
Professor Orientador

---

Prof. Dr. Pedro Luiz Costa Cavalcante  
Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP)  
Membro da Banca Examinadora

---

Dr. Raphael Amorim Machado  
Pesquisador Visitante do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)  
Membro da Banca Examinadora

## **DEDICATÓRIA**

Aos meus pais, Djalma e Elisabeth, que me ensinaram o valor da educação e do conhecimento.

Ao meu sobrinho, João Victor, por seu amor renovador.

## AGRADECIMENTOS

Partilho da ideia de que não se constrói algo de valor sozinho. A presente dissertação não teria sido realizada sem o apoio de inúmeras pessoas, às quais manifesto aqui meu apreço e minha gratidão.

Primeiramente, agradeço a Deus.

Agradeço aos meus pais, Djalma e Elisabeth, aos meus irmãos Marcelo e Alexandre e às minhas cunhadas Viktoriya e Luciana, pelo apoio na trajetória rumo a essa tão sonhada conquista.

Sou profundamente grata ao meu orientador, Professor Dr. Alexandre de Ávila Gomide, por seus ensinamentos, sua dedicação, pela rica troca de ideia e por me incentivar a estudar um tema tão fascinante e inovador.

Agradeço ao Professor Doutor Pedro Luiz Costa Cavalcante e ao Doutor Raphael Amorim Machado, membros da Banca Examinadora, por terem atendido ao convite para desempenhar este papel, dispondo de seu tempo e de seu conhecimento para analisar este trabalho.

Quero agradecer aos especialistas entrevistados, apresentados em ordem alfabética, pela disponibilidade, atenção e generosidade em compartilhar comigo seu conhecimento: Anderson Alencar Freire, Senador Antonio Anastasia, Carolinne Rodrigues, Héliida Campos, Ivo Carille, Mariano Lafuente, Maurício Cruz, Tadeu Barreto Guimarães e Ray Shostak.

Às amigas e aos amigos que me acompanharam nessa trajetória, agradeço pelo apoio expresso das mais diversas formas, em especial cito: Vilma Márcia de Azevedo, Gláucia Junqueira Valadares, Maria de Fátima Amazonas, Leomir Araújo, Roberth Seguins Feitosa e Manoel Salles.

Estendo meus agradecimentos aos colegas e aos amigos da pioneira turma do Mestrado Profissional em Administração Pública do Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP) pela profícua troca de ideias e pelo Corpo Docente e pelos Funcionários do IDP e agradeço pela dedicação e profissionalismo.

Por fim, desejo igualmente agradecer aos colegas do Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (*International Policy Centre for Inclusive Growth – IPC-IG*) pela inspiração profissional diária para estudar e para aperfeiçoar a gestão de políticas públicas no Brasil e no mundo.

## RESUMO

Nas últimas décadas, vários governos em todo mundo buscaram estabelecer formas de impulsionar a melhoria de desempenho de suas políticas públicas. Gestores públicos têm voltado a atenção para a coordenação da implementação de políticas públicas como meio de estreitar o abismo entre as políticas públicas planejadas e os serviços públicos entregues à população. Esse esforço de melhor compreensão e superação de barreiras à efetiva entrega de serviços públicos parece mostrar a necessidade de o Núcleo de Governo (NdG) valer-se de seu papel estratégico na coordenação das instituições que o compõem, para assegurar a efetiva implementação das prioridades estratégicas de governo.

Nesse contexto do fortalecimento do NdG, há um aumento do interesse de líderes políticos, gestores de políticas públicas, pesquisadores por modelos de coordenação da implementação de políticas públicas prioritárias inspirados em Unidades de Entrega (ou *Delivery Units*). A literatura comumente refere-se à Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro do Reino Unido (*Prime Minister's Delivery Unit* – PMDU), como uma experiência paradigmática de utilização de uma Unidade de Entrega no governo central para a melhoria da coordenação da implementação de políticas públicas. Dessa forma, o conceito de Unidade de Entrega passou a derivar da experiência com a criação da PMDU em 2001, implantada no começo do segundo mandato do primeiro-ministro britânico Tony Blair (1997-2007), para ajudar a fortalecer e a monitorar o progresso do governo na entrega de serviços públicos nas áreas definidas como prioritárias pelo chefe do Executivo. O êxito da PMDU inspirou iniciativas similares nos anos seguintes em diversos países, em instâncias nacionais e subnacionais.

Neste trabalho, por meio de estudo de caso, analisamos a viabilidade para a adequação do modelo de Unidade de Entrega britânico ao contexto de coordenação implementação de agendas prioritárias de governo na administração pública brasileira. Para isso, comparamos os modelos de gestão implantados nos governos subnacionais estaduais de Minas Gerais, com o Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE), em 2011, e de Pernambuco, com a criação da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), em 2007, para a coordenação da implementação da agenda de prioridades estratégicas governamentais *vis-à-vis* o modelo da PMDU do Reino Unido. Traçamos as possíveis semelhanças e diferenças entre as experiências mineira e pernambucana em relação à

britânica e observamos os fatores limitadores à perenidade institucional desses modelos de gestão pública.

**Palavras-chave:** Unidades de Entrega. Núcleo de Governo. Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (PMDU). Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE). Secretaria de Planejamento e Gestão de Pernambuco (SEPLAG).

### **ABSTRACT**

*Over the past few decades, many governments around the world have sought to establish ways to improve the performance of their public policies. Public managers have turned their attention towards coordinating the implementation of public policies as a way to narrow the gap between planned policies and the actual services delivered to the population. This effort to better understand and overcome barriers to the effective delivery of public services appears to demonstrate a need for the Core of Government (CoG) to draw on its strategic role in coordinating its constituent institutions, so as to ensure the effective implementation of the government's strategic priorities.*

*In light of a strengthened CoG, there is increasing interest by political leaders, managers of public policies, and researchers for models that can coordinate of the implementation of priority public policies inspired by Delivery Units. The literature commonly refers to the Prime Minister's Delivery Unit (PMDU) as a model experience of using a Delivery Unit in central government to better coordinate the implementation of public policies. Thus, the Delivery Unit concept resulted from the creation of the PMDU in 2001, implemented at the beginning of the second term of the British Prime Minister Tony Blair (1997-2007), to help strengthen and assess the government's progress in the delivery of public services, in priority areas as defined by the Chief Executive. The PMDU's success has inspired similar initiatives over the following years in several countries, at both national and sub-national levels.*

*This paper analyses the possibility of adapting the British Delivery Unit model to the Brazilian context. To that end, we have compared the management models implemented in the states of Minas Gerais, through the Office of Strategic Priorities (Escritório de Prioridades Estratégicas – EPE) in 2011, and Pernambuco, through the creation of the Secretariat of Planning and Management (Secretaria de Planejamento e*



*Gestão – SEPLAG), with the goal of coordinating the implementation of the government's strategic priorities agenda vis-à-vis the UK PMDU model. We outline potential similarities and differences between the experiences of the two states and the UK and identify possible constraints to the institutional sustainability of these public management models.*

**Key words:** *Delivery Units, Core of Government, Prime Minister's Delivery Unit, PMDU, Office of Strategic Priorities, EPE, Secretariat of Planning and Management of Pernambuco.*

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- CdG** – Centro de Governo
- EpR** – Programa Estado para Resultados
- EPE** – Escritório de Prioridades Estratégicas
- GERAES** – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
- LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA** – Lei de Orçamento Anual
- NCG** – Núcleo Central de Governo de Pernambuco
- NdG** – Núcleo de Governo
- PMDI** – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
- PMDU** – *Prime Minister's Delivery Unit* (Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro da Grã-Bretanha)
- PPA** – Plano Plurianual de Ação
- PSA** – *Public Service Agreement* (Acordo do Serviço Público da Grã-Bretanha)
- RDs** – Regiões de Desenvolvimento de Pernambuco
- SAD** – Secretaria de Administração do Governo do Estado de Pernambuco
- SEDMG** – Secretaria Executiva de Desenvolvimento do Modelo de Gestão da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco
- SEGES** – Secretaria Executiva de Gestão Estratégica da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco
- SEGPR** – Secretaria Executiva de Desenvolvimento do Modelo de Gestão da Secretaria de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco
- SEPLAG** – Secretaria do Estado de Planejamento e Gestão do Governo do Estado de Pernambuco

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Estratégia metodológica

Quadro 2 – Matriz Analítica 1

Quadro 3 – Prioridades de governo – PMDU

Quadro 4 – Metodologia *deliverology*

Quadro 5 – PMDU *League Table*

Quadro 6 – Matriz Analítica 2 – Modelo britânico de Unidade de Entrega: a Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro

Quadro 7 – Matriz Analítica 3 – Modelo mineiro de Unidade de Entrega: o Escritório de Prioridades Estratégicas

Quadro 8 – Seminários Todos por Pernambuco

Quadro 9 – Matriz Analítica 4 – Modelo pernambucano de Unidade de Entrega: a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG)

## **LISTA DE FIGURA**

Figura 1 – Mapa da estratégia 2015-2018 de Pernambuco

Figura 2 – Figura 2 – Mapa da estratégia para o Objetivo Estratégico “Pacto pela Saúde”

Figura 3 – Relação Mapa da Estratégia e Orçamento de Pernambuco

## LISTA DE TABELA

Tabela 1 – Semelhanças e diferenças entre o EPE e a SEPLAG *vis-à-vis* a PMDU:  
variável “Objetivo”

Tabela 2 – Semelhanças e diferenças entre o EPE e a SEPLAG *vis-à-vis* a PMDU:  
variável “Legitimidade”

Tabela 3 – Semelhanças e Diferenças entre o EPE e a SEPLAG *vis-à-vis* a PMDU:  
variável “Recursos humanos”

Tabela 4 – Semelhanças e Diferenças entre o EPE e a SEPLAG *vis-à-vis* a PMDU:  
variável “Organização”

Tabela 5 – Semelhanças e diferenças entre o EPE e a SEPLAG *vis-à-vis* a PMDU:  
variável “Perenidade institucional”

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
1.1 Contextualização.....	16
1.2 Pergunta e objetivos de pesquisa .....	21
1.3 Metodologia.....	22
<b>2 REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>27</b>
2.1 Nova gestão pública e governança.....	27
2.2 Implementação e coordenação de políticas públicas .....	35
2.3 Conceitualizações de Núcleo de Governo (NdG) e de Unidade de Entrega ( <i>Delivery Unit</i> ).....	40
2.4 Conceitualização de Unidade de Entrega ( <i>Delivery Unit</i> ).....	49
2.5 Categorias de análise .....	59
<b>3 A EXPERIÊNCIA DO REINO UNIDO COM UNIDADE DE ENTREGA .....</b>	<b>61</b>
3.1 Descrição e análise da criação do conceito de Unidade de Entrega no governo do primeiro-ministro do Reino Unido, Tony Blair (1997-2007): a Unidade de Entrega do primeiro-ministro ( <i>Prime Minister's Delivery Unit</i> ) .....	61
3.2 Análise da Unidade de Entrega do primeiro-ministro .....	78
<b>4 BRASIL: A EXPERIÊNCIA DE MINAS GERAIS E DE PERNAMBUCO COM UNIDADES DE ENTREGA .....</b>	<b>82</b>
4.1 Descrição e análise do caso da Unidade de Entrega no governo do Estado de Minas Gerais: o Escritório de Prioridades Estratégicas.....	82
4.1.1 O Escritório de Prioridades Estratégicas .....	85
4.1.2 Análise do Escritório de Prioridades Estratégicas .....	95
4.2 Descrição e análise do caso da Unidade de Entrega no Governo do Estado de Pernambuco: a SEPLAG .....	98
4.2.1 A Secretaria de Planejamento e Gestão .....	103
4.2.2 Análise da Secretaria de Planejamento e Gestão .....	120
<b>5 ANÁLISE COMPARATIVA .....</b>	<b>124</b>
5.1 Semelhanças e diferenças na aplicação do conceito de Unidade de Entrega nas experiências de Minas Gerais e de Pernambuco <i>vis-à-vis</i> o caso da PMDU do Reino Unido .....	124
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>143</b>

<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>149</b>
<b>APÊNDICE A – Relação dos entrevistados .....</b>	<b>155</b>
<b>APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista Semiestruturada com gestores públicos de Minas Gerais e de Pernambuco, realizadas entre janeiro e março de 2018 .....</b>	<b>157</b>
<b>APÊNDICE C – Roteiro de entrevista semiestruturada realizada por <i>e-mail</i> .....</b>	<b>158</b>





## **1 INTRODUÇÃO**

Esta introdução está dividida em três seções. Na primeira, apresentaremos, de forma sintetizada, o contexto no qual o tema de Unidades de Entrega se insere na gestão pública e serão resumidas as experiências com a implantação de uma Unidade de Entrega no Reino Unido, em 2001, e as experiências aparentemente similares com a coordenação da implementação da agenda estratégica de governo nos Estados brasileiros de Minas Gerais, em 2011, e de Pernambuco, em 2007.

Na segunda seção, apresentaremos a pergunta e os objetivos da presente pesquisa. Por fim, na terceira seção, será explicada a metodologia a ser utilizada nesta pesquisa.

### **1.1 Contextualização**

O processo de formulação de políticas públicas leva em consideração os contextos socioeconômico e político, os objetivos e os meios para o enfrentamento de um determinado problema na sociedade. Para governos, gestores governamentais e sociedade civil, é importante uma gestão pública eficiente, eficaz e efetiva. Trata-se de, entre outros pontos, dispor de mecanismos visando à obtenção de resultados. O objetivo deve ser otimizar a aplicação de recursos humano e financeiro limitados, além de melhorar a qualidade da entrega dos serviços públicos à população.

Nos últimos anos, governos têm voltado a atenção justamente para a coordenação da implementação de políticas públicas como forma de “estreitar o abismo” entre as políticas públicas planejadas e os serviços públicos entregues à população, em um movimento focado em superar os obstáculos nessa entrega e, conseqüentemente, em promover uma mudança positiva na qualidade de vida dos cidadãos. Esse esforço de melhor compreensão e superação de barreiras à efetiva entrega de serviços públicos parece mostrar a necessidade de o Núcleo de Governo (NdG) valer-se de seu papel estratégico na coordenação das instituições que o compõem, para assegurar a efetiva implementação das prioridades de governo (HARRISON, 2016). O NdG é caracterizado por um conjunto de instituições e atores que prestam apoio direto ao chefe do Executivo na definição da agenda estratégica e na coordenação da implementação das ações prioritárias do governo (CAVALCANTE, 2018).

Nesse contexto do fortalecimento do NdG, houve ainda um aumento do interesse de líderes políticos, gestores de políticas públicas, pesquisadores por modelos de coordenação da implementação de políticas públicas prioritárias inspirados em Unidades de Entrega (ou *Delivery Units*, em inglês). Vários governos no mundo todo implantaram, nos últimos anos, Unidades de Entrega na administração central para direcionar a melhoria de desempenho da gestão pública. Na literatura, as Unidades de Entrega mostram variações na estrutura de organização, no entanto, contornos mais nítidos para o seu conceito são encontrados na definição sugerida por Shostak et al. (2014, p. 3, tradução nossa). Segundo os autores, uma Unidade de Entrega é:

Uma Unidade única com o mandato para usar a autoridade do Chefe do Executivo para: focar na melhoria da entrega, conforme medido pelos efeitos aos cidadãos em um número limitado de áreas prioritárias; remover obstáculos quando o monitoramento mostrar que o progresso está fora do planejado; construir entendimento e capacidade para fortalecer os atores e sistemas/processos subjacentes.

As Unidades de Entrega são geralmente adotadas no âmbito central do governo, mas há exemplos da sua implantação também no âmbito subnacional (estados e municípios). A abordagem gerencial de uma Unidade de Entrega caracteriza-se por três ações: i) contar com uma pequena equipe focada no desempenho da implementação da agenda de prioridades de governo; ii) coletar dados sobre o desempenho para estabelecer metas e trajetórias; e iii) criar rotinas de trabalho para direcionar e assegurar o foco permanente no desempenho da implementação das prioridades (BARBER; MOFFIT; KIHN, 2011b). Também é vital para a Unidade contar com apoio político forte e explícito e assegurar um mandato bem definido para o seu trabalho (GOLD, 2017).

A literatura comumente refere-se à Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro do Reino Unido (*Prime Minister's Delivery Unit* – PMDU) como a experiência paradigmática de utilização de uma Unidade de Entrega no governo central para a melhoria da coordenação da implementação de políticas públicas. Dessa forma, o conceito de Unidade de Entrega passou a derivar da experiência com a criação da PMDU em 2001, implantada no começo do segundo mandato do primeiro-ministro britânico Tony Blair (1997-2007), para ajudar a fortalecer e a monitorar o progresso do governo na entrega de serviços públicos nas áreas definidas como prioritárias pelo chefe do Executivo. Para isso, o foco contínuo na entrega dos principais serviços e na gestão do setor público, com base no uso intensivo de dados e informações em tempo real, asseguraria a execução dos objetivos

estratégicos do governo (BARBER, 2008). A PMDU era uma Unidade do Escritório do Gabinete (*Cabinet Office*) de Blair responsável por monitorar, com base em dados e informações, o progresso na consecução de um número limitado de objetivos prioritários de quatro áreas de políticas públicas prioritárias – Saúde, Educação, Transporte e Assuntos Internos.

O êxito da PMDU inspirou iniciativas similares nos anos seguintes em diversos países. São alguns exemplos: a criação do Gabinete de Unidade de Implementação (*Cabinet Implementation Unit – CIU*) na Austrália, em 2003; da Unidade de Gestão de Desempenho e Entrega (*Performance Management & Delivery Unit – PEMANDU*) na Malásia, em 2009; da Unidade Presidencial de Gestão de Cumprimento (*Unidad Presidencial de Gestión del Cumplimiento – UPGC*) no Chile, em 2010; e, mais recentemente, da Unidade de Resultados e Entrega (*Results and Delivery Unit – RDU*) no Canadá, em 2016. Gold (2017) relata ainda exemplos de Unidades de Entrega criadas em âmbito ministerial, como o Ministério de Obras Públicas da Libéria, e localmente, como é o caso da cidade de Buenos Aires, na Argentina.

No Brasil, recentemente, iniciativas isoladas de implantação de estruturas gerenciais para a coordenação da implementação da agenda de prioridades estratégica de governo foram criadas nos âmbitos federal e subnacional, em Estados como Pernambuco, Minas Gerais e São Paulo, para citar alguns exemplos.

No caso de Minas Gerais, a criação de uma Unidade de Entrega, inspirada no modelo britânico, insere-se em um contexto de continuidade política e institucional. O Programa Choque de Gestão foi implementado no primeiro mandato do governador Aécio Neves (2003-2006), com metas de curto, médio e longo prazos. Seu objetivo era promover ajuste fiscal, modernização da administração pública estadual e, em última instância, mudança de comportamento na forma como gestores e sociedade civil entendem a implementação de políticas públicas. Como destacam Braga, Barrence e Araújo (2013), o Programa instituiu o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que reunia os objetivos estratégicos de longo prazo do governo, além de áreas de resultado que concentrariam os esforços e os recursos necessários para promover as transformações sociais desejadas, de acordo com a “visão de futuro de tornar Minas Gerais o melhor estado para se viver”.

Na estrutura do Poder Executivo, foi criada a Secretaria do Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que se encarregaria de executar o projeto, além de ganhar funções de

coordenação geral do governo. Novos instrumentos e arranjos administrativos foram implementados sob o Projeto Choque de Gestão, como o acordo de resultado – um contrato entre o governo, por meio da SEPLAG, e as unidades descentralizadas com metas a serem cumpridas e negociadas anualmente. Além disso, o Escritório de Projetos (Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES) tinha a incumbência de monitorar continuamente os projetos estratégicos de governo, ajudando a estabelecer planos e metas (BRAGA; BARRENCE; ARAÚJO, 2013).

Após a reeleição do governador Neves para novo mandato de 2007 a 2010, a criação do Programa Estado para Resultados (EpR) deu início à segunda geração de reformas públicas lançadas com o Programa Choque de Gestão. Na transição para a gestão do governador Antonio Anastasia (2011-2014), implementa-se a Gestão para a Cidadania, considerada a terceira geração do Programa Choque de Gestão, que introduziu o conceito de Estado em rede, ao almejar um “trabalho integrado em áreas temáticas para execução de programas e a regionalização das ações governamentais, com a participação da sociedade civil.” Inspirado na PMDU britânica, foi criado o Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE), com o objetivo de cooperar com unidades setoriais para o alcance das metas e objetivos de governo para as áreas estratégicas de educação, saúde, segurança pública e trabalho, emprego e renda (BRAGA; BARRENCE; ARAÚJO, 2013).

No caso de Pernambuco, a reforma da gestão pública também apresenta um quadro de continuidade política partidária na chefia do Poder Executivo estadual. O novo modelo de gestão começou a ser implantado em 2007, após a eleição de Eduardo Campos, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), para a chefia do governo do Estado. A nova equipe de governo considerava que a atuação do Poder Executivo na entrega de serviços públicos estava aquém das expectativas dos cidadãos. Nesse contexto, o novo governo buscou criar um modelo gerencial por meio do fortalecimento do direcionamento estratégico do NdG, para assegurar três pontos importantes: responsabilização dos gestores; garantia da coesão em toda a administração; e obtenção de resultados para os cidadãos (ALESSANDRO; LAFUENTE; SHOSTAK, 2014).

Nesse contexto, a criação da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) é considerada inovadora por integrar as atividades de planejamento, orçamento, monitoramento e intervenção em um mesmo órgão, com foco na coordenação da agenda estratégica e com forte apoio da liderança do NdG. A SEPLAG criou o Modelo Integrado de Gestão de Pernambuco, que tem como característica principal modelos de gestão

orientados por dados (ALESSANDRO; LAFUENTE; SHOSTAK, 2014). Nesse modelo de gestão pernambucano, a SEPLAG exerce um papel central por integrar várias etapas do ciclo de políticas públicas, do planejamento das prioridades estratégicas do governo ao monitoramento da implementação e do cumprimento das metas estratégicas, passando pelo alinhamento das prioridades com o orçamento. A SEPLAG acompanha a implementação da agenda de prioridades de governo com a análise de dados e informações em tempo real e o uso de rotinas e instrumento de monitoramento.

Levando em consideração que a coesa coordenação da implementação de políticas públicas é um desafio premente para o chefe do Executivo – e, conseqüentemente, para o NdG – e visto que o exemplo da PMDU do Reino Unido se ergue como modelo paradigmático de Unidade de Entrega, a presente pesquisa analisa as experiências dos estados brasileiros de Minas Gerais e de Pernambuco na implantação de modelos para a implementação de prioridades estratégicas de governo, *vis-à-vis* o caso britânico, com o intuito de responder ao seguinte problema de pesquisa: Existe viabilidade para a adequação do modelo de Unidade de Entrega britânico ao contexto de coordenação de implementação de agendas prioritárias de governo na administração pública brasileira?

Diante do crescente interesse com relação ao caso da PMDU britânica e da criação de Unidades de Entrega no NdG em distintos âmbitos governamentais, a justificativa para o presente trabalho fundamenta-se na necessidade de aprofundar a incipiente discussão sobre Unidade de Entrega, sobre sua adaptação à gestão pública brasileira e de propor uma melhor análise das experiências brasileiras disponíveis na literatura. Por exemplo, Lindquist (2006, p. 312) considera o surgimento de Unidades de Entrega “intrigante.” Segundo o autor, elas parecerem “ter sido instigadas por primeiros-ministros, e não pelo resultado de uma convocação feita por estudiosos de políticas pública para a construção de novas capacidades.” Dito de outra forma, a modelo paradigmático britânico de Unidade de Entrega criado pelo chefe do Executivo – e posteriormente implantado em outros países – parece ser resultado de iniciativas independentes e que precederam os esforços para sua conceitualização, assim como tentativas subjacentes de normatização.

Neste trabalho, pretendemos analisar se os modelos de gestão implantados nos governos subnacionais estaduais de Minas Gerais, em 2011, e de Pernambuco, entre 2007, para a coordenação da implementação da agenda de prioridades estratégicas governamentais assemelham-se ao modelo da PMDU do Reino Unido, criado em 2001. E,

em caso afirmativo, descrevermos quais seriam as possíveis semelhanças e diferenças entre as experiências mineira e pernambucana em relação à britânica.

As escolhas das experiências desses dois Estados brasileiros como objeto de análise devem-se ao fato de serem as principais referências disponíveis na literatura acerca de práticas de gestão pública que apresentariam características próximas ao modelo britânico de Unidade de Entrega, a PMDU. Cabe esclarecer que este trabalho não pretende avaliar os resultados na implementação de políticas públicas nos governos em que tais modelos estão inseridos.

## 1.2 Pergunta e objetivos de pesquisa

Nesta pesquisa, buscamos esclarecer a seguinte pergunta: à luz da experiência internacional do governo central do Reino Unido na implantação de uma Unidade de Entrega, a PMDU, para coordenar a implementação e a entrega da agenda de prioridades estratégicas governamentais, em que medida as experiências dos governos subnacionais dos Estados de Minas Gerais e de Pernambuco na coordenação da implementação de prioridades estratégicas governamentais aproximam-se do modelo britânico? Quais as diferenças e as semelhanças dos modelos mineiro e pernambucano em relação ao britânico? Existiriam fatores limitadores para a perenidade institucional dessas experiências?

O objetivo geral deste trabalho é descrever e analisar a estrutura de coordenação da implementação da agenda prioritária de governo nos estados de Minas Gerais e de Pernambuco e analisar em que medida tais experiências se aproximariam do conceito de Unidades de Entrega (*Delivery Units*) na gestão de políticas públicas, tendo como referencial a experiência internacional da PMDU no Reino Unido, em termos de objetivo, legitimidade, recursos humanos, organização e perenidade institucional. Objetiva-se com a descrição e análise compreender também como essas experiências diferem-se umas das outras e como evoluíram e desempenharam suas funções.

Os objetivos específicos são:

- Identificar e descrever a experiência internacional do Reino Unido no segundo mandato do primeiro-ministro Tony Blair (1997-2007), como referencial paradigmático de implementação do conceito de Unidade de Entrega, com a criação da PMDU, em termos de objetivo, legitimidade, recursos humanos, organização e perenidade institucional;

- Descrever as experiências dos governos subnacionais dos Estados de Minas Gerais, com o Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE), e de Pernambuco, com a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), na implantação de estruturas organizacionais para a coordenação da implementação da agenda prioritária de governo no centro do Poder Executivo, em termos de objetivo, legitimidade, recursos humanos, organização e perenidade institucional;
- Comparar as experiências dos governos subnacionais dos Estados de Minas Gerais e de Pernambuco com a experiência internacional do Reino Unido na implantação do conceito de Unidade de Entrega para verificar possíveis semelhanças e diferenças;
- Identificar a existência de possíveis fatores limitadores para a perenidade institucional desses modelos de gestão pública.

### **1.3 Metodologia**

Para responder a essas questões, será utilizada a metodologia de análise comparativa de casos. Dessa forma, o trabalho fundamentou-se em elementos teóricos e conceituais sobre Nova Gestão Pública (*New Public Management – NPM*), Governança, implementação e coordenação de políticas públicas, Núcleo de Governo e Unidade de Entrega.

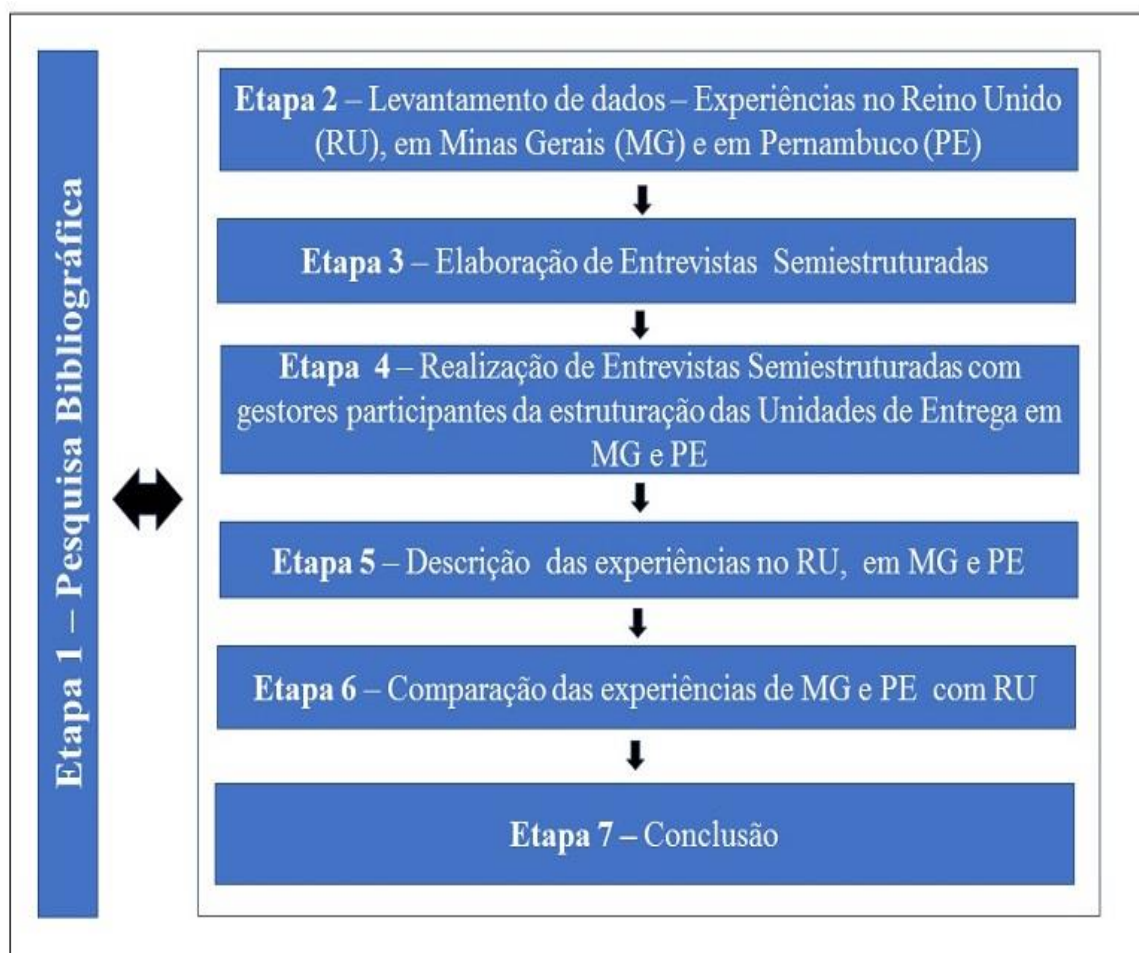
Além do estudo das experiências das estruturas de modelos de gestão para a coordenação da implementação da agenda de prioridades estratégicas de governos no Reino Unido, em Minas Gerais e em Pernambuco, foram realizadas nove entrevistas semiestruturadas<sup>1</sup> com gestores públicos de Minas Gerais e de Pernambuco e com especialistas estrangeiros.

O Quadro 1 explica a estratégia metodológica adotada.

---

<sup>1</sup> As entrevistas foram realizadas entre janeiro e junho de 2018. A relação das pessoas entrevistadas é apresentada no Apêndice 1 do presente trabalho. A lista de perguntas para os gestores nacionais é apresentada no Apêndice 2. E a entrevista com o britânico Ray Shostak é apresentada no Apêndice 3.

### Quadro 1 – Estratégia metodológica



Fonte: Elaboração própria.

Na **Etapa 1**, pesquisa bibliográfica, realizamos uma ampla pesquisa e revisão bibliográfica de livros, artigos, dissertações de mestrado (GONTIJO, 2010; VICENTE, 2013), estudos em andamento, documentos oficiais, relatórios sobre Núcleo de Governo (NdG), Unidades de Entrega, o modelo de Unidade de Entrega no Reino Unido e os modelos de gestão pública em Minas Gerais e em Pernambuco.

A partir de então, na **Etapa 2**, fizemos os estudos de caso por meio da análise documental da literatura sobre a experiência da implantação da Unidade de Entrega no NdG do Poder Executivo central do Reino Unido (parte internacional), a PMDU, que foi usada como parâmetro comparativo. Realizamos ainda a análise documental e comparativa da literatura sobre as experiências de gestão pública dos governos estaduais de Minas



Gerais e de Pernambuco (parte nacional) na implantação da coordenação da implementação da agenda de prioridades estratégicas no NdG do Poder Executivo.

Nas **Etapas 3 e 4**, respectivamente, elaboramos o roteiro de entrevistas semiestruturadas e entrevistamos gestores que participaram da estruturação do modelo de coordenação da implementação da agenda de prioridades estratégicas no centro do Executivo em Minas Gerais e em Pernambuco. As entrevistas foram realizadas por *e-mail*, telefone ou presencialmente. No caso de Minas Gerais, foram entrevistados o ex-governador Antonio Anastasia e o primeiro diretor-presidente do Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE), Tadeu Barreto Guimarães. No caso de Pernambuco, foram entrevistados os Secretários Executivos de Gestão por Resultados (SEGPR), de Gestão Estratégica (SEGES) e de Desenvolvimento do Modelo de Gestão (SEDMG) da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), respectivamente, Anderson Alencar Freire, Héliida Campos e Maurício Cruz, além dos gestores da SEPLAG, Carolinne Rodrigues e Ivo Carille. Ainda na Etapa 3, realizamos uma entrevista por *e-mail* com o terceiro chefe da Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro do Reino Unido (PMDU), Ray Shostak, sobre o modelo britânico de Unidade de Entrega. Adicionalmente, entrevistamos o Especialista Sênior em Gestão Pública do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Mariano Lafuente, sobre Unidades de Entrega e o modelo de gestão de Pernambuco.

Na **Etapa 5**, realizamos a análise comparativa dos modelos britânico, mineiro e pernambucano, com base nas variáveis de análise – objetivo, legitimidade, recursos humanos, organização e perenidade institucional – e suas respectivas dimensões. Comparamos as experiências em Minas Gerais, em Pernambuco e no Reino Unido, com relação às semelhanças e às diferenças dessas variáveis e dimensões analisadas.

Por fim, na **Etapa 6**, apresentamos as considerações finais, com o propósito de responder às perguntas de pesquisa.

Com base na revisão conceitual feita sobre Unidades de Entrega, utilizaremos, na pesquisa, a seguinte Matriz Analítica 1 para avaliar os casos do Reino Unido, de Minas Gerais e de Pernambuco, verificando-se cinco variáveis: objetivo; legitimidade; recursos humanos; organização e perenidade institucional.

**Quadro 2 – Matriz Analítica 1**

<b>Variável</b>	<b>Dimensões</b>		
<b>Objetivo</b>	Qual foi a origem e o contexto da criação da unidade?	A unidade buscou inspiração em outro exemplo modelo de gestão de implementação de prioridades estratégicas de governo?	Qual o objetivo declarado (mandato) da unidade?
<b>Legitimidade</b>	A unidade conta com o empoderamento político do chefe do Executivo?	Onde se localiza a unidade na estrutura do Núcleo de Governo?	Como é a interação da unidade com os gestores das áreas prioritárias e demais atores-chave do governo?
<b>Recursos humanos</b>	Qual o tamanho da equipe da Unidade?	Qual o perfil do líder da Unidade?	
<b>Organização</b>	Como foram definidas as prioridades da agenda estratégica de governo?	Como é a rotina de monitoramento das prioridades de governo?	Como a informação é processada e disseminada?
<b>Perenidade institucional</b>	Foram tomadas medidas para assegurar a continuidade da iniciativa de gestão de prioridades estratégicas?	Houve capacitação dos atores governamentais?	

Fonte: Elaboração própria.

Além dessa introdução, a presente pesquisa está organizada em mais cinco partes. Na segunda, apresentamos o referencial teórico do trabalho, com base nos conceitos da Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM) e Governança e da implementação e de coordenação de políticas públicas. Serão apresentadas também as conceitualizações de Núcleo de Governo (NdG) e de Unidade de Entrega e explicadas as categorias de análise a serem examinadas na presente pesquisa.

Na terceira parte, descrevemos e analisamos o caso do Reino Unido com a criação de uma Unidade de Entrega em âmbito nacional.

Na quarta parte, as experiências dos governos estaduais de Minas Gerais e de Pernambuco na criação de modelos para a coordenação da implementação da agenda de prioridades estratégicas governamentais são descritas e analisadas.

Na quinta parte, apresentamos as semelhanças e as diferenças no que tange à aplicação do conceito de Unidade de Entrega nas experiências em Minas Gerais e em Pernambuco, *vis-à-vis* o caso da Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (PMDU) no Reino Unido.

Por fim, na sexta e última parte, apresentamos as considerações finais da presente pesquisa.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Esta segunda parte está dividida em quatro seções. Na primeira, apresentaremos brevemente as reformas gerenciais da Nova Gestão Pública (*New Public Management* – NPM) e da governança (Pós-NPM) e alguns de seus impactos para a gestão pública contemporânea. Na segunda seção, será discutido o tema da implementação e da coordenação de ações governamentais em um contexto no qual características da NPM e da Pós-NPM estão presentes.

Na terceira seção, abordaremos as conceitualizações de Núcleo de Governo (NdG) e de Unidades de Entrega no tocante à gestão pública, com fundamentação na literatura disponível. Por fim, na quarta seção, com base nas conceitualizações anteriores de Unidades de Entrega, explicaremos as categorias de análise que serão examinadas nos casos do Reino Unido, de Minas Gerais e de Pernambuco.

### 2.1 Nova gestão pública e governança

Promessas, desafios, expectativas do eleitorado e a indefectível imprevisibilidade aguardam por todo e qualquer governo eleito democraticamente de forma inequívoca. A plataforma política apresentada na campanha eleitoral é um ponto de partida para o plano de governo do candidato eleito. Esse será, por sua vez, a base para a elaboração de uma orientação estratégica de governo, subsidiando diretrizes de cada área e definido as políticas públicas.

Destarte, torna-se necessário fortalecer a capacidade institucional do Estado para assegurar que o objetivo proposto em políticas públicas seja implementado, assim como para monitorar e atingir os resultados propostos.

Ao desafio constante do governo de conduzir e de promover uma gestão pública com a melhoria permanente de eficiência, de eficácia e de efetividade somam-se novos atores (ONGs, mídia, terceiro setor, etc.) que buscam a participação e o engajamento em um processo de construção colaborativa de políticas públicas. O aumento da classe média, a ampliação da educação e o maior acesso a novos canais de comunicação em tempo real são alguns dos fatores que ajudam a aumentar o controle social e a expectativa da sociedade com relação à qualidade dos serviços públicos.

Entre as últimas décadas do Século XX e começo do Século XXI, governos do mundo todo passaram a enfrentar, de forma mais intensa, um cenário de desafios crescentes, com os chamados *wicked problems*. Ou seja, problemas socialmente complexos, interdependentes, transversais, multidimensionais e transnacionais e para os quais inexistem tanto uma relação nítida e intuitiva de causa-efeito quanto uma solução única. Questões como mudanças climáticas, terrorismo, violência, envelhecimento populacional, corrupção, desenvolvimento urbano, pobreza e desigualdade, entre outros, são exemplos desses problemas complexos. Para enfrentá-los, é necessária uma ação mais integrada e coesa do conjunto de atores do governo, assim como iniciativas conjuntas do Estado com diversos atores sociais.

Para Cunha (2016), os modelos de gestão pública tecnocráticos e engessados se tornaram ineficazes para fazer frente ao “dinamismo, fluidez e severidade dos múltiplos desafios da contemporaneidade.” Dahlström, Peters e Pierre (2011) destacam que, à medida que as sociedades se tornaram mais complexas, os cidadãos se tornaram mais resistentes ao papel do Estado para resolver problemas econômicos e sociais.

Em busca de uma maior eficiência da gestão pública, vários governos empreenderam reformas nas décadas de 1980 e 1990 em linha com a doutrina proposta pela Nova Gestão Pública (ou *New Public Management* – NPM). Essas reformas tiveram como resultados, entre outros pontos, a descentralização da tomada de decisão, a diminuição da direção e da coordenação centrais do governo e a participação mais ativa de atores não governamentais e de agências semiautônomas.

A NPM procurou resolver desafios na gestão pública por meio da proposta de aproximar a administração pública de princípios de mercado, como a livre-concorrência, flexibilidade de gestão e concessão de incentivos. Politicamente, ela representou uma tentativa de incorporar o liberalismo e a iniciativa privada nas rotinas estatais de produção e de prestação de serviços públicos. No plano burocrático, a NPM significou a adoção de práticas fundamentadas no desempenho para resultados dos agentes prestadores dos serviços públicos, que passaram a ver os cidadãos como clientes e o ambiente prestacional como concorrencial e organizado de maneira similar a uma empresa, com estruturas mais reduzidas e simplificadas. Nesse cenário, as formas tradicionais e hierárquicas de governar passaram a ser questionadas pela NPM.

A própria avaliação do sucesso ou fracasso da administração pública se altera, passando a ser balizada por critérios próximos àqueles utilizados pela

administração privada. De uma orientação inicial voltada à busca da eficiência e à redução do gasto público, o reformismo associado à NPM avança em direção a questões como: 1. Foco em resultados; 2. Qualidade dos serviços prestados; 3. Empoderamento do cidadão por meio de oportunidades de escolher entre diferentes provedores de serviços e para expressar seu grau de satisfação como usuário; 4. *Accountability*; e 5. Transparência. (PACHECO, 2010, p. 189 apud CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 12).

Dahlström, Peters e Pierre (2011) ressaltam que essas mudanças ocorridas no setor público envolveram diversas formas de delegação de responsabilidade pela formulação e pela implementação de políticas públicas para outros atores. Os autores classificam essa reordenação como uma “descentralização” (ou um “descentramento”) da governança, que se caracterizaria por uma estratégia de contínua cessão de poderes a partir do centro do Poder Executivo. Uma das formas mais comuns dessa descentralização seria a outorga do poder para a entrega dos serviços públicos, que até então eram providos pela burocracia governamental, para agências autônomas ou semiautônomas.

Entre os impactos dessas medidas, está a redução da capacidade do centro do Poder Executivo de controlar e de coordenar em muitos aspectos a execução – e as escolhas – das políticas públicas. Por capacidade, entendemos a definição utilizada por Dahlström, Peters e Pierre, segundo a qual “os funcionários (públicos) têm a combinação de recursos, incluindo autoridade, para influenciar o comportamento de outros atores” (2011, p. 4, tradução nossa).

Assim, a reforma do setor público nas últimas décadas foi associada à diminuição da capacidade dos atores no Centro de Governo, presidentes, primeiros-ministros, ministros e servidores públicos sêniores, para controlar as ações de seus próprios governos. (PAINTER; PIERRE, 2005 apud DAHLSTRÖM; PETERS; PIERRE, 2011, tradução nossa).<sup>2</sup>

Essa retirada de atribuições e de atividades na elaboração e na implementação de políticas públicas do controle direto dos representantes eleitos teria produzido efeitos políticos e para as políticas públicas, segundo os autores. Dahlström, Peters e Pierre (2011, p. 7) dizem haver ainda outro impacto: a descentralização do governo tenderia a reduzir os controles democráticos e o processo de responsabilização (*accountability*) do setor público e dos líderes políticos por suas ações. Os novos atores não possuiriam legitimidade democrática, porque, por não terem sido democraticamente eleitos, não apresentariam a conexão entre voto e escolha política, característica fundamental da democracia, ressaltam os autores. Nesse sentido, a “responsabilização pela elaboração (e entrega) de políticas

---

<sup>2</sup> Todas as traduções contidas neste artigo foram feitas pela autora, a partir dos textos originais publicados em inglês ou em espanhol e/ou a partir de entrevistas em inglês.

públicas” passa para atores que não estariam sujeitos aos “mecanismos tradicionais de responsabilização (*accountability*)”, conseqüentemente haveria uma diminuição da capacidade de controle público dessas ações (DAHLSTRÖM; PETERS; PIERRE, 2011).

A NPM gerou reações e resultados distintos no enfrentamento de questões de gestão pública nos países que a adotaram como reforma. Segundo Dahlström, Peters e Pierre (2011), as reações dos governos poderiam ser descritas como três tipos: “*Letting go*”; “*Holding on*” e “*Retoring the Centre*”.

“*Letting go*” (“Deixando ir”, na tradução nossa) é a reação mais simples, caracterizada pela contínua cessão de poder e de controle do centro do Poder Executivo para “parcerias, governos subnacionais e instituições transnacionais” (DAHLSTRÖM; PETERS; PIERRE, 2011, p. 8). Os autores consideram que essa estratégia está mais relacionada à mudança do papel do Estado de uma forma mais ampla, de fornecedor principal dos serviços públicos para o de facilitador, parte da ideologia da NPM que se tornou comum nas reformas inicialmente empreendidas nas décadas de 1980 e 1990.

A filosofia de relaxar o controle central como uma estratégia para lidar com um crescente envolvimento internacional e ineficiências e rigidez do serviço público não seguiu uma estratégia de reforma coerente, mas uma estratégia incremental e mal coordenada. O objetivo geral foi permitir maior autonomia institucional, gerencialismo e estratégias colaborativas de implementação de políticas. Esta reforma ilustra a mudança para um estado facilitador. (DAHLSTRÖM; PETER; PIERRE, 2011, p. 8-9, tradução nossa).

Os autores destacam que a estratégia de “*Letting go*” mitigou o poder de liderança e coordenação do centro do Poder Executivo. Segundo eles, a liderança possuiria os componentes controle político e liderança organizacional. Assim, ao ceder poder do centro do Poder Executivo, dizem eles, reduziu-se o primeiro, o que impactou a liderança organizacional. Nesse ponto, os líderes políticos seriam capazes de determinar objetivos de longo prazo a serem cumpridos por agências e secretarias, mas, uma vez feito isso, passariam a dispor de poucos mecanismos para, de fato, direcionar as ações do governo. Como consequência, argumentam os autores, a NPM privou o centro do Poder Executivo de significativa capacidade de direção das políticas públicas, apesar dessa falta de coordenação não ter sido percebida, de início, como uma consequência negativa da mudança gerencial. Dahlström, Peters e Pierre (2011, p. 8) destacam ainda que, ao preconizar diferentes papéis no sistema, tais como elaborador de políticas, públicas, comprador, facilitador, “acreditava-se que haveria relações mais claras entre os papéis dos

atores”, justamente porque o modelo centralizado anterior era visto como obsoleto e incapaz de enfrentar os problemas complexos contemporâneos.

Ao lidar com sua liderança enfraquecida já no fim da década de 1990 e começo dos anos 2000, a literatura destaca que vários governos de países ocidentais passaram a buscar a retomada do controle sobre a administração e os serviços públicos. Ou seja, houve um movimento de “recentralização”, com o centro do Poder Executivo tentando resgatar algumas capacidades de direção. No entanto, Dahlström, Peters e Pierre admitem que não é possível saber até que ponto essa reafirmação do controle foi incitada pela percepção da necessidade de uma maior liderança ou pela perda do controle político pelos líderes políticos. Entretanto, os autores dizem que a estratégia de “*Letting go*”, somada à reforma da NPM, não diminuiu, mas aumentou a necessidade de coordenação, que “apenas poderia ser exercida pelo centro e que requer a reafirmação da liderança” (2011, p. 8).

Em resposta à descentralização, os processos de “recentralização” percebidos nos últimos anos seriam uma mudança de estratégia nos governos que, inicialmente, adotaram a estratégia de “*Letting go*” (DAHLSTRÖM; PETERS; PIERRE, 2011). Nesse cenário, duas estratégias para fortalecer o centro do Poder Executivo passam a se destacar: “ *Holding on* (“*Segurando*”, na tradução nossa)” e “*Restoring the centre*” (“*Restaurando o centro*”, na tradução nossa). A primeira ocorre por meio da politização do centro do Poder Executivo, explicam os autores. Isto é, se o envolvimento de novos atores na formulação e na implementação de políticas públicas resultou na necessidade de uma coordenação mais veemente do centro do Poder Executivo, esse poder buscou reassumir o controle político da dinâmica gerencial por meio da nomeação atores para importantes cargos do setor público. A estratégia visava assegurar “a lealdade entre os burocratas centralizados e, desse modo, aumenta o controle político sobre a política e a implementação” (PETERS; PIERRE, 2004 apud DAHLSTRÖM; PETERS; PIERRE, 2011, p. 12). No entanto, tal estratégia teria gerado um efeito limitado no controle da implementação.

Já a segunda estratégia, “*Restoring the centre*”, trata-se da construção de uma maior coordenação e capacidade estratégica proporcionando ao chefe do Executivo utilizar a sua capacidade para controlar o setor público. Dahlström, Peters e Pierre (2011, p. 16) explicam que a ideia norteadora é a restauração da “primazia da política” nos governos que podem ter delegado boa parte da elaboração de políticas públicas a outros atores dentro e fora do setor público. Esse fato refletiria o princípio democrático básico de que os líderes políticos eleitos devem ser a “força principal na definição de políticas públicas”. Essa



restauração do centro do Poder Executivo poderia acontecer por meio de uma maior coordenação horizontal – com o centro do Executivo tentando agir com um ator coordenado e único (*whole-of-government*<sup>3</sup> ou *joined-up government*), ou vertical –, dando ênfase à gestão e à coordenação estratégica com o aumento das capacidades de auditoria no centro do Executivo, argumentam os autores.

Para Gaetani, Anício e Pires (2014), a tendência de descentralização coincide ou alterna-se com um movimento de recentralização, resultando em reformas em busca de uma forma ideal de governo. De efeito, a ênfase na gestão por resultados e na eficiência, claramente defendidas pela NPM, ainda é uma constante na agenda de propostas reformistas. No entanto, não há mais uma valorização do papel da iniciativa privada, em detrimento do papel do Estado, na provisão de serviços públicos, explicam os autores. O Estado reassume o papel de protagonista; é o ator principal, mas não o único, na formulação de políticas públicas e na promoção de desenvolvimento social e econômico.

Nesse contexto surge a pós-NPM ou governança, que é um modelo historicamente mais recente e que, assim como o anterior, surge com a pretensão de aprimorar as práticas administrativas que vinham sendo adotadas até então. É, simultaneamente, uma reação às fragilidades da NPM e uma tentativa de atualizá-la à nova realidade da sociedade em rede do Século XXI.

Governança significa uma mudança no sentido da atividade governamental, referindo-se a novos processos de governo, ou a renovadas condições para o exercício do poder e para a organização estatal, ou a novos métodos por meio dos quais a sociedade é governada. (RHODES, 1996, p. 652 apud PIRES; GOMIDE, 2016, p. 124).

Por conseguinte, esse processo requer uma burocracia com novas capacidades interdisciplinares, coordenada intersetorialmente e com uma visão do governo como um todo (*whole-of-government*) para liderar o processo de formulação, coordenação e implementação de políticas públicas com responsividade à sociedade e em uma relação participativa com os demais atores sociais. Destarte, a governança prima por inovar na prestação de serviços públicos e nos procedimentos a eles relacionados. Seus princípios e diretrizes básicos são a colaboração, integração, participação, controle e uso das novas tecnologias da informação, que são combinados justamente com a finalidade de buscar a inovação.

---

<sup>3</sup> Conceitos como governo como um todo ou governo holístico referem-se a abordagens que enfatizam uma estratégia comum para todo o governo, em vez de permitir que cada órgão implemente a própria agenda. (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013a, p. 15)

Esses princípios almejam refletir um novo contexto político, econômico e social, no qual o papel do Estado, que estava diminuído na NPM, mostra-se agora recuperado. O Estado passa a ser um indutor do desenvolvimento de capacidades da sociedade. Ele também recupera uma posição de liderança, tida como imprescindível. Tais princípios espelham ainda a emergência de uma sociedade em rede, complexa, em que as parcerias entre atores governamentais e não governamentais são fundamentais e o engajamento de todas as partes interessadas na produção e no consumo de serviços públicos é indispensável.

Nesse cenário, os cidadãos deixam de ser vistos como “clientes” dos serviços públicos, como preconizava a NPM. São considerados muito mais que meros consumidores. Eles são parceiros da burocracia na confecção de políticas públicas e, por isso, colaborar, integrar, participar e coordenar são ações administrativas vitais. Cavalcante e Camões (2015) defendem que esse novo enfoque retroalimenta um aumento do controle e da *accountability* na formulação de políticas públicas, por meio de ferramentas de participação democrática, que, conseqüentemente, produzem impactos na gestão e na entrega de serviços públicos melhores e mais inclusivos.

A pós-NPM, ou governança, exige a revitalização da atuação burocrática, cobrando a maior profissionalização e responsividade dos agentes públicos. A íntima relação entre burocracia forte e cidadãos participativos explica também a maior importância que as novas tecnologias da informação têm no modelo da governança. Elas possibilitam novas formas de interação entre as partes interessadas (*stakeholders*) de forma mais rápidas, transparentes e abertas.

Ao citar a literatura sobre governança, Pires e Gomide (2016, p. 124) destacam que a governança pensa as configurações dessas relações entre governo, setor privado e organizações civis a partir das seguintes matrizes gerais: (1) a ideia de hierarquia, que é o princípio de integração e coordenação marcado pela imposição, por meio de leis e de estruturas organizacionais; (2) a ideia de mercado, pela qual as interações entre os atores se fundamentam em trocas autointeressadas que se organizam em relações contratuais, as quais poderiam ser aplicadas às atividades de governo; (3) a ideia de rede, que destaca as relações entre os atores, envolvem interdependências, confiança, identidade, reciprocidade e compartilhamento de valores ou objetivos. A relação entre as organizações envolveria ainda um misto de combinação e coexistência dessas três matrizes, sem que haja uma total substituição de qualquer uma pela outra.

Ainda citando a literatura, Pires e Gomide (2016, p. 125) destacam que as capacidades estatais e as transformações do Estado podem ser bem compreendidas sob três perspectivas: uma perda de controle do Estado sobre o processo de produção de políticas públicas, com transferências de responsabilidades para a sociedade civil e o mercado; um deslocamento das capacidades do Estado, que passa a ter o papel de desenhar os arranjos de interação mais complexos com os atores econômicos e sociais; e uma ampliação das capacidades estatais, visto que o aumento da intensidade de interação com os atores estatais e não estatais na produção de políticas públicas resultaria em complementariedade e sinergias.

A noção de governança pode estar associada ao aumento da capacidade de intervenção do Estado, ao proporcionar a mobilização de atores não estatais na formulação e implementação de políticas públicas, contribuindo, assim, para maior eficiência e efetividade [...]. É possível pensar na existência de “forças auxiliares” [e não substitutivas] na sociedade civil que, por meio dos procedimentos adequados e de suas competências específicas, podem ser recrutadas para a cooperação na realização de tarefas de interesse público [...] podendo gerar um Estado ao mesmo tempo mais leve e mais capaz. (OFFE, 2009, p. 12 apud PIRES; GOMIDE, 2016, p. 125).

Além da expectativa de melhoria na entrega de serviços públicos ao cidadão, governos e gestores públicos enfrentam na pós-NPM renovados desafios para que promovam “arranjos institucionais de governança pública”, entre eles problemas transversais, multidimensionais e interdependentes (*wicked problems*), que por suas características complexas e intersetoriais demandam o envolvimento de múltiplos setores e a coordenação intragovernamental (CAVALCANTE, 2018, p. 8). O questionamento da legitimidade de representação do governo também figura entre tais desafios.

Em um contexto atual em que as consequências da NPM, como a fragmentação das ações do Poder Executivo, conviveriam com um movimento de recentralização e uma revitalização da atuação burocrática preconizada pela pós-NPM (ou governança), um desafio que se apresenta ao centro do Poder Executivo é o de assegurar uma coesa coordenação intragovernamental para a implementação de agendas de prioridades estratégicas de governo, por meio da integração dos órgãos finalísticos responsáveis pela implementação das políticas públicas.

## 2.2 Implementação e coordenação de políticas públicas

A formulação de políticas públicas é um processo técnico-político para a resolução de problemas concretos na sociedade. Vanmeter e Vanhorn (1975 apud OLLAIK; MEDEIROS, 2011, p. 1943) definem a formação e a formulação da agenda, a implementação e o monitoramento e a avaliação (M&A) como as três grandes fases da política pública. No entanto, por diversos fatores, a implementação seria “a menos estudada das fases das políticas públicas”, em contraste com a atenção recebida na literatura pelas etapas de formulação e M&A (SOUZA, 2007 apud OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

A implementação de políticas públicas implica colocar em curso decisões governamentais estratégicas e envolve a alocação de recursos humanos, financeiros, legais e organizacionais, muitas vezes, escassos. Lascoumes e Le Galès (2012, p. 65) consideram que a implementação é mais que uma fase técnica do processo de produção de políticas públicas. Ela seria a sua “chave de entrada”, porque envolve um cenário de negociações contínuas entre diversos atores em diferentes níveis de governo, com conflitos inter e intragovernamentais, atuação de grupos de interesse, contingências e mudanças de contexto.

Os esforços, os conhecimentos e os recursos empregados para traduzir as decisões políticas em ação compreendem o estágio da implementação do ciclo político. Enquanto a maioria das decisões políticas identifica os meios para perseguir seus objetivos, as escolhas subsequentes têm de alcançar resultados. (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 179).

A execução de políticas públicas guarda estreita ligação com efeitos das ações do Estado e, em última instância, com a confiança (e legitimidade) que a população nele coloca para a resolução de questões e problemas na sociedade. Por isso, é importante compreender as formas e os efeitos das ações governamentais.

A literatura indica duas perspectivas principais para a análise da implementação das políticas públicas: de “cima para baixo” (“*Top-down*”) e de “baixo para cima” (“*Bottom-up*”). A primeira analisa a implementação a partir dos objetivos e do processo de formulação e pressuporia a existência de burocratas neutros executando decisões políticas. Os chamados *deficits* de implementação seriam causados por questões tais como: objetivos vagos, ambíguos e contraditórios; instrumentos de políticas pública não definidos claramente; falta de coordenação entre as diferentes organizações; carência de recursos

humanos, financeiros, organizacionais e de informação; entre outros. Essa perspectiva guarda ainda as características de hierarquia e de controle. A perspectiva “*Bottom-up*”, ao partir dos executores e beneficiários dos programas públicos, busca uma melhor compreensão das dinâmicas suscitadas pela ação pública e dos obstáculos encontrados pelos “burocratas de linha de frente” em seu desenvolvimento, ao lidar com incertezas e pressões.

Cline (2000 apud GONTIJO, 2012) considera que os problemas associados à implementação de políticas públicas em geral são pensados sob a ótica dessas duas perspectivas. Na abordagem “*Top-down*”, o foco estaria nos “problemas de gestão organizacional, entendendo que a autoridade das estruturas governamentais e o controle sobre os servidores são os elementos essenciais para a efetividade da gestão”. Ao passo que a perspectiva “*Bottom-up*” estaria centrada na “cooperação entre os atores que implementam a política formulada” e, dito isso, o conflito de interesses faz parte da dinâmica da gestão pública (op. cit., p. 89).

Nesse ponto, os trabalhos de Cline (2000), citados por Gontijo (2012, p. 89), sugerem que as “experiências calcadas na perspectiva *Bottom-up* produzem melhores resultados”, em contraposição aos resultados limitados da perspectiva “*Top-down*”. Prosseguindo no debate, mas aparentemente passando ao largo de um possível antagonismo entre hierarquia e cooperação, Peters (1998 apud GONTIJO, 2012, p. 89) argumenta que a utilização de uma perspectiva isoladamente da outra solucionaria apenas uma parte dos problemas de coordenação. Para o autor, “Características das duas formas de gestão precisam ser utilizadas para que os governos alcancem a efetividade desejada” (p. 90).

Lascoumes e Le Galès (2012) consideram que a análise da implementação permite compreender como um programa público, por exemplo, é apropriado pelos implementadores, algo que está muito além da sua concepção e estruturação. As transformações propostas pela ação pública esbarram ainda em barreiras políticas, técnicas e administrativas de implementação. Segundo Lascoumes e Le Galès (2012, p. 82), se há um “espaço social” para a implementação, isso deve-se ao fato de que os programas e os projetos de governos contêm, muitas vezes, objetivos contraditórios ou pouco claros, divisão de competências mal determinadas, além do fato de o poder público ser confrontado com “estratégias autônomas de seus agentes”, que exercem poderes discricionários e são suscetíveis às pressões de grupos de interesses.

A implementação perfeita é algo “inatingível”, dizem Ollaik e Medeiros (2011, p. 1947). Se por um lado, os problemas de implementação são comumente vistos como um “problema de gerenciamento técnico”, em uma perspectiva mais ampla, eles podem ser considerados um “contínuo de política-ação-política” (BARRETT; FUDGE 1981 apud OLLAIK; MEDEIROS, 2011).

Na análise das políticas públicas, Salamon (2002) destaca que o comando e o controle tinham um papel na administração pública tradicional no passado. No entanto, no Século XXI, tal papel é substituído pela negociação e a persuasão na “nova governança”. Ela propõe uma mudança na escolha “unidade de análise” da política pública, que passaria a estudar as ferramentas e os instrumentos por meio dos quais a ação pública é exercida, em vez de avaliar uma agência ou um programa público, como propunham as teorias da administração pública clássica e da escola da implementação, respectivamente.

Isso porque, explica o autor, ao contrário do que defendia a teoria clássica da administração pública, a divisão entre política pública feita pelo formulador e a administração (da política pública) feita pelo burocrata de linha de frente não acontece na prática. Igualmente, o processo de elaboração do programa de política pública não termina com a sua criação, mas continua ativo durante a fase de implementação do programa.

O processo de implementação das políticas públicas guarda ainda estreita relação com as capacidades institucionais do governo. O Século XXI trouxe transformações na forma de organização e atuação do Estado e de suas relações com a sociedade e o mercado, com novos atores sociais, econômicos e políticos assumindo posições de interlocutores e parceiros na arena das políticas públicas. Pires e Gomide (2016) destacam que a inclusão de múltiplos atores, processos de diálogo entre Estado e sociedade também está associada a temas como a legitimidade da ação do Estado, mobilização social e resolução de interesses conflitantes, governança, entre outros pontos. Neste ponto, a capacidade estatal estaria relacionada ao conceito de governança, visto que as relações entre governo, setor privado e sociedade se tornam igualmente importantes para a efetividade da gestão pública (HUERTA, 2008 apud PIRES; GOMIDE, 2016, p. 124).

Gontijo (2012) nos lembra que as transformações políticas e culturais verificadas nas últimas décadas pressionaram por uma mudança na “agenda convencional de governo”, que passou a contemplar temas como gênero, raça, direitos humanos, por exemplo. Além disso, viu-se compelida a abordar questões complexas, abrangentes, interdependes e multidimensionais, tais como os já mencionados “*wicked problems*”. A

esse cenário, destaca a literatura citada pelo autor, somam-se a desconfiança do cidadão com relação à eficácia da gestão pública para resolver questões sociais prementes, uma crise de representatividade do Estado e a diminuição dos recursos financeiros. Pressões e desafios que, no geral, “impuseram aos governos a necessidade de realizar mudanças em suas estruturas/modelos de gestão” (GONTIJO, 2010, p. 19).

A possibilidade de uma boa entrega de serviços à população em relação a estas demandas não se concretizaria por meio de políticas setorizadas, separadas pelas fronteiras institucionais tradicionais, burocráticas, legais, entre outras (GONTIJO, 2010, p. 20).

Nesse contexto de pressões externas por mudanças na forma de gestão pública, Logde e Wegrich (2014 apud CAVALCANTE; GOMIDE; BARBOSA, no prelo) avaliam que, entre a gama de capacidades do Estado, a “capacidade administrativa de coordenação se apresenta como crucial para enfrentar a complexificação (multiplicidade, diversidade e fragmentação) dos atores e processos envolvidos” na formulação de políticas públicas. Citando os trabalhos de B. Guy Peters (1996, 1998, 1999, 2004 e 2005), Gontijo (2012, p. 91) resume da seguinte forma o papel da coordenação governamental:

[...] a capacidade de coordenação é, na atualidade, uma das grandes necessidades do poder público [...] e a tradicional divisão da estrutura governamental em departamentos tem feito com que agências públicas se fechem em suas práticas particulares, não acessando nem tendo como referência, para seus respectivos planejamentos, as atividades desenvolvidas pelos outros setores e departamentos internos e externos ao governo, cenário que provoca contradições e redundâncias das ações.

A coordenação é considerada crucial para a implementação de políticas públicas, mas ela esbarra na própria fragmentação das ações governamentais, resultante, em parte, da NPM. Gaetani (2008 apud GONTIJO, 2012, p. 116) considera que tal fragmentação resulta em barreiras para uma gestão pública coesa, assim como cria desafios para a coordenação de políticas públicas. O autor destaca que a fragmentação seria “calcada em bases racionais”. Isto é, “possibilita maior individualização e, conseqüentemente, melhores projeções e visibilidades políticas das instituições e seus gestores” (op. cit., 2012, p. 117). Logo, a individualização relacionada à fragmentação das ações governamentais é um desafio intragovernamental para a atuação coesa e coordenada do governo como um todo.

Nesse sentido, Gontijo (2012, p. 117) destaca que outro efeito de ações governamentais fragmentadas é a falta de conhecimento sobre o que ocorre nas instituições e órgãos governamentais, no que tange, por exemplo, às sobreposições. Outro desafio

relacionado à fragmentação ou à falta de atuação concertada dos órgãos estatais seria a atuação em silos desses órgãos, que resultaria, entre outros fatores, no limitado compartilhamento de informações acerca do trabalho desenvolvido e dos problemas enfrentados. Entre outros fatores inibidores de uma ação intragovernamental coesa estariam ainda “barreira organizacionais”, como a “diversidade de missões, orientações profissionais, estruturas e processos de funcionamento das agências envolvidas”, assim como “constrangimentos políticos, que podem ser oriundos de forças externas às organizações, como pressões partidárias ou de grupos de interesse” (op. cit., 2012, p. 115-116).

Gontijo (2012, p. 87) salienta ainda que, entre as proposições discutidas na literatura para a melhoria da gestão pública, estão “mecanismos voltados à ‘coordenação e cooperação’ das/entre as políticas, agências, setores e gestores, questão cara principalmente aos problemas relacionados à implementação de políticas públicas”. Regens (1988 apud GONTIJO, 2012, p. 87) argumenta que a falta de “cooperação e coordenação entre setores, agências e gestores é considerada por vários autores como a principal barreira a melhorias da eficiência e eficácia das ações do poder público”. Nessa linha, Gontijo (2012, p. 98) diferencia coordenação e cooperação nos seguintes termos:

[...] Nossa compreensão dos termos trata “cooperação” como o conjunto de relações concertadas cuja estrutura de funcionamento é hierárquica, ao passo que, como “coordenação”, estamos entendendo as concertações que ocorrem por meio de relações horizontais. Contudo, atuações concertadas horizontais, a nosso ver, também podem ocorrer no interior dos entes federados.

O autor explica ainda que a articulação intragovernamental também tem sido abordada na literatura, a partir do conceito de transversalidade, que guardaria relações com coordenação e cooperação.

A transversalidade é entendida como um instrumento de gestão pautado em uma visão da sociedade como algo múltiplo, que demanda adaptação e articulação por parte das organizações públicas para que seja possível enfrentar os diversos aspectos/faces que a constituem. [...] A ideia da transversalidade pressupõe, também, um estágio mais avançado em relação à institucionalização e cultura organizacional da administração pública tradicional, visto que se torna indispensável ultrapassar fronteiras departamentais internas e aumentar a porosidade estatal em relação ao demais setores da sociedade. (BRONZO; VEIGA, 2007 apud GONTIJO, 2012, p. 94-95).

O fortalecimento das capacidades estatais de coordenação para a implementação de políticas públicas desponta como alternativa para fazer frente à fragmentação das ações estatais, em um cenário de envolve ainda problemas complexos e atores múltiplos. Assim,



a coordenação de políticas públicas seria uma das funções do NdG (CAVALCANTE; GOMIDE; BARBOSA, no prelo). E nesse recente debate, a literatura aponta que distintos governos parecem ter criado Unidades de Entrega (*Delivery Unit*) no NdG, como forma de dar um melhor direcionamento à coordenação da implementação de agendas estratégicas governamentais, entre outros pontos.

Dessa forma, na seção a seguir, faremos uma melhor conceitualização de NdG e de Unidades de Entrega.

### **2.3 Conceitualizações de Núcleo de Governo (NdG) e de Unidade de Entrega (*Delivery Unit*)**

Um dos desafios prementes para os governos é o de transformar promessas de campanhas em políticas públicas. Devem ainda ser capazes de mobilizar os gestores na linha de frente para a entrega de serviços públicos ao cidadão, em meio a recursos financeiro e humanos limitados e em um horizonte de tempo de um mandato. Melhorar a implementação e a entrega de serviços resultantes de políticas públicas é criar valor para o poder público. Nas últimas décadas, vários governos ao redor do mundo buscaram estabelecer formas de impulsionar a melhoria de desempenho de suas políticas públicas.

Nesse contexto, a criação de Unidades de Entrega (*Delivery Units*) poderia ser entendida como consequência de um maior foco na melhoria da coordenação da implementação de políticas públicas. Lindquist (2006, p. 314) vê o surgimento de Unidades de Entrega como uma resposta dos chefes do Executivo, notadamente primeiros-ministros, aos desafios percebidos na administração pública. Elas indicariam ainda como os chefes do Executivo esperam que “as políticas públicas sejam desenhadas e implementadas”, além de serem uma tentativa de construção de novas capacidades institucionais.

Embora a literatura seja incipiente, o conceito de Unidades de Entrega parece inserir-se no amplo debate sobre o conceito mais abstrato de Núcleo de Governo (NdG) e do seu papel, por reunir e mesclar várias funções atribuídas a ele, tais como a coordenação da implementação e o monitoramento de políticas públicas prioritárias de governo. Nesse sentido, a criação de uma Unidade de Entrega poderia ser vista como uma tentativa de materialização do conceito de NdG e uma estratégia para operacionalizar as funções e os objetivos a ele atribuídos pela literatura existente. Dessa forma, o objetivo desta seção é

fornecer uma ampla apresentação dos conceitos de NdG e de Unidade de Entrega e de como os dois conceitos estariam interligados de acordo com a literatura existente.

Como explica Cavalcante (2018), na literatura, o NdG também é denominado Centro de Governo (*Center of Government – CdG*), Núcleo do Executivo (*Core Executive*), Centro Presidencial (*Presidential Center*), Alto Governo, Governança Executiva (*Executive Governance*), entre outros termos, com alguma diferenciação. Em linhas gerais:

NdG consiste no conjunto de unidades e/ou indivíduos, presentes ou não na estrutura formal da Presidência ou no Gabinete do primeiro-ministro, que atuam no alinhamento e na coordenação com o objetivo de garantir que a atuação do governo, como um todo, siga a direção e busque a realização dos grandes objetivos definidos pelo chefe do Executivo. (CAVALCANTE, 2018, p. 7).

O conceito de Núcleo do Executivo (*Core Executive*), destaca o autor, surge com os trabalhos de Roderick Rhodes e Patrick Dunleavy, na década de 1990, acerca da dinâmica do poder entre o primeiro-ministro do Reino Unido e seu gabinete. Para esses autores, o Núcleo do Executivo “é um conjunto de instituições que atuam na coordenação de políticas públicas do governo central e não necessariamente na posição em que essas unidades se encontram”.

Já o Centro Presidencial (*Presidential Center*) é a corrente de estudo com foco no funcionamento do Poder Executivo nos Estados Unidos, enfatizando os órgãos mais próximos do presidente (CAVALCANTE, 2018). Esse conceito seria mais abrangente e diversificado que o de Núcleo do Executivo por avaliar o processo decisório, o estilo presidencial, bem como as equipes que atuam na Casa Branca.

Alessandro, Lafuente e Santiso (2014) adotam a nomenclatura de Centro de Governo (CdG) para definir uma estrutura formada por uma instituição ou um grupo de instituições que fornece apoio direto ao chefe do Executivo (presidente, primeiro-ministro, governador ou prefeito). O CdG busca ter uma visão ampla, geral e estratégica do governo como um todo (*whole-of-government*), em razão de sua posição central, diferentemente de ministérios e de agências finalísticas. Nesse sentido, a principal característica do CdG é a coordenação estratégica do governo, tanto em termos políticos quanto técnicos, valendo-se do empoderamento político outorgado pela estreita conexão com chefe do Executivo.

O CdG pode estabelecer objetivos prioritários, assegurar a consistência das políticas e programas implementados para alcançá-los e monitorar os progressos rumo a esses objetivos. Também pode desenvolver uma narrativa coerente para

comunicar ações e interagir com os cidadãos (ALESSANDRO, LAFUENTE; SANTISO, 2014, p. 7, tradução nossa).

O NdG refere-se mais comumente a uma estrutura organizacional no âmbito de governo nacional, que lida com uma gama de responsabilidades maiores e mais complexas e requer uma coordenação central maior. No entanto, há um crescente número de exemplos de governos subnacionais que criaram sistemas de gerenciamento de desempenho no âmbito da chefia de governo (governadores e prefeitos).

A literatura observa ainda variações na nomenclatura, no tamanho, na composição e nos tipos de organizações que compõem o NdG em diferentes países, explica Cavalcante (2018). As abordagens de Núcleo do Executivo e Centro Presidencial, destaca o autor, diferenciam-se quanto aos sistemas de governos analisados, parlamentarismo no Reino Unido e presidencialismo nos EUA. No entanto, ambas as vertentes buscam mais descrever e explicar como se constituíram e como funcionam o NdG que prescrever um modelo ideal. Por sua vez, a corrente de CdG é utilizada por pesquisas de organismos internacionais com preocupações mais normativas-prescritivas e fundamentadas na literatura hegemônica da administração públicas. Para Cavalcante (2018, p. 5), “praticamente há consenso de que as configurações e o funcionamento dos núcleos de governos tendem a ter as variações como regra e não como exceção”. Já para Alessandro, Lafuente e Santiso (2013a), ausência de um consenso sobre as estruturas e a própria definição desses núcleos dificultaria estudos comparativos entre países. Por exemplo, Gaetani, Anício e Pires (2014) adotam a expressão “Alto Governo” para definir:

[...] um conjunto de instituições que proporcionam um apoio direto ao Presidente ou Primeiro-Ministro no desempenho de sua função de governabilidade, a qual consiste fundamentalmente na definição da estratégia de um governo e na localização dos líderes adequados em lugares correspondentes, assegurando sua sustentabilidade. (GAETANI; ANÍCIO; PIRES, 2014, p. 3).

O presente trabalho adota o termo Núcleo de Governo (NdG) para designar as funções atribuídas ao CdG, que é utilizado nos trabalhos de Alessandro, Lafuente e Santiso, para melhor entendimento.

Assim como as demais nomenclaturas, NdG não é um conceito inédito. Iniciativas similares remontam a 1916 ao predecessor do gabinete do primeiro-ministro do Reino Unido e demais exemplos foram registrados no século passado nos Estados Unidos, na Argentina e no México. Nas últimas décadas, como destacam Alessandro, Lafuente e Santiso (2013a), o interesse renovado na relevância do centro do Poder Executivo é

explicado, em parte, pelo fato de os governos enfrentarem crescentes problemas multissetoriais, transversais e complexos, crise de representatividade, entre outros desafios. Dessa forma, uma coordenação forte e central tornar-se-ia necessária para dotar de maior coerência e estratégia as ações governamentais.

De acordo com Alessandro, Lafuente e Santiso (2013b), cinco objetivos que costumam nortear a implantação de um NdG são:

- **Assegurar a coerência das ações do governo**, evitando inconsistências entre os objetivos estratégicos, as políticas e os programas governamentais, e alinhando as ações dos ministérios e agências;
- **Melhorar o desempenho do governo como um todo** (*whole-of-government*). As instituições ou unidades que formam o NdG podem impulsionar o desempenho da gestão de políticas públicas e a entrega de melhores serviços aos cidadãos ao estabelecer um marco de referência com objetivos estratégicos governamentais claros e mensuráveis a serem alcançados e comunicados a todos os integrantes do governo. O NdG deve ser capaz de assegurar que tais objetivos estejam alinhados aos recursos orçamentários disponíveis, de monitorar e de avaliar o progresso rumo aos objetivos estratégicos traçados. Quando houver atrasos, deve intervir e trabalhar com as instituições que formam o NdG para fazer ajustes;
- **Desenvolver uma narrativa das ações e das políticas governamentais**, ajudando a comunicá-las de forma coerente, integrada e alinhada com a estratégia e as prioridades do governo;
- **Orientar a direção política governo**. Nesse ponto, a literatura destaca que as instituições do NdG podem auxiliar os líderes do Executivo a garantir que o programa de governo oriente de fato a adoção e implementação de políticas públicas;
- **Assegurar o engajamento com os cidadãos**, estabelecendo práticas para tornar o governo responsivo e atento às demandas da sociedade.

Para a realização de tais objetivos, concomitantes ou não, a literatura destaca cinco funções-chave desempenhadas por um NdG, notadamente: 1. Planejamento estratégico; 2. Coordenação de políticas públicas; 3. Monitoramento e melhoria do desempenho; 4. Gestão política de políticas públicas; 5. Comunicação e prestação de contas (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013b, p. 5).

São descritos a seguir:

**1. Planejamento estratégico:** Presidentes, primeiros-ministros, governadores e prefeitos são, comumente, eleitos com base na plataforma política apresentada aos eleitores durante a campanha eleitoral. O NdG pode ter um papel importante ao trabalhar com ministérios, secretarias e agências setoriais para determinar quais são os objetivos estratégicos do governo e os indicadores de desempenho a serem usados. Com isso, seria possível traduzir a plataforma eleitoral em programas de governo dotados de coerência e direcionamento políticos.

As prioridades não são apenas definidas no começo do governo. Questões que não foram levadas durante a campanha podem se tornar prioridade do governo e com isso foco de atenção do CdG. Dessa forma, o planejamento estratégico deve ser dinâmico, contínuo e flexível o suficiente, se aproximando de um gerenciamento estratégico. (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013a, p. 13, tradução nossa).

O NdG pode ajudar ministérios e secretarias a criar objetivos específicos e mensuráveis, evitando que sejam abrangentes demais, que abarquem ações e iniciativas já em andamento (*gaming*) ou que estejam em desalinho com as metas prioritárias do governo.

**2. Coordenação de políticas públicas:** Alessandro, Lafuente e Santiso (2013a) argumentam que a importância crescente da coordenação política é explicada, em parte, pelos problemas complexos, transversais e multissetoriais (*wicked problems*) enfrentados pelos governos. Há ainda outros fatores externos que colocam em evidência o chefe do Executivo, tais como o aumento do papel da imprensa, dos canais de mídia social e meios de comunicação 24 horas na política, a “personalização” das campanhas eleitorais, e a participação em reuniões de cúpula internacionais e multilaterais. Isso acarretaria uma responsabilização direta e pessoal do chefe do Executivo pelas ações em todas as áreas de sua administração. Uma das formas de fazer frente a tais desafios seria fortalecer o papel do NdG para assegurar o controle sobre o gabinete e a burocracia da administração.

**3. Monitoramento e melhoria do desempenho:** O NdG deve ter acesso a informações para monitorar o desempenho de departamentos, ministérios e agências setoriais e informar o chefe do Executivo quando o desempenho ficar abaixo do esperado. No entanto, esse monitoramento deve ser um incentivo para uma correção e uma melhoria no curso de desempenho das instituições, antes de o problema escalar a ponto de exigir uma ação do chefe do Executivo.

O CdG (*ou NdG*<sup>4</sup>) não faz o monitoramento propriamente dito, mas coordena e se assegura de que os setores responsáveis de cada ministério estão realizando e reportando o monitoramento regularmente. (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013a, p. 22, tradução nossa).

Com isso, o NdG teria o duplo papel de fornecer *ex ante* controle de qualidade das novas propostas políticas ao questionar como elas serão implementadas e o *ex post*, de monitorar o progresso, e quando necessário fornecendo assistência para remover obstáculos. O monitoramento também pode funcionar como um sistema de alerta precoce para os chefes do Executivo sobre possíveis correções necessárias.

Tal capacidade de monitorar o desempenho das instituições e de intervir quando os resultados não forem alcançados depende muito do relacionamento entre os ministros e o chefe do Executivo e do poder que esse delega ao NdG. Ou seja, a autoridade e o endosso ao mandato do NdG pelo chefe do Executivo. No entanto, a aceitação do papel do NdG pelas instituições, em contraposição a uma resistência ao seu trabalho, que o compõem implica que os ministérios e as agências devem perceber a importância do “valor agregado” pelo NdG ao trabalho e ao desempenho dos órgãos finalísticos.

A literatura não fornece evidências de que o fortalecimento das funções de monitoramento do NdG produza melhores resultados em termos de implementação de políticas públicas. No entanto, o monitoramento ajudaria a orientar o trabalho das instituições do NdG para o atingimento dos objetivos e em intervenções com base em evidências (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013a).

**4. Gestão política das políticas públicas:** Além de funções técnicas, o NdG também tem um papel de gestão política. Por ter uma visão mais ampla e transversal das prioridades e ações do governo como um todo, se comparado a ministérios e agências setoriais, ele tem capacidade para conduzir negociações com múltiplos atores, seja dentro do próprio Centro, com o Legislativo, o Judiciários ou atores extra Estado (organizações da sociedade civil, setor privado, grupos de interesse ou sindicatos). A função de gestão política também inclui antecipar, gerir e resolver conflitos que podem surgir como greves, protestos e etc. (EGAÑA; CHATEAU; 2011 apud ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013a).

**5. Comunicação e prestação de contas:** Apresentar os resultados e os progressos na gestão de prioridades estratégicas do governo é uma das funções do NdG e, obviamente,

---

<sup>4</sup> Grifo da autora do artigo.

deve fazê-lo sem atingir ou prejudicar a imagem do chefe do Executivo. O NdG pode apoiar a comunicação do chefe do Executivo por meio de várias ações, por exemplo, redação de discursos, coordenação de relação com a imprensa, trabalho como porta-voz. O NdG pode trabalhar com o departamento de comunicação do governo sobre como a informação será divulgada externamente, por exemplo. A tarefa de construir uma narrativa coerente, alinhada, equânime e completa das ações do governo e que atente ao princípio do acesso democrático à informação é um grande desafio. Isto porque, devido à sua proximidade ao centro do poder, o NdG corre o risco de não ser percebido como imparcial (LAFUENTE et al., 2013 apud ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013a.).

Para ajudar a avaliar se uma unidade (agência, departamento ou ministério) deva ser integrada ao NdG, Evans et al. (2010 apud ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013a, p. 36) propõem cinco critérios para análise:

1. Se a unidade desempenha funções cruciais do NdG;
2. Se trata de questões politicamente sensíveis que exigem o envolvimento direto do chefe do Executivo (presidente, primeiro-ministro ou governador);
3. Se é responsável por questões prioritárias ou reformas de temas transversais
4. Se as atividades desempenhadas são de grande importância para todos os ministérios ou agências (ex.: questões de gênero, criminalidade);
5. Se há independência do ministério de linha que é responsável por tal área política.

Caso não se encaixem nesses critérios, a unidade não deve integrar o NdG, mas ser realocada no ministério de linha adequado, segundo os autores. Alessandro, Lafuente e Santiso (2013b) ressaltam que as diferentes formas de organização de um NdG dependem de arranjos e limitações constitucionais, modelos administrativos, entre outros pontos. Assim, a inexistência de um modelo único para as estruturas e funções do NdG não proporcionaria um consenso sobre quais unidades deveriam compô-lo. Isso não impede, no entanto, que a literatura apresente vários arranjos de composição de um NdG, que, em geral, incluem oito tipos de unidades para o desempenho das funções mencionadas anteriormente, a saber: 1. Unidades de apoio direto ao chefe do Executivo; 2. Unidades estratégicas; 3. Unidades de coordenação de políticas públicas; 4. Unidades de monitoramento de desempenho; 5. Unidades de comunicações; 6. Unidades de assessoria de política pública; 7. Unidades de assessoria jurídica; 8. Unidades de orçamento (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013b e 2014).

Segue uma descrição mais detalhadas dessas unidades, conforme proposta pelos autores.

**1. Unidades de apoio direto ao chefe do Executivo:** São os escritórios ou os órgãos que fornecem apoio pessoal direto, assistência política e logística ao chefe do Executivo. A assistência logística pode incluir desde a coordenação da agenda de compromissos até a organização de correspondências e demais tipos de assistência pessoal ao chefe do Executivo. Por sua vez, a assistência em assuntos políticos pode incluir a intermediação da relação da ligação entre o chefe do Executivo e os membros do partido ou partidos da governista e os membros do Legislativo.

**2. Unidades estratégicas:** O NdG pode ter uma unidade dedicada a elaborar as iniciativas prioritárias do governo. Sua função é estabelecer os objetivos de médio e longo prazos do governo, trabalhando com outras unidades de políticas públicas, mas sem responsabilidades no dia a dia.

**3. Unidades de coordenação de políticas públicas:** Essas unidades podem atuar participando de secretarias técnicas de conselho de ministros, ou dos comitês interministeriais dos setores, que trabalham grandes áreas de políticas públicas. Dessa forma, as unidades podem participar diretamente no conteúdo discutido ou facilitar o trabalho dos mesmos. Diferentemente de ministérios e agências setoriais, essas unidades não possuem responsabilidades operativas diretas (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2014). Essas unidades podem atuar ainda como facilitadores, por meio da organização e preparação de reuniões de gabinete ou conselhos interministeriais, desde atividades como coleta de documentos previamente à realização de reunião, coordenação de prazos, preparação de agenda.

**4. Unidades de monitoramento de desempenho:** A implementação e o monitoramento de políticas e programas públicos são de responsabilidade dos ministérios, departamento ou agências finalísticas. O chefe do Executivo é responsável pelo desempenho do governo como um todo. Por sua vez, as unidades de monitoramento de desempenho são responsáveis por monitorar e melhorar o desempenho do governo ao atingimento dos objetivos estratégicos governamentais (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013b).

Trata-se de monitorar continuamente indicadores de desempenho dos objetivos definidos com prioritários e estratégicos e não de tentar substituir o conhecimento e expertise de ministério ou agência setoriais, nem de diretamente trabalhar em amplas



reformas de longo prazo, dizem os autores. As unidades de monitoramento não realizam avaliação complexas, mas, com uma abordagem colaborativa, buscam detectar “gargalos” e ajudam as demais instituições a removê-los, acrescentam eles.

A literatura também destacou outro ponto mais sutil do trabalho das unidades de monitoramento: eximir-se de reivindicar crédito quando há sucessos ou de receber exposição de mídia. Esse fato poderia criar custos negativos para os departamentos ou ministérios quando os resultados não forem positivos ou ficarem abaixo do esperado, o que poderia levá-los a criar resistência em trabalhar com o NdG.

**5. Unidades de comunicações:** A função principal dessas unidades é coordenar as comunicações do governo, assegurando que os ministérios e as agências setoriais estejam alinhados à mensagem sobre as ações estratégicas governamentais e que ela seja disseminada por meio de uma narrativa forma coerente e unificada.

Outras atividades desempenhadas pela unidade de comunicações incluem pesquisas de opinião, gestão de crise e aprovação de campanhas de comunicação dos ministérios, etc. Por fim, essa unidade pode ser uma subunidade no Gabinete do chefe do Executivo.

**6. Unidades de assessoria de políticas públicas:** Como forma de diversificar sua fonte de informação, principalmente em temas politicamente sensíveis, um chefe do Executivo pode trazer para sua equipe especialistas em áreas que são de responsabilidade dos ministérios de linha. Esses assessores políticos possuem muitas vezes a importante tarefa de rever e avaliar as propostas políticas apresentadas pelas áreas responsáveis (ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013a e 2013b).

**7. Unidades de assessoria jurídica:** A principal atribuição desse tipo de unidade avaliar a legalidade das propostas apresentadas pelos ministérios e pelas agências setoriais ao chefe do Executivo. Esse assessoramento tem aspectos técnicos e políticos.

**8. Unidades de orçamento:** São em geral parte do Ministério da Fazenda ou Finanças. Alessandro, Lafuente e Santiso (2013b) destacam que o planejamento e a dotação orçamentária são importantes para as funções de gestão estratégica e monitoramento desempenhadas pelo NdG. Assim, de uma perspectiva funcional, as unidades de orçamento poderiam ser consideradas parte do NdG.

Outro ponto a ser considerado é se a equipe do NdG é formada majoritariamente por servidores públicos ou por indicados políticos e contratados temporários. O aumento em número e em autoridade dos indicados políticos poderia indicar uma estratégia do chefe do Executivo para aumentar seu controle sobre o trabalho do NdG e, por conseguinte, da

administração burocrática. No entanto, tal estratégica pode causar o que Dickinson (2005 apud ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013a, p. 49) chama de “paradoxo da politização”. Ou seja, quando o chefe do Executivo nomeia assessores de confiança para posições-chave, mas esses indivíduos possuem conhecimento técnico limitado e, conseqüentemente, são incapazes de fornecer assessoramento adequado ao chefe do Executivo e ao governo. Assim nomeações políticas seriam mais adequadas para cargos como assessores políticos.

A literatura destaca que servidores de carreira teriam capacidade e competências neutras. Em comparação a nomeados políticos, os servidores públicos de carreira teriam maiores chance de assegurar a perenidade e a memória institucionais do NdG com a alternância de mandato político, explicam os autores. Geralmente, nomeados políticos deixam o governo quando o chefe do Executivo muda, ou mesmo se esse for reeleito, podem perder o cargo. Servidores de carreira, por sua vez, não são tão afetados por essas mudanças. Cabe ressaltar que, ainda assim, servidores públicos podem ser remanejados para outras instâncias do governo com a mudança de mandato. O desafio que se apresenta, então, é a preservação do conhecimento, da memória institucional e a garantia da perenidade institucional do NdG (ou CdG) com a alternância política no governo. (OECD 1998 apud ALESSANDRO; LAFUENTE; SANTISO, 2013a, p. 50).

## **2.4 Conceitualização de Unidade de Entrega (*Delivery Unit*).**

No contexto do fortalecimento de NdGs, a literatura mostra que nos últimos anos diversos governos criaram Unidades de Entrega (*Delivery Units*) na estrutura do núcleo do Poder Executivo, como forma de centrar esforços na implementação de políticas públicas, de melhorar o desempenho do governo, de “estreitar o abismo” entre a políticas governamentais desenhadas e os serviços públicos entregues de fato aos cidadãos (HARRISON, 2016). Segundo Gold (2014), tradicionalmente, os NdGs voltavam a atenção para a tarefa de assessorar e apoiar a formulação de políticas públicas. No entanto, há uma mudança já em curso em muitos países, onde o NdG passou a concentrar esforços para melhorar a entrega das políticas públicas.

A criação de Unidades de Entrega faz parte desse foco maior na implementação. As Unidades de Entrega foram desenvolvidas em muitos países nos últimos 15 anos como uma forma de usar a autoridade política do Centro de Governo para

garantir um foco contínuo nas principais prioridades da administração e ajudar os departamentos a vencer obstáculos. (HARRISON, 2016, p. 2, tradução nossa).

Gold (2014 apud HARRISON, 2016) acredita que o surgimento de Unidades de Entrega está relacionado aos riscos políticos e de reputação associados a falhas na entrega dos compromissos de gestão pública assumidos pelos governos, o que levou a um foco maior na implementação de políticas públicas.

Por sua vez, Lindquist (2006) destaca que o surgimento de Unidades de Entrega no âmbito do centro do Poder Executivo pode ter sido estimulado por mudanças ocorridas no ambiente de política pública desde o fim do Século XX. Nos anos de 1980 e 1990, assinala o autor, a preocupação dos governos dos países da OCDE era o crescimento do tamanho dos orçamentos governamentais e o corte ou a racionalização os programas. Assim, governos passaram a determinar as prioridades políticas e exercer o controle sobre instituições provedoras de serviços públicos. À medida que os governos focavam mais em mudar a política dos programas existentes e em atender a metas de gastos, menos pareciam se preocupar com a implementação. Por razões similares, teriam focado menos nos desafios inerentes ao desenho e à implementação de políticas públicas do que na busca de alternativas para a entrega serviços públicos. No entanto, com o passar do tempo, muitos governos conseguiram estabilizar seus orçamentos e começaram a vislumbrar novas iniciativas de políticas públicas. Assim, no fim do Século XX, destaca Lindquist (2006, p. 35), no âmbito dos países da OCDE, os formuladores de políticas públicas tinham um melhor entendimento do elo entre os temas, da necessidade do trabalho intersetorial entre departamentos e agências. Nesse cenário, o autor (2006, p. 315-316) destaca possíveis motivações para a criação de Unidades de Entrega de políticas públicas, entre elas:

- **Cumprir com os compromissos assumidos pelo governo:** As Unidades de Entrega seriam ferramentas dos primeiros-ministros e seus governos para assegurar que agenda de governo seja cumprida;
- **Afirmar o controle político:** Essa ideia fundamenta-se na hipótese de que ministérios e agências seriam refratários a adotar novas políticas públicas, porque competiriam com as existentes ou não refletiriam a preferência dos líderes do serviço público;
- **Antecipar desafios de desenho de política públicas:** essa motivação, diz o autor, fundamenta-se na necessidade de examinar as políticas públicas propostas pelos departamentos e agências finalísticas para verificar se tais órgãos são, de fato,

responsáveis pela complexidade dos problemas e pelos instrumentos políticos, que podem ser exercidos por outros setores;

- **Enfrentar desafios na implementação:** Quanto mais complexa for uma proposta de política pública, destaca Lindquist, maior será a probabilidade de ela exigir uma capacidade para gerenciar e coordenar a implementação em um contexto de “governança com níveis múltiplos”;
- **Promover mudança cultural:** Essa hipótese sugeriria que o objetivo final das unidades de implementação é mudar a forma como as essas unidades fazem o seu trabalho, aumentar o foco nos melhores serviços a clientes melhorando a mensuração e o monitoramento dos resultados, como consequência mudar os valores e cultura;
- **Abordar a ótica política:** Dada a crise de representatividade do governo perante os cidadãos, as Unidades de Entrega podem ter sido implementadas para projetar uma nova imagem do governo e focar entregar programas no prazo e dentro do orçamento.

Para Shostak et al. (2014), a criação de Unidades de Entrega é uma forma de inovação na gestão pública contemporânea.

Unidades de Entrega são um arranjo institucional muito particular que sinalizam a prioridade que o (a) Chefe do Executivo está colocando na implementação (de políticas públicas) e usando sua autoridade para acelerar o progresso (SHOSTAK et al., 2014, p. 4, tradução nossa).

A literatura refere-se à Unidade de Entrega do primeiro-ministro do Reino Unido (*Prime Minister's Delivery Unit – PMDU*) como o modelo paradigmático de Unidade de Entrega, por ter sido essa a primeira experiência no nível de chefia de governo. Criada em 2001, no começo do segundo mandato do primeiro-ministro britânico Tony Blair (1997-2007), a PMDU visava fortalecer e monitorar o progresso do governo na entrega de serviços públicos prioritários, por meio do foco contínuo no desempenho dos principais serviços e na gestão do setor público, assegurando, assim, a execução dos objetivos estratégicos do governo (BARBER, 2008). Mais recentemente, a abordagem foi adaptada para o âmbito de governos subnacionais e municipais em diversos países do mundo (GOLD, 2017).

A própria tentativa de definir o que seja uma Unidade de Entrega não é uma questão fechada, pois, como nos lembram Shostak et al. (2014), há muitas definições

concorrentes. Consequentemente, o conceito seria por vezes simplificado de forma errônea como “gestão por resultado” (*results-based-management*), “gestão por metas” (*management by objectives*) ou reforma de desempenho (*performance reforms*), dizem os autores. Em outros casos, uma Unidade de Entrega pode ser entendida como uma unidade ou grupo no governo com a tarefa de gerenciar projeto ou de monitoramento. Unidades de Entrega abrigam variações na forma, no entanto, contornos mais nítidos para o conceito de Unidade de Entrega são encontrados na definição sugerida por Shostak et al. (2014, p. 3, tradução nossa).

Uma Unidade única com o mandato para usar a autoridade do Chefe do Executivo para: focar na melhoria da entrega, conforme medido pelos efeitos aos cidadãos em um número limitado de áreas prioritárias; remover obstáculos quando o monitoramento mostrar que o progresso está fora do planejado; construir entendimento e capacidade para fortalecer os atores e sistemas/processos subjacentes.

Para o primeiro chefe da PMDU, Michael Barber e seus colegas Moffit e Kihn (2011b), uma Unidade de Entrega é uma “abordagem para gerenciar e monitorar iniciativas de reformas políticas”, que se fundamenta em três elementos-chave: conta com uma pequena equipe focada no desempenho da implementação da agenda de prioridades de governo; coleta dados sobre o desempenho para estabelecer metas e trajetórias; e cria rotinas de trabalho para direcionar e assegurar o foco permanente no desempenho da implementação das prioridades. Os autores salientam que cada um desses componentes perpassa o desafio da construção de relacionamentos. Ou seja, o trabalho de uma Unidade de Entrega deve ser fundamentado em uma relação de parceria com os demais membros do NdG.

Nenhuma das técnicas descritas aqui funcionará com maior eficácia sem que os líderes sêniores pensem no modo como os relacionamentos são construídos, entre os principais líderes de uma organização e os responsáveis pela entrega, bem como entre a equipe de entrega e a equipe responsável pela implementação. (BARBER; MOFFIT; KIHN, 2011b, p. 33, tradução nossa).

Com base em uma pesquisa com gestores públicos que trabalharam em Unidades de Entrega, consultores e organizações internacionais, Gold (2017) lista seis recomendações que considera essenciais para que o trabalho de uma Unidade de Entrega seja bem-sucedido:

1. Garantir um apoio político forte e visível;
2. Assegurar um mandato bem definido para o trabalho da unidade;

3. Escolher uma localização física próxima ao “patrocinador político”;
4. Adotar corretas estratégia de contratação, estrutura organizacional e modelo de liderança;
5. Assegurar a apropriação da agenda de resultados da Unidade de Entrega de forma intragovernamental;
6. Implementar rotinas para revisar a efetividade e reavivar as operações da unidade.

A influência do chefe do Executivo guardaria estreita relação com o mandato de uma Unidade de Entrega, assim com o do NdG. Para Shostak et al. (2014), é essencial que a Unidade de Entrega tenha um mandato claro e definido para trabalhar as prioridades de governo em todos os ministérios, com autoridade para intervir e agir com rapidez na solução de problemas e para eliminar obstáculos no cumprimento da agenda prioritária. Ao fazer isso, a Unidade consegue “construir capacidades” em todo o sistema de entrega, ressaltam os autores. O apoio explícito do chefe do Executivo ao mandato da Unidade de Entrega é fundamental para legitimar o seu trabalho e para que essa atue de forma intragovernamental, tanto no nível político quanto no técnico. O compromisso político torna-se essencial, porque “sem o apoio percebido da liderança do Executivo, a Unidade de Entrega perde seu senso de urgência” (GOLD, 2017, p. 18, tradução nossa).

Longe de ser uma mera posição no organograma do NdG, ter uma Unidade de Entrega subordinada e próxima ao chefe do Executivo a reveste de uma importante simbologia acerca de sua relevância e seu empoderamento políticos. Isto é, sua criação próxima ao centro do poder político seria uma forma de o chefe do Executivo sinalizar que o foco de sua administração está na implementação de políticas públicas, na entrega de resultados e na melhoria de sua capacidade de gestão (SHOSTAK et al., 2014). Segundo os autores, tal abordagem seria uma visão de organização vertical de governo (*Top-down*). Mais recentemente, o foco na criação de serviços públicos personalizados e responsivos, a partir de uma perspectiva com foco no cidadão (empatia), possibilitou uma compreensão mais ampla da sinergia do trabalho entre ministérios (coordenação intersetorial), da inter-relação entre programas distintos independentemente da fonte de financiamento e da coordenação dos serviços na linha de frente da implementação (*Bottom up*). Shostak et al. (2014) dizem que esse novo conceito foi capturado pelo termo “sistema de entrega”, que é uma rede de organizações que precisam trabalhar em conjunto para alcançar resultados na entrega de serviços. O conceito abre caminho para que novas formas de gestão sejam

desenvolvidas a partir do reconhecimento de que há questões complexas para o fornecimento de serviços, da análise da qualidade e do acesso a esses serviços do ponto de vista do cidadão. A criação de uma Unidade de Entrega reúne uma compreensão da natureza de “um sistema de entrega.”

Por sua vez, Barber, Moffit e Kihn (2011b) defendem que a Unidade de Entrega tenha uma “relação não hierárquica com o sistema” e que tenha independência. Dito de outra forma, a Unidade não deve ser gerenciada por pessoas ou organizações que esteja monitorando, mas sim ser o “amigo crítico” que tem credibilidade e a confiança dos demais atores do NdG.

Por seu tempo, a própria localização física do escritório da Unidade de Entrega parece ter uma relevância e um “valor simbólico e prático” na interação de sua equipe com os demais membros do NdG.

A localização física é importante. Grande parte dos negócios do governo é feita por meio de reuniões de informações – muitas vezes casuais – nos escritórios e nos corredores dos principais edifícios do governo (e nas ruas ao redor deles). A proximidade com os departamentos de entrega e com o Chefe de Governo permite que procedimentos formais de acompanhamento de desempenho sejam complementados por interações mais improvisadas que fortalecem as relações de trabalho. (GOLD, 2017, p. 21, tradução nossa).

Entretanto, Ray Shostak,<sup>5</sup> que chefiou a PMDU entre 2007 e 2010, minimiza a importância dada à localização física da Unidade de Entrega. “O que importa é que ela funcione efetivamente como parte do ‘centro’ e faça a ponte entre os silos do governo”.

O endosso ao mandato de uma Unidade de Entrega deve assegurar ainda à sua equipe acesso irrestrito às informações, aos dados e às pessoas responsáveis pelo processo decisório, para assegurar que eventuais barreiras à entrega de resultados sejam diagnosticadas e corrigidas e sirvam de insumos para futuros ajustes no desenho e na implementação de políticas públicas. Com isso, uma Unidade de Entrega pode viabilizar um aprendizado ao capturar e disseminar as lições aprendidas pelos setores para que os erros não se repetiam e proporcionar treinamento técnico para fortalecer capacidades.

Shostak<sup>6</sup> destaca ainda que há uma dificuldade em incorporar culturas com base em evidências nos governos, que é parte da missão de uma Unidade de Entrega. “A tomada de decisão fundamentada em evidências requer uma audiência para a evidência. A pressão

---

<sup>5</sup> Em entrevista por *e-mail* à autora do artigo.

<sup>6</sup> *Idem*.

sobre os governos e a velocidade da formulação de políticas geralmente mitigam a análise adequada de evidências”.

Entre os principais desafios para o trabalho de uma Unidade de Entrega, estão a própria definição das prioridades, saber como elas serão mensuradas e se, de fato, elas estão sendo entregues ao cidadão. A literatura destaca que entre os entraves para a definição de prioridades estão justamente a falta de exatidão sobre os resultados que o governo espera alcançar na entrega dos serviços públicos ao cidadão e uma valorização exacerbada na criação de uma nova política em detrimento à sua implementação. Shostak et al. (2014) argumentam que, antes da criação de Unidade de Entrega, o governo deve estabelecer prioridades estratégicas claras e comunicá-las aos integrantes do NdG. Assim, a Unidade de Entrega centrará seu trabalho em acompanhar, monitorar e ajudar a melhorar o desempenho de um número limitado de prioridades de governo, com base em evidências e dados.

Tipicamente, o principal papel de uma Unidade de Entrega é criar rotinas de trabalho que foquem a atenção política em um número limitado de prioridades chave do governo e interferir quando o desempenho delas fica abaixo do esperado. Por intervir, queremos dizer realizar uma revisão analítica, baseada em dados e evidências, do que está impedindo o progresso. (SHOSTAK et al., 2014, p. 4, tradução nossa).

Os autores esclarecem que essas rotinas devem incluir a produção de relatórios de desempenho regulares, reuniões com gestores sêniores para a resolução de problemas, a elaboração de trajetórias de desempenho, o que ajuda a criar “uma cultura focada em resultados.” Barber, Moffit e Kihn (2011b) concordam com esse ponto e dizem que “uma das mais importantes contribuições de uma Unidade de Entrega é estabelecer e manter rotinas”. Segundo os autores, levando-se em consideração que todo sistema tende a inércia, rotinas (de trabalho) criam prazos e, conseqüentemente, incutem um senso de urgência no sistema e ajudam os gestores a identificar problemas antecipadamente e a agir com mais rapidez para saná-los. Nesse ponto, Harrison (2016) destaca que, se a produção de relatório e documentos informativos de desempenho da implementação das prioridades de governo depende muito da interação com os integrantes das demais instituições do NdG, a Unidade de Entrega deve ser “realista sobre as restrições de tempo dos gestores”. O autor destaca ainda que muitas Unidades de Entrega criam rotinas de trabalho como forma de “manter o foco sustentado, a aprendizagem contínua e a interação”.



Um dos exemplos dessas rotinas de trabalho é a organização de reuniões periódicas de acompanhamento (chamadas de *stocktake meetings*, em inglês) de alto nível para avaliar o progresso no desempenho das metas prioritárias, discutir os passos seguintes e avaliar correções quando o desempenho fica aquém das expectativas. A participação do chefe do Executivo nessas reuniões é um indicativo de sua importância. Como as Unidades de Entrega são responsáveis pela elaboração de relatórios de progresso nas áreas prioritárias, essas reuniões periódicas de acompanhamento e avaliação da situação da entrega das metas prioritárias de governo são também uma forma de garantir a responsabilização (*accountability*) dos gestores finalísticos, de manter um engajamento com instituições e gestores do NdG e de promover o compartilhamento de informações entre o grupo.

Outro ponto a ser analisado é a capacidade e autoridade da Unidade de Entrega para intervir e promover uma mudança nos pontos de um sistema de entrega. As intervenções da unidade devem refletir o papel, as relações e a responsabilidades dos serviços de cada área prioritária estabelecida pelo NdG, destacam Shostak et al., no entanto, ao intervir, uma Unidade de Entrega não pode assumir a responsabilidade pelo desempenho dos setores por ela analisados nem pela entrega dos serviços das áreas prioritárias. A responsabilidade pelo desempenho é dos departamentos e dos ministérios finalísticos. O papel da Unidade de Entrega é apoiá-los a alcançar as prioridades estratégicas de governo. Ela fornece uma perspectiva externa com base em evidência sobre o progresso e trabalha com ministérios-chave, departamentos, agências para entender e melhorar a operação do sistema de entrega em questão (SHOSTAK et al., 2014). Nesse contexto, Shostak<sup>7</sup> destaca que o valor agregado de uma Unidade de Entrega varia de acordo com o seu mandato, mas “geralmente trata-se de obter melhores resultados - e mudar a cultura do governo para se concentrar nos resultados”

No tocante à consecução dos resultados, Gold (2017) ressalta que a Unidade de Entrega deve apropriar-se da agenda de resultados no nível intragovernamental, para evitar que a Unidade trabalhe isoladamente, e para que haja um entendimento sobre a urgência da entrega dos resultados, entre outros pontos. Nesse aspecto, Barber (2008), dada sua experiência como o primeiro chefe da PMDU, destaca a importância da construção de relacionamentos com os departamentos das áreas prioritárias e funcionários do NdG para o trabalho de uma Unidade de Entrega.

---

<sup>7</sup> Idem.

O tamanho da equipe de uma Unidade de Entrega também exerceria impacto sobre o seu desempenho. A literatura destaca que as Unidades de Entrega são geralmente formadas por equipe relativamente pequenas com especialistas altamente qualificados. Como base em evidências, eles trabalham em nome do governo para respaldar uma cultura de mudança que melhore o foco na entrega em parceria com os integrantes do NdG. Para Barber, Moffit e Kihn (2011b), a Unidade de Entrega deve ser coordenada por um líder designado para tal tarefa e em tempo integral. A questão do perfil do líder da Unidade de Entrega parece ser importante para o trabalho, visto que a Unidade “amplifica” a autoridade do chefe do Executivo, em vez de querer exercer sua própria autoridade.

O líder da entrega deve ter a confiança do líder do sistema e da equipe principal do líder do sistema, além do respeito de outras pessoas no campo. Como tal, não é incomum que um líder de entrega tenha anteriormente atuado como conselheiro de política superior para o líder do sistema. (BARBER; MOFFIT; KIHN, 2011b, p. 34, tradução da nossa).

No tocante à perenidade institucional do modelo, Gold (2017) diz que a “vida útil” das Unidades de Entrega parece ser limitada e a tendência é “não se tornarem estruturas permanentes.” Isto porque, dado a sua proximidade com o chefe do Executivo e o fato de necessitarem de seu endosso político para funcionar, em geral, as Unidades de Entrega não “sobrevivem a transições de poder.” Ou seja, podem não se adequar ao estilo de liderança do novo chefe político ou estar muito associadas à administração anterior (GOLD, 2017).

Por sua vez, Shostak<sup>8</sup> mostra certo ceticismo com relação a limites fixados para perenidade institucional de uma Unidade de Entrega. Segundo ele, a “Unidade do Reino Unido está em funcionamento há 17 anos, em parte porque soube atualizar o seu trabalho.” Para ele, Unidades de Entrega fracassadas teriam em comum o fato de estarem “muito vezes associadas a um partido político. Mas também é o caso de que, se não contarem com a liderança e as habilidades certas, elas terão dificuldades para obter resultados”. Harrison (2016) avalia que a perpetuação de uma Unidade de Entrega depende de ela ser pensada para ser uma “intervenção de curto prazo ou uma característica permanente”. O autor reconhece que uma Unidade de Entrega depende do apoio explícito do chefe do Executivo, o que acarreta uma identificação do trabalho da Unidade com a administração do gestor. Com isso, em geral, o sucessor político pode decidir não continuar com uma iniciativa lançada por seu predecessor.

---

<sup>8</sup> Idem.

No entanto, mesmo uma Unidade que exista apenas por um curto período, (ela) tem a oportunidade de incorporar novas práticas dentro do trabalho do serviço público e pode ver alguns de seus trabalhos continuados, mesmo se isso acontecer sob um nome ou organização diferente. Portanto, é provável que a abordagem de uma Unidade seja diferente, dependendo se ela espera ser uma intervenção de curto prazo ligada a uma administração particular ou uma característica permanente no centro do governo. (HARRISON, 2016, p. 13, tradução nossa).

Nesse contexto, para o autor, o principal desafio de uma Unidade de Entrega seria como usar a autoridade do NdG (e do chefe do Executivo) para acelerar e melhorar a implementação das principais prioridades de governo. Shostak et al. (2014) vão além nessa relação entre Unidade de Entrega e NdG, destacando que, antes de avaliar a viabilidade da implantação de uma Unidade, é preciso verificar se o foco no resultado tem importância política para o governo. Isso é, o NdG deve ter um nítido compromisso com a entrega de resultados, a melhoria dos serviços públicos para orientar o trabalho da Unidade de Entrega.

A menos que os membros mais sêniores do governo tenham um interesse ativo em resultados e que comuniquem que o governo vê a entrega eficiente e eficaz dos resultados dos serviços públicos como uma prioridade política, há pouca chance de que eles foquem em resultados e não haverá plataforma para a unidade funcionar. (SHOSTAK et al., 2014, p. 4, tradução nossa).

Outro ponto levantado pelos autores é entender os papéis e as responsabilidades dentro do NdG. Pode haver casos em que setores preexistentes trabalhem com monitoramento e avaliação de políticas públicas ou com mandatos similares ao de uma Unidade de Entrega. Na ausência de qualquer estrutura similar, para ter valor agregado, o trabalho de uma Unidade de Entrega deve ser focado na entrega de resultados e em ser capaz de trabalhar conjunta e persistentemente com os gestores e os órgãos finalísticos por produzir esses resultados.

Shostak et al. (2014) propõem a realização prévia de um diagnóstico sobre em que contextos a criação de uma Unidade de Entrega tornar-se-ia adequada ou necessária para a melhoria da administração de políticas públicas e da entrega de resultados ao cidadão. Uma vez que, cada país tem seus valores de serviço público, programas de reforma e padrões institucionais, a estrutura da Unidade de Entrega deve harmonizar-se com esses arranjos institucionais específicos para efetivamente fornecer suporte à melhoria da gestão. Esse diagnóstico é necessário para se determinar, inclusive, se outro tipo de inovação em administração pública seria mais adequado, que não o modelo de uma Unidade de Entrega. Nesse sentido, a literatura mostra que o conceito de Unidade de Entrega não é uma

solução única que sirva a todos os tipos de países ou governos, requer certo grau de adaptação aos contextos institucionais locais.

Avançando no debate, Gold (2017) argumenta que a “grande adoção do modelo de Unidade de Entrega e de metodologias a elas associadas” guardaria estreita relação com o trabalho organizações de desenvolvimento internacional. Com base em sua pesquisa, a autora cita o aumento do apoio financeiro e da ajuda técnica para a implementação de Unidades de Entrega em diversos países por parte de organizações nacionais e internacionais, tais como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, o Departamento do Reino Unido para o Desenvolvimento Internacional, assim como por parte de empresas de consultoria.

Isso reflete o fato de que, onde tradicionalmente os esforços para fortalecer a governança se concentravam nas iniciativas de transparência, muito mais ênfase está sendo colocada agora na necessidade de reforçar os mecanismos de entrega no governo, a fim de alcançar resultados demonstráveis. (GOLD, 2017, p. 11, tradução nossa).

A autora destaca ainda a preocupação de gestores de que algumas organizações internacionais divulgam modelos prontos de Unidades de Entrega aos países que não são adaptados às necessidades locais ou que insistem em apoiar prioridades de desenvolvimento que não aquelas endossadas politicamente pelo chefe do Executivo.

## 2.5 Categorias de análise

Com base na descrição de Unidade de Entrega apresentada anteriormente e seus atributos, o presente trabalho examina como categorias de análise cinco variáveis, com suas respectivas dimensões, para descrever a Unidade de Entrega criada no Reino Unido e os modelos de coordenação de implementação de políticas públicas criados em Minas Gerais e em Pernambuco, respectivamente, nas partes 3 e 4. As cinco variáveis são: 1. Objetivo; 2. Legitimidade; 3. Recursos humanos; 4. Organização; e 5. Perenidade institucional.

1. **Objetivo:** as dimensões descrevem qual a origem e o contexto para a criação da unidade, se ela buscou inspiração em algum outro exemplo de Unidade de Entrega e qual seu objetivo declarado (mandato).
2. **Legitimidade:** as dimensões analisam se a Unidade de Entrega conta com o empoderamento político explícito do chefe do governo, sua localização no

NdG e como é a interação com os gestores das áreas prioritárias e demais atores do NdG;

3. **Recursos humanos:** as dimensões dessa variável descrevem o tamanho da equipe e o perfil do líder da Unidade de Entrega;
4. **Organização:** as dimensões dessa variável visam descrever como as prioridades estratégicas de governo são definidas, como é a rotina de acompanhamento da agenda estratégica do governo e como a informação coletada pela Unidade de Entrega é processada e disseminada;
5. **Perenidade institucional:** as dimensões dessa variável visam identificar se foram adotadas medidas para assegurar a continuidade do modelo de gestão de prioridades estratégicas implantado com a Unidade de Entrega e se houve capacitação dos atores governamentais.

Na parte a seguir, faremos uma descrição e análise do modelo paradigmático de Unidade de Entrega criado no Reino Unido, a Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (*Prime Minister's Delivery Unit, PMDU*).

### **3 A EXPERIÊNCIA DO REINO UNIDO COM UNIDADE DE ENTREGA**

Nesta terceira parte, apresentaremos uma contextualização detalhada da experiência paradigmática do Reino Unido na implantação de uma Unidade de Entrega – a Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (*Prime Minister's Delivery Unit*, PMDU), no NdG do Poder Executivo central, em 2001. Concluímos essa parte com a descrição da Matriz Analítica da PMDU, com base nas categorias de análise examinadas pela presente pesquisa.

#### **3.1 Descrição e análise da criação do conceito de Unidade de Entrega no governo do primeiro-ministro do Reino Unido, Tony Blair (1997-2007): a Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (*Prime Minister's Delivery Unit*)**

Em 8 de junho de 2001, Tony Blair, foi reeleito para o segundo mandato consecutivo como o primeiro-ministro do Reino Unido. Blair havia chegado à chefia de governo pelo Partido Trabalhista em 1997 e, na ocasião de sua reeleição, ele disse ao povo britânico que interpretava o resultado das urnas como “um mandato para a reforma, uma instrução para entregar” (BARBER, 2008, p. 43).

Fato era que o governo Blair havia testemunhado tímido progresso em suas iniciativas de reforma do serviço público no primeiro mandato. Em 2000, a questão que se apresentava aos gestores públicos britânicos era como implementar a agenda reformista do governo, tornando a administração pública mais eficiente na entrega de serviços públicos considerados prioritários para a população. Consultas e discussões intragovernamentais debruçaram-se sobre uma bem-sucedida experiência do Departamento de Educação iniciada no primeiro mandato de Blair.

Em 1997, o Departamento de Educação instituiu a Unidade de Normas e Eficácia (*Standards and Effectiveness Unit – SEU*), que, por meio de uma estratégia de reforma do ensino primário com base metas prioritárias, logrou em cerca de quatro anos reduzir a evasão escolar e aumentar o desempenho dos alunos em letramento e numeracia nos exames escolares nacionais. Michael Barber foi o chefe da SEU e assessor principal do Departamento de Educação de 1997 a 2001. Ciente do êxito na reforma do ensino fundamental, Blair vislumbrava reproduzir a iniciativa no ensino médio e em outras áreas do governo, em um eventual segundo mandato.

Nesse contexto, Barber começou a trabalhar no desenho do que seria uma iniciativa inédita no âmbito do governo central, valendo-se da experiência adquirida na implementação da SEU do Departamento de Educação para estruturar métodos e técnicas. Como não havia um modelo a seguir, a Unidade de Entrega do Primeiro Ministro (*Prime Minister's Delivery Unit* – PMDU) foi praticamente criada do zero: do recrutamento de equipe ao desenvolvimento de metodologia e de processos (BARBER, 2008, p. 48). Poucos dias após reassumir o governo, Blair convidou Barber para implantar e chefiar a PMDU. Surgia então o conceito de Unidade de Entrega (em inglês, *Delivery Unit*): uma equipe pequena e autônoma dentro da estrutura do Gabinete do Primeiro-ministro (*Cabinet Office*), cujo trabalho, com base em processos, dados em tempo real e ferramentas, era monitorar e fornecer apoio aos departamentos na implementação de um número restrito de metas e de objetivos nas áreas prioritárias da agenda de políticas públicas de governo, para assegurar que fossem entregues aos cidadãos.

A Unidade de Entrega contava com uma página oficial na internet<sup>9</sup> no *site* do Gabinete do Primeiro-ministro, que explicava seu papel e seu escopo de trabalho. No *site*, a missão da PMDU é descrita como sendo: “assegurar a entrega dos principais resultados prioritários de serviço público do primeiro-ministro até 2005.”<sup>10</sup> Tal descrição indica o horizonte de tempo do mandato da PMDU.

Panchamia e Thomas (2014) destacam o perfil de Barber, com a reputação que alcançou à frente da SEU e sua forma colaborativa de trabalhar na resolução de problemas o ajudou a construir relações importantes e a diluir a desconfiança inicial com relação ao trabalho da PMDU. Além disso, recordam os autores, ele já havia trabalhado previamente e construído relação de confiança, o que facilitava o trabalho diário com autoridades agora centrais do governo: o Secretário de Assuntos Internos (David Blunkett), chefes dos Departamentos de Transportes (Stephen Byers) e de Educação (Estelle Morris).

Em termos de estrutura hierárquica, Barber (2008) relata que tratou de garantir o apoio pessoal e explícito do chefe de governo à PMDU, a quem ele e a Unidade de Entrega se reportariam diretamente, além de posicionar a Unidade na estrutura do Gabinete de

---

<sup>9</sup> Atualmente, mesmo após o fim da PMDU, ainda é possível consultar, nos Arquivos Nacionais do governo britânico, duas páginas *website* sobre a PMDU, com datas de atualização e descrições distintas, nos seguintes endereços, acessados em 18 e 20 de novembro de 2017: Disponível em:

<<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20060213212513/http://www.cabinetoffice.gov.uk/pmdu/>>  
e <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20070305104519/http://www.cabinetoffice.gov.uk/pmdu/>>

<sup>10</sup> Disponível em:

<<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20060213212513/http://www.cabinetoffice.gov.uk/pmdu/>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

governo.<sup>11</sup> A PMDU deveria focar rigorosamente em um pequeno número prioridades chave determinadas por Blair, em vez de uma ampla gama de políticas domésticas. Um foco mais estreito exigiria do chefe do Executivo e dos membros do governo identificarem e aterem-se a um conjunto limitado de prioridades, algo que, segundo Barber, não havia ocorrido no primeiro mandato de Blair.

O acontecimento mais importante em termos de fortalecimento do centro foi a criação da Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (PMDU). Esta foi uma inovação crucial do segundo mandato destinada a superar o que foi visto como a principal falha do primeiro mandato, a incapacidade de cumprir as promessas. A PMDU, criada por Michael Barber, pretendia se concentrar em garantir a entrega dos principais objetivos do primeiro-ministro, concentrando-se diretamente no que os departamentos governamentais estavam fazendo para realmente atingir as metas do governo no terreno. (SMITH, 2011, p. 175, tradução nossa).

Assim, a maioria das prioridades foi determinada com base na plataforma de campanha (*Labour's Manifesto*) de Blair de 2001, com foco na melhoria dos serviços públicos em quatro áreas-chave: Saúde, Educação, Transporte e Assuntos Internos. Para cada área prioritária havia uma série de submetas, conforme descrito no Quadro 3.

**Quadro 3 – Prioridades de governo – PMDU**

<b>Área</b>	<b>Prioridades da PMDU</b>
<b>Saúde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mortalidade por doença cardíaca</li> <li>• Mortalidade por câncer</li> <li>• Fila de espera</li> <li>• Tempo de espera</li> <li>• Acidente e Emergência</li> </ul>
<b>Educação</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Letramento e numeracia aos 11</li> <li>• Matemática e inglês aos 14</li> <li>• 5+ A*-C GCDSEs<sup>12</sup></li> <li>• Evasão escolar</li> </ul>
<b>Assuntos Internos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crimes em geral e contravenções por tipo</li> <li>• Probabilidade de ser uma vítima</li> <li>• Delinquentes levados à justiça</li> </ul>
<b>Transporte</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Congestionamento de trânsito</li> <li>• Pontualidade ferroviária</li> </ul>

Fonte: Barber, 2008, p. 50.

<sup>11</sup> O Gabinete do Primeiro-Ministro (*Prime Minister Office-PMO*) do Reino Unido funciona no mesmo endereço que abriga a residência oficial do primeiro-ministro e a sede do governo: o número 10 da *Downing Street*, em Londres. Assim, o endereço (rua ou complemento) é comumente empregado como metonímia para o Gabinete do Primeiro-Ministro, órgão que reúne conselheiros pessoais e funcionários de carreira que assessoram o líder de governo em assuntos políticos, na relação com o Parlamento, departamentos governamentais, entre outros.

<sup>12</sup> Meta refere-se aos alunos que atingem notas/conceitos C ou superior em cinco áreas de conhecimento avaliadas no certificado do ensino médio do país, o *General Certificate of Secondary Education* (GCSE).



O foco em um limitado número de prioridades estratégicas de governo também possibilitaria que a PMDU fosse composta por uma equipe pequena e flexível, evitando tornar-se um corpo burocrático. Panchamia e Thomas (2014) relatam que Barber contou com orçamento de 2 milhões de libras para consultoria, montou uma equipe de cerca de 40 pessoas oriundas do serviço público, governo local e de consultorias e pessoalmente escolheu alguns membros da equipe.

Decidi que ficaríamos pequenos, permaneceríamos influentes e procuraríamos nos abolir depois de três a quatro anos. [...]. Eu estava comprometido com um máximo de 49, mas na verdade mantive isso por volta de 35 a 40. (BARBER, 2008, p. 63, tradução nossa).

Entre as características fundamentais da PMDU, estão o envolvimento direto de sua equipe e a construção de relações de parceria com os departamentos responsáveis pela entrega das prioridades de governo. Barber (2008) indica que uma de suas primeiras ações foi estabelecer relacionamentos com os líderes dos departamentos das áreas prioritárias e parceiros-chave intragovernamentais, que fossem percebidos como mutuamente vantajosa.

Quando o modelo Unidade de Entrega se tornou reconhecido internacionalmente, nossas discussões com outros governos ou organizações como o Banco Mundial tenderam a se concentrar nas técnicas que desenvolvemos e aplicamos. Essas foram, e permanecem sendo, extremamente importantes, mas vale a pena destacar que, a menos que tivéssemos planejado logo de início como faríamos de cada um de nossos relacionamentos-chave um ganha-ganha, para usar o jargão atual, nunca teríamos tido a chance de desenvolver as técnicas. (BARBER, 2008, p. 51, tradução nossa).

Dessa forma, Barber (2008) cita as cinco relações-chave para o trabalho da PMDU e com os quais a Unidade de Entrega estabeleceu estreita parceria. Em primeiro lugar, o próprio primeiro-ministro. Sem o apoio, o empenho e a influência de Tony Blair, a PMDU não teria acesso a pessoas, a informações e a recursos, e nem contaria com a legitimidade necessária na estrutura hierárquica do NdG. Não por acaso, chama-se Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (*Prime Minister's Delivery Unit*), carregando no nome o peso do aval e da liderança do chefe do Executivo.

O Gabinete do Primeiro-Ministro (*Cabinet Office*) é indicado como segundo grupo-chave de relacionamento, por reunir os assessores especiais que aconselham diariamente e têm grande influência sobre o líder de governo em importantes questões políticas.

Quanto à terceira relação-chave, Barber (2008) esclarece ainda por que razão o Tesouro era um importante e complexo parceiro para o êxito do trabalho da PMDU. Por

esse motivo cabe uma explicação mais detalhada da intrínseca relação entre a Unidade de Entrega britânica e o órgão responsável pelo planejamento orçamentário.

Nessa estrutura de governo, o Tesouro é o órgão responsável pela estratégia governamental e pela alocação e pelo controle do orçamento. É interessante observar desde a sua criação, o PMDU trabalha estreitamente com o Tesouro para reforçar a implementação dos Acordos do Serviço Público (*Public Service Agreements – PSAs*<sup>13</sup>).

Criados em 1998 quando Gordon Brown estava à frente do Tesouro, os PSAs reuniam as metas e os objetivos de cada departamento do governo para um período de três anos. Os PSAs descrevem as metas que devem ser alcançadas e como o desempenho de cada departamento de governo será medido com relação às essas metas. Panchamia e Thomas (2014) destacam que os PSAs começaram com “uma agenda não ambiciosa, uma liderança fraca e praticamente sem qualquer modelo operacional”, mas foram “eletrificados” com a decisão de Blair de melhorar a entrega da qualidade dos serviços públicos após a reeleição em 2001.

Com isso, a criação da PMDU lançou foco em um número limitado de prioridades em quatro áreas específicas (Saúde, Educação, Transporte e Assuntos Internos), para assegurar o atingimento dos objetivos prioritários do governo em 17 PSAs. Os demais PSAs – cerca de 120 e não classificados como prioridades-chave – eram monitorados pelo Tesouro. Os departamentos seguiam sendo responsáveis por atingir suas metas de PSA. O papel da PMDU era apoiá-los na consecução das metas prioritárias. Para tanto, adotou uma metodologia fundamentada em evidências para identificar e remover barreira na entrega dos objetivos de serviços públicos prioritários. As prioridades de governos estavam diretamente alinhadas com os PSAs, relacionando gastos públicos com planejamento.

Às vésperas das eleições de 2001, Jeremy Heywood, então principal secretário particular de Blair, e Barber trabalharam estreitamente para desenvolver uma abordagem que aplicasse o sucesso do modelo Departamento de Educação para outras prioridades para o governo, mas dentro da estrutura em lenta evolução do PSA (PANCHAMIA; THOMAS, 2014, p. 3, tradução nossa).

Segundo Barber (2008), o alinhamento da PMDU com o Tesouro buscou evitar, por exemplo, que os departamentos vissem a PMDU como um meio para fazer “*lobby* por mais recursos”, sob a alegação de que as prioridades do primeiro-ministro não poderiam ser alcançadas com o orçamento designado pelo Tesouro.

---

<sup>13</sup> Os PSAs e a PMDU foram extintos em 2010 pelo governo de Coalizão liderado por David Cameron que assumiu a chefia de Governo.

O quarto grupo de relações-chave era formado pelos ministros das quatro áreas prioritárias da agenda de entrega dos serviços públicos, pois o objetivo era vencer possíveis resistências e suspeitas em relação à missão da PMDU. Barber (2008) salienta que, uma vez que para um ministro é importante ter acesso direto ao primeiro-ministro, uma relação intermediada pela PMDU poderia não ser bem-recebida. Em vez de reuniões bilaterais, o primeiro-ministro passaria a reunir-se com os ministros coletivamente nas reuniões periódicas organizadas pela PMDU. Da mesma forma, ter o desempenho do ministério monitorado e avaliado por uma unidade externa e independente era algo que poderia causar desconforto entre os ministros. Por essas razões, avalia Barber, tornou-se importante desde o início para a PMDU aproximar-se dos ministros para assegurar a entrega das metas das áreas prioritárias.

Por fim, o quinto grupo era formado por servidores públicos de alto escalão (os chamados *Permanent Secretaries*) que ocupam cargos ligados aos ministros e que são responsáveis diretamente por coordenar o trabalho dos ministérios. Nesse caso, o objetivo era assegurar, principalmente, acesso às informações e aos dados dos ministérios.

Shostak<sup>14</sup> avalia que uma das conquistas da PMDU foi apresentar resultados melhores na implementação de políticas públicas de forma mais rápida. Mas ele considera que havia um “padrão” na percepção das secretarias sobre o trabalho da Unidade.

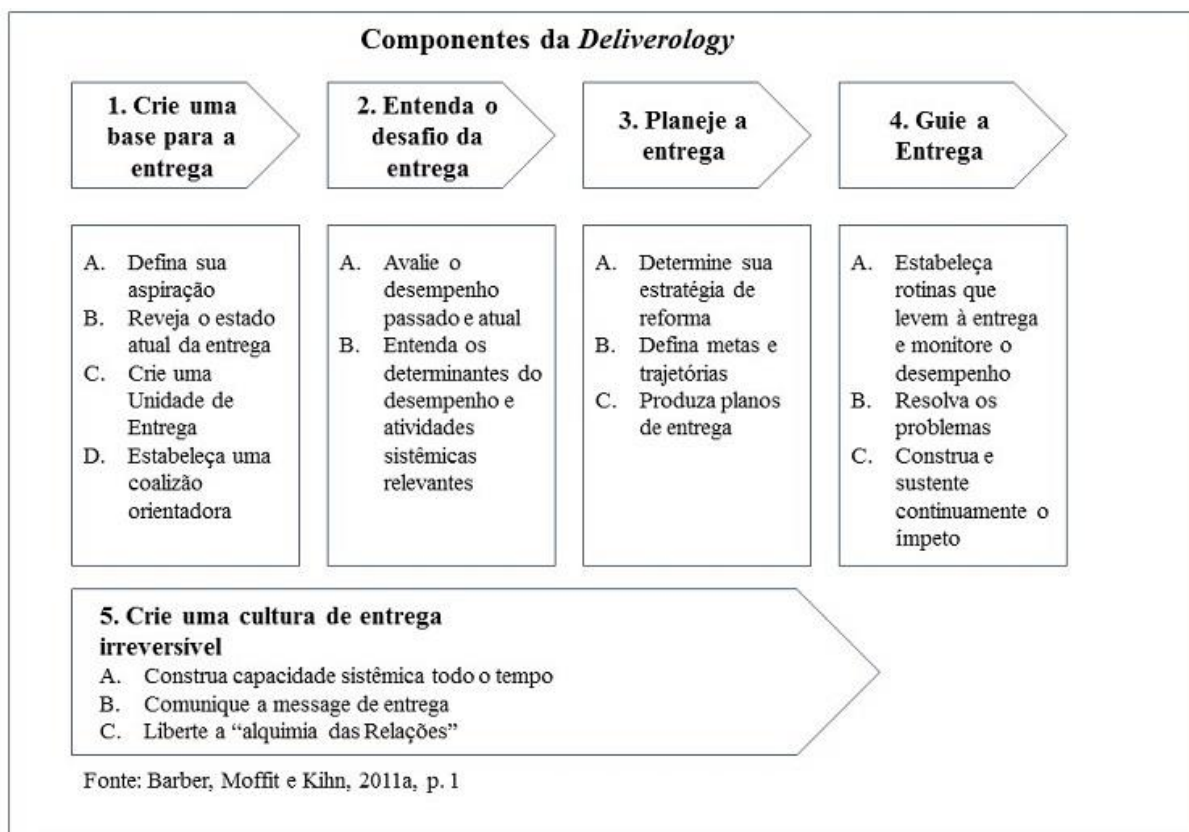
Quando os Departamentos tiveram primeiro contato com a PMDU, ficaram bastante apreensivos. Por definição, a Unidade estava trabalhando com eles porque os resultados estavam fora do rumo. No entanto, uma vez que a equipe trabalhava com eles e os ajudava voltar aos trilhos, o padrão era que eles queriam mais contato (com a PMDU). (tradução nossa).

O conjunto de técnicas e de rotina de trabalho desenvolvido pela PMDU foi apelidado de “*Deliverology*” por Nick Macpherson, Secretário Permanente do Tesouro. Em seu livro “*Instruction to Deliver*”, Barber explica que se apossou conscientemente do termo para descrever a metodologia de trabalho criada pela PMDU. Posteriormente, no livro *Deliverology 101: A Field Guide for Education Leaders*, Barber, juntamente com Andy Moffit e Paul Kihn, refina e descreve os componentes da metodologia da *Deliverology*, direcionada à área de educação, como sintetizada no Quadro 4 a seguir.

---

<sup>14</sup> Em entrevista por *e-mail* à autora do artigo.

**Quadro 4 – Metodologia *deliverology***



Na etapa 1, “Crie uma base de entrega”, para Barber, Moffit e Kihn (2011a), os pré-requisitos para a criação de uma Unidade de Entrega devem ser definidos. Isto é, a definição de um mandato claro do que o sistema de entrega quer alcançar, de onde e como a entrega dos serviços deve melhorar e da equipe. Igualmente importante é o alinhamento dos gestores envolvidos para direcionar a entrega nas áreas prioritárias.

A etapa seguinte possibilita ao gestor entender o tamanho e a natureza das barreiras pertinentes à melhoria da entrega da política pública. Os autores argumentam que é importante para a consecução das metas prioritárias entender o desempenho atual e passado da área pertinente, por meio uma análise rigorosa de dados, padrões e métricas. Igualmente importante é uma avaliação e um mapeamento dos fatores relacionados ao baixo desempenho e das atividades relevantes do sistema. A ideia é avaliar a eficácia de cada atividade e analisar a cadeia de entrega para identificar oportunidades de melhorias, dizem os autores.

A terceira etapa refere-se ao planejamento da entrega dos serviços prioritários, principalmente pela definição das metas a serem alcançadas. Para determinar metas claras

é preciso priorizar umas áreas em detrimento de outras. Barber (2008) destaca que o estabelecimento de metas aumenta o risco político do gestor e do chefe do Executivo, que no caso de não serem cumpridas, deixa “a impressão de falha na mente do público”, mas seu valor positivo é inegável. O autor afirma também que, “ao declarar publicamente o objetivo ou meta, você cria pressão sobre o sistema para entregá-lo e um cronograma que impulsiona a urgência” (tradução nossa).

Na quarta etapa, os autores ressaltam a importância do direcionamento da entrega, destacando a constância do trabalho rotineiro e conjunto de monitoramento com as áreas prioritárias e a resolução de problemas que surjam ao longo do processo, de forma rápida e rigorosa. Barber (2008) considera que uma contribuição importante da metodologia da PMDU para manter o foco permanente no acompanhamento das entregas de áreas prioritárias foi o estabelecimento e a manutenção de rotinas de trabalho, com as reuniões periódicas, o monitoramento de dados e de trajetórias e a produção de relatórios. Para ele, as rotinas eram oportunidades para o “líder do sistema, os responsáveis pelo planejamento de entrega e demais atores revisassem o desempenho e tomarem decisões” (BARBER; MOFFIT; KIHN, 2011b).

De fora, o governo sempre parece caótico, em parte porque muitas vezes é e, em parte, porque apenas os eventos - em decorrência das interrupções na rotina, são relatados. Parte da missão da Unidade de Entrega era estabelecer, pelo menos internamente, a primazia da ordem sobre o caos. (BARBER, 2008, p. 112, tradução nossa).

Por fim, a quinta etapa destaca que a criação de uma “Cultura de Entrega” requer o foco e aprimoramento constantes por meio do fortalecimento de capacidades institucionais – com treinamentos, criação de cultura de aprendizado e de melhoria contínuos e *feedbacks* –, por meio da “codificação da aprendizagem”. Ou seja, o compartilhamento de lições aprendidas, por exemplo, além de avaliações constantes. Outro desafio que se apresenta é a comunicação eficaz da narrativa de entrega e das mensagens que a própria Unidade de Entrega e demais atores relevantes disseminam sobre a entrega da agenda prioritária. O mote da PMDU era que ela não “deveria levar o crédito pelo progresso”, mas trabalhar conjuntamente com os departamentos na resolução dos problemas (PANCHAMIA; THOMAS, 2014). Identificar os atores relevantes para ajudar a sustentar o comprometimento com a entrega da agenda prioritária de governo também é crucial para o trabalho da Unidade de Entrega.

Para ter sucesso, você precisará de uma força motivacional para garantir que as pessoas estejam se concentrando nas prioridades de seu esforço de entrega, apesar de todos os fatores que você não pode controlar. Essa força motivacional é a alquimia dos relacionamentos - especificamente os relacionamentos individuais desenvolvidos e mantidos por todos os membros da equipe de sua Unidade de Entrega. (BARBER; MOFFIT; KIHN, 2011a, p. 213, tradução nossa).

A Unidade de Entrega usa dados e informações e para isso o acesso às informações geradas pelos ministérios das áreas prioritárias é crucial. Nesse sentido, identificar o impacto pretendido pela política pública é importante para os gestores. A PMDU fez com que, com base nas informações, os departamentos fossem capazes de traçar trajetórias, como parte do processo de planejamento (BARBER, 2008). Basicamente, os departamentos traçavam um gráfico ligando o ponto de atual de desempenho na implementação da meta prioritária ao ponto em que a meta sugerida deveria estar nos anos seguintes, de acordo com o cronograma para o alcance da meta. A ideia era fazer os gestores analisarem a relação entre as ações que estavam propondo e os resultados das metas que eles deveriam atingir.

Barber (2008) recorda que quando a PMDU sugeriu que os departamentos traçassem trajetórias para o alcance das metas, houve alguma resistência de gestores temerosos de que tivessem que “prever um futuro desempenho”. Isso poderia ser confundido com uma promessa de entrega e, caso a informação vazasse para a imprensa, o departamento seria responsabilizado na eventualidade de a previsão se mostrar equivocada.

As reuniões de monitoramento periódicas (*stocktake meetings*) foram outra atividade rotineira instituída pela PMDU, nas quais os ministros das áreas estratégicas prestavam contas ao chefe do Executivo (BARBER, 2008). Essas reuniões tinham periodicidade trimestral, duração de uma a três horas e focavam em revisar e discutir o desempenho das metas de cada uma das quatro áreas prioritárias. As reuniões eram lideradas pelo primeiro-ministro e contavam com a presença do chefe da PMDU e os chefes e os funcionários dos departamentos responsáveis pelas áreas prioritárias. Os dados apresentados eram compartilhados e aceitos por todos presentes. Uma vez que o tempo do chefe do Executivo é um ativo importante, a sua participação na condução das reuniões destaca a influência do trabalho da Unidade de Entrega.

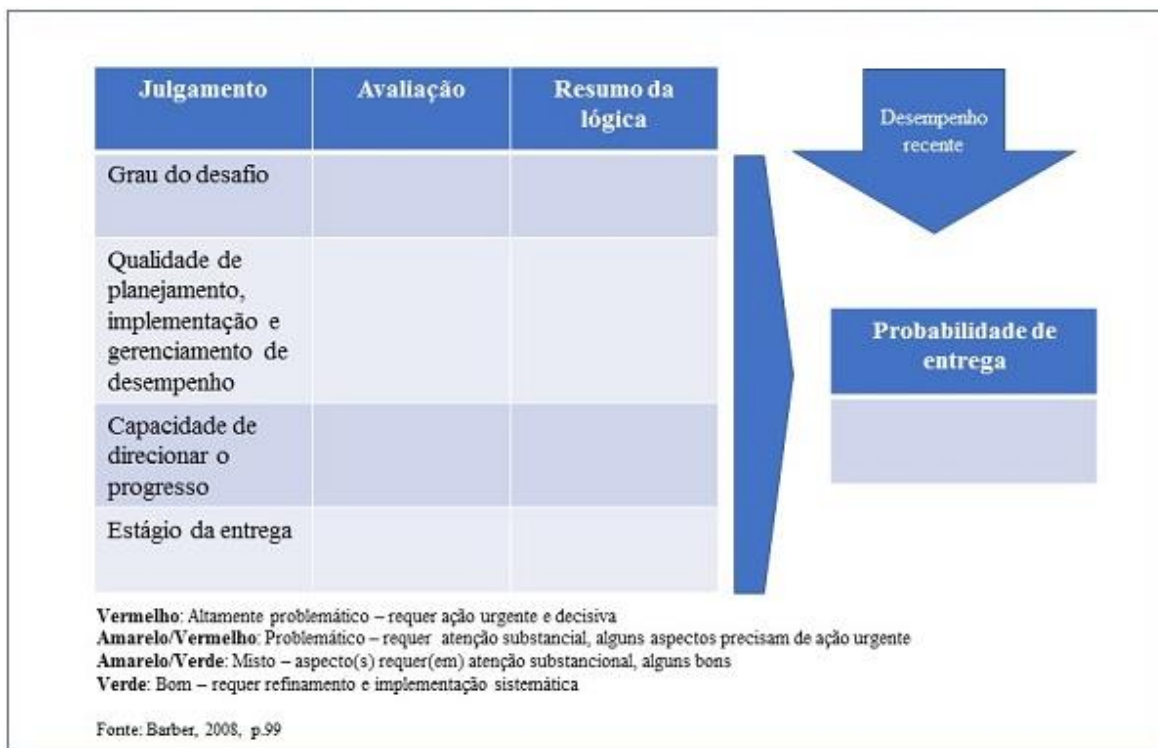
Em preparação para as reuniões periódicas, os dados de desempenho eram acordados entre a PMDU e o departamento finalístico, que podia apresentar sua justificativa para o estado da entrega da agenda prioritária (BARBER, 2008). Isso colocava

o foco no departamento em questão que era diretamente responsável por prestar contas ao primeiro-ministro, o que podia, por vezes, criar constrangimentos. Na dinâmica para as reuniões, a PMDU preparava a agenda, anexava documentos e instruções com informações, que eram enviadas com dias de antecedência ao primeiro-ministro. Após as reuniões, era elaborada uma minuta, que circulava entre todos os participantes da reunião e o departamento em questão ficava encarregado de seguir as ações requisitadas. A primeira reunião aconteceu em julho 2001 e, em novembro, o processo já estava consolidado como uma das características da metodologia da “*Deliverology*” (BARBER, 2008).

Para medir a “probabilidade de entrega” de cada departamento, a PMDU adotou um sistema avaliação com cores, como sinais de trânsito, para indicar os progressos dos departamentos no atendimento das metas. O método resultava em uma tabela de avaliação da entrega das prioridades, chamada de *League Table* (vide Quadro 5). A PMDU fundamentava-se em quatro elementos (grau do desafio, qualidade de planejamento, implementação e gerenciamento de desempenho, capacidade de direcionar o progresso, e estágio da entrega), que combinados mediam a “probabilidade da entrega” da prioridade estratégica (BARBER, 2008, p. 98).

O primeiro elemento chamado de “grau do desafio” avaliava o nível de dificuldade de se alcançar o objetivo. Esse nível era basicamente determinado pela equipe da PMDU e variavam em uma escala quatro níveis: “muito alto”, “alto”, “médio” e “baixo”. O segundo elemento analisava a qualidade de planejamento, implementação e gerenciamento de cada departamento. De acordo com Barber (2008), a PMDU analisava se o departamento tinha um planejamento confiável e a capacidade de avaliar se havia ou não progresso rumo ao atendimento das metas de forma ágil. O terceiro elemento, a capacidade de direcionar o progresso, visava avaliar se havia interferência de outros elementos, tais como a falta de recursos, dado que o departamento teria um planejamento confiável e meios de avaliar seu desempenho na consecução das metas. Por fim, o quarto elemento avaliava o cronograma de implementação da meta prioritária. Para isso, foi construída uma escala de avaliação: desenvolvimento da política (*policy development*), implementação antecipada (*early implementation*), incorporação da mudança (*embedding change*) e progresso irreversível (*irreversible progress*).

**Quadro 5 – PMDU *League Table***



A fim de mitigar resistências, segundo Barber (2008), a PMDU explicou aos departamentos como a tabela era construída e como eles podiam contestar e mudar o ranqueamento caso tivessem evidências em sentido contrário. A primeira “*League Table*” foi divulgada quatro meses após a criação da PMDU, em novembro de 2011. Posteriormente, passaram a ser publicadas a cada seis meses nos Relatórios de Entrega (*Delivery Reports*).

Conforme explica Barber, o Relatório de Entrega é um documento produzido semestralmente e apresentado pela PMDU ao primeiro-ministro, com o objetivo de atualizá-lo, de forma sucinta, sobre o desempenho da implementação de cada uma das áreas prioritárias da agenda estratégica de governo. O documento apresentava um sistema de avaliação da probabilidade de o departamento entregar a prioridade com base em cores (*League table*). Barber (2008) destaca que no Relatório de Entrega também era avaliado qual seria o cenário para a implementação bem-sucedida e que medidas deveriam ser adotadas para a entrega eficaz. De igual forma, o documento informava o debate entre a



PMDU e a departamento relevante sobre o melhor curso de ação a ser tomado, ao servir para o plano de ação desenhado entre a PMDU e o líder da entrega prioritária (o *Department Priority Leader* – DPL – funcionário do departamento responsável pela área prioritária) para os seis meses seguintes. O Relatório era ainda um documento de referência para avaliar o progresso ao longo do tempo.

Mensalmente, a PMDU produzia as “Notas Mensais” (*Monthly Notes*), relatórios produzidos com maior frequência e que abordavam um número menor de informações comparado com os Relatórios de Entrega. Basicamente, cada Nota Mensal continha um resumo do progresso da área prioritária, além de problemas de entrega atuais e emergentes e ações-chave necessárias, seguido por um apêndice com informações de apoio. Barber (2008) explica que a PMDU preparava uma Nota Mensal para cada um dos quatro departamentos prioritários, o que significava que o primeiro-ministro recebia uma nota em média, uma vez por semana.

Quando a PMDU identificava que não havia progresso em determinada meta prioritária, a equipe da Unidade trabalhava com a equipe do departamento para identificar e resolver o problema por meio de um processo chamado de “Revisão Prioritária” (*Priority Review*). Ele consistia em trabalho de campo intenso (com visitas a campo, por exemplo) por um curto período, geralmente seis semanas. O objetivo era de identificar as barreiras ou gargalos na entrega dos serviços públicos e propor soluções e recomendações. Panchamia e Thomas (2014, p. 6) destacam que a ênfase da Revisão Prioritária não “era dizer o que as pessoas deveriam fazer, mas trabalhar com elas para resolver os problemas”, priorizando a parceria entre a PMDU e o departamento. As evidências coletadas forneciam uma compreensão compartilhada dos problemas e das prioridades de cada área, e subsidiavam um plano de ação prioritário.

A PMDU também procurou fortalecer capacidades por meio de treinamentos de servidores públicos sêniores responsáveis pela entrega dos serviços prioritários. Barber (2008) relata que primeiro-ministro Blair participou de vários eventos de treinamento, nos quais respondia a perguntas dos gestores. O autor explica que tais “conferência de entrega” se tornaram rotineiras e tinham como objetivo disseminar uma “cultura de entrega” no governo de forma intragovernamental.

Lindquist (2006) considera que a melhor evidência do impacto da PMDU foi a quantidade de tempo que o primeiro-ministro passou com a Unidade de Entrega e os departamentos das áreas prioritárias.

[...] a PMDU promoveu uma mudança na ênfase do processo para os resultados e (uma mudança) na dependência dos departamentos do primeiro-ministro para supervisionar as agências nas áreas prioritárias. (LINDQUIST, 2006, p. 426, tradução nossa).

Michael Barber permaneceu no cargo de chefe da PMDU desde a criação da Unidade, de junho de 2001 até junho de 2005. Nesse período, o governo britânico enfrentou diversas crises nos cenários doméstico e internacional, como os atentados terroristas nos EUA, 11 de setembro de 2001, e a onda de crimes de rua em 2002. Entre 2003 e 2004, Panchamia e Thomas (2014) destacam que a guerra no Iraque e a pressão de Gordon Brown pela renúncia de Blair desviaram da atenção do primeiro-ministro, que teria passado a dedicar menos tempo para a agenda de reforma do serviço público, como por exemplo, para participar das reuniões regulares com a equipe da PMDU e os secretários. Isso questionaria a continuidade do envolvimento direto e ininterrupto do primeiro-ministro, diante do desvio de foco causado por crises.

As reuniões funcionavam apenas porque eram respaldadas pela autoridade de Blair. Assim que o envolvimento dele diminuiu e passou a haver menos expectativa com relação a uma reunião com o primeiro-ministro, a PMDU lutou para fazer avançar a ação com os departamentos. (PANCHAMIA; THOMAS, 2014, p. 6, tradução nossa).

Smith (2011) é mais crítico ao considerar que a autoridade da PMDU dependia diretamente do apoio do primeiro-ministro, o que, segundo ele, seria uma “nova forma de personalismo (personalismo institucionalizado)”.

As prioridades da PMDU não são um conjunto de objetivos estratégicos do governo, mas prioridades particulares do primeiro-ministro, e isso, na verdade, foi a continuação da noção de que os primeiros-ministros se envolvem na política ao entrar e sair de questões específicas. Isso também leva à suspeita de que a PMDU não está ampliando a capacidade central para produzir um bom governo, mas criando um mecanismo que responda rapidamente aos aspectos do serviço público que estão incomodando os eleitores, e, portanto, são problemáticos do ponto de vista eleitoral. (SMITH, 2011, p. 187, tradução nossa).

Com a saída de Barber da chefia da PMDU – ele que era considerado figura central para o trabalho da Unidade – alguns membros importantes da equipe também saíram, o que, segundo Panchamia e Thomas (2014, p. 7), teria afetado a “qualidade e a composição do time central”. A partir de 2005, a PMDU já havia se tornado parte de um departamento mais amplo de “construção de capacidades” no Escritório do Gabinete (*Cabinet Office*), que incluía outras unidades responsáveis pela entrega, como a Unidade de e-Governo (e-

Government), o Escritório da Reforma do Setor Público e a Unidade para Melhor Regulação.

Em janeiro de 2006, Ian Watmore assumiu a chefia da PMDU. Profissional oriundo do setor privado até entrar para o governo em 2004 para chefiar a Unidade de e-Governo, Watmore ajudou a ampliar o escopo de trabalho da PMDU, criando, por exemplo, um novo produto, o “*Capability Reviews*”, que visava ao fortalecimento das capacidades institucionais dos departamentos. Mas, como destacam Panchamia e Thomas (2014), novo chefe da PMDU parecia não ter o mesmo apoio visível de seu antecessor, em meio a um contexto político marcado pela pressão para a saída de Blair e seus ministros do governo.

A troca no comando na chefia de governo, de Blair para o também trabalhista Gordon Brown, poderia ter resultado na extinção da PMDU, visto que Blair era considerado criador da Unidade. No entanto, destacam Panchamia e Thomas (2014, p. 7), observou-se que a proximidade do trabalho da PMDU com funcionários do Tesouro desde a criação da Unidade serviu como um impulso para que a PMDU assumisse uma “nova abordagem de gerenciamento de desempenho.” No governo Brown, a PMDU foi integrada à estrutura do Departamento do Tesouro em 2007, mas continuava a se reportar ao primeiro-ministro. Nesse mesmo ano, Watmore renunciou ao cargo de chefe da PMDU para assumir o Departamento de Negócios, Inovação e Habilidades e Ray Shostak, um funcionário do Tesouro que participara da revisão dos PSAs, com experiência na administração de governo local, assumiu a direção da PMDU em setembro de 2007.

À época, havia o entendimento entre funcionários e políticos de que havia prioridades multissetoriais de governo e, por isso, os resultados deveriam espelhar tal transversalidade das áreas dos departamentos de governo (PANCHAMIA; THOMAS, 2014). Nesse contexto, a revisão de gastos de 2017 introduziu uma nova estrutura e 30 prioridades de governo, apoiadas por 153 medidas (dos quais apenas um terço tinha metas), que incluía a maior parte dos departamentos, além de perspectiva de transversalidade. A PMDU passou a trabalhar com outros departamentos, como o de Energia e Mudança do Clima, e o de Desenvolvimento Internacional, e passou a apoiar a entrega de todos os 30 PSAs e não mais apenas as prioridades determinadas pelo primeiro-ministro.

Em maio de 2010, o Partido Conservador chegou ao poder e David Cameron assumiu a chefia de governo em uma coalizão governista. A PMDU e os PSAs foram extintos, em linha com a visão dos conservadores de que:

[...] não cabia ao governo controlar ou interferir em um número de resultados [...]. Isso também refletia uma visão pragmática de que o Governo não pode, de fato, controlar esses resultados (*outcomes*) e, dessa forma, não deveria prometer nada que não pudesse entregar (PANCHAMIA; THOMAS, 2014, p. 9, tradução nossa).

Smith (2011) considera que o desmantelamento da PMDU refletia o compromisso político de Cameron em reduzir o poder do NdG. Na visão do novo primeiro-ministro, conta Smith, os ministros deveriam fazer política pública e, por isso o chefe do Executivo “necessitaria de apenas capacidade política limitada” (SMITH, 2011). Dois anos depois, em 2012, enfrentando problemas na implementação de políticas públicas, Cameron criou a Unidade de Implementação (*Implementation Unit*), que “parecia similar à PMDU”. Shostak<sup>15</sup> também considera que o trabalho da Unidade de Implementação era muito parecido com o que havia sido desempenhado pela antecessora PMDU. “Foi mais um reposicionamento. A diferença real é que a ‘estrutura de desempenho’ do governo anterior estava ausente”, avalia ele.

Para Richards e Smith (2007), a criação da PMDU em 2001 marcou um maior controle direto e formal do NdG sobre a implementação das políticas públicas do governo, em um processo que se iniciara em 1997, com a chegada de Blair à chefia de governo e com o começo de uma crescente institucionalização do Escritório do Primeiro-ministro (*Prime Minister Officer*). Os autores propõem ainda uma análise da criação da PMDU sob a luz do sistema político e de reformas do setor público britânico que ocorreram no Reino Unido desde a década de 1980.

Segundo eles, o sistema político britânico é caracterizado pelo modelo do Sistema de Westminster. O nome advém do Palácio Westminster, edifício que abriga a sede do Parlamento britânico. Os autores dizem que haveria dois sistemas contraditórios no sistema político britânico: o alto grau de “personalismo” do primeiro-ministro, que trabalha sob uma “constituição não codificada” que não especificaria o seu poder. Isso faria com que o primeiro-ministro tivesse considerável influência sobre o estilo de governo. O segundo ponto é que o Sistema de Westminster concentra poderes no NdG. Por exemplo, as decisões são tomadas pelo Executivo, que deve explicá-las aos membros do Parlamento e aos eleitores. As leis precisam passar pelo Parlamento, mas o papel do primeiro-ministro como chefe do governo não é definido na legislação.

---

<sup>15</sup> Idem.

Assim, o Modelo Westminster (WM), de acordo com Richards e Smith (2007), foi desafiado pela introdução de reformas fundamentada pela NPM (*New Public Management*/Nova Gestão Pública). Isso porque a NPM defendia a delegação de poder aos gestores e ao mercado, em contraposição ao monopólio de poder do centro do Poder Executivo. Consequentemente, apresentava-se um confronto entre o controle político representado pelo Modelo Westminster, e a autonomia administrativa preconizada pela NPM.

Os autores elaboram uma evolução cronológica ligando quatro modelos derivados do WM e da NPM que ocorreram quase simultaneamente ao longo das últimas décadas no Reino Unido. No primeiro modelo, ocorrido entre 1945 e 1976, foi o que eles chamam de Modelo Westminster 1 (Westminster Model 1 – WM1). Nesse modelo, a autoridade política está no centro do Executivo e aos burocratas cabe implementar as decisões políticas dos ministros. O entendimento era de que “as decisões eram tomadas pelo governo, a política pública formulada pelos funcionários e implementada pelos departamentos governamentais” ou autoridades locais.

Em meados da década de 1980, foi identificado um segundo modelo: o primeiro estágio da NPM (ou NPM1) no Reino Unido, segundo os autores. A NPM1 fundamentava-se na ideia de escolha pública, de que os serviços públicos deveriam obedecer a uma dinâmica com base na economia, nos mercados e nos contratos, com o apoio à criação de agências semiautônomas e a privatizações. “O modelo do agente-principal foi introduzido no âmbito do setor público, tendo a relação entre o governo e o provedor de serviços se tornado uma de comprador e fornecedor” (RICHARDS; SMITH, 2006). Porém, destacam os autores, o modelo agente/principal proporciona uma abordagem restritiva para a entrega de serviços públicos, pois não funcionaria bem em cenários mais complexos e interdependentes”.

A partir do início da década 1990, com uma visão mais esclarecida das limitações do modelo agente/principal, os governos desenvolveram abordagens de reforma do setor público com a visão de que tipos diferentes de serviços públicos requerem diferentes formas de organização e de mecanismos de entrega, que variariam desde a burocracia pública até privatização, passando pelo uso do terceiro setor ou a criação de agências governamentais semiautônomas (RICHARDS; SMITH, 2006). O terceiro modelo – segundo estágio da NPM (ou NPM2) – seria uma evolução do NPM ao levar em

consideração “a gama de técnicas disponíveis e as dificuldades de impor mecanismos de mercado ao setor público”.

Nesse cenário, os autores dizem que a reforma do setor público, ao buscar reduzir custos e melhorar a entrega dos serviços, levou também ao aumento da autonomia das partes envolvidas na entrega dos serviços, o que, por sua vez, teria reduzido o nível do controle político visto no Modelo Westminster. Os políticos reagiram tentando reassegurar a autoridade perdida, “seja diretamente trazendo agências de volta ao âmbito do governo ou indiretamente por meio de regulação (RICHARDS; SMITH, 2006, p. 329). Ainda nesse contexto, a introdução de metas passou a ser cada vez mais empregada pelos governos como mecanismo de controle, uma vez que limitariam a autonomia dos gestores, que poderiam decidir como atuar desde que atingissem as metas.

Richards e Smith (2006) acreditam que nas últimas décadas passou a existir a prevalência do quarto modelo, que chamam de Modelo Westminster 2 (WM2), no qual a autoridade política do centro é reimposta e a autoridade administrativa é delegada por meio de metas e do apoio dos PSASs e da PMDU.

Sob essa perspectiva, o desenvolvimento da Unidade de Entrega pode ser visto como uma tentativa do Centro de reimpôr o controle ao fragmentado sistema de entrega e de usar os departamentos como um mecanismo para reimpôr centralmente determinadas políticas às agências. Isto é a culminação de um longo processo do governo tentando aumentar a capacidade central. (RICHARDS; SMITH, 2006, p. 329, tradução nossa).

A reforma preconizada pela NPM, como a criação de agências e privatizações, teria aumentado a distância entre o NdG e a entrega de políticas públicas. Nesse contexto, Blair, conforme os autores, buscou exercer maior controle sobre a entrega dos serviços públicos.

Assim, como uma forma de reintroduzir os preceitos do modelo Westminster, o governo Blair mudou o foco no segundo mandato para a entrega de políticas públicas. (RICHARDS; SMITH, 2007, p. 333, tradução nossa).

Se no primeiro mandato do governo Blair, os objetivos eram fixados pelos próprios departamentos, no segundo mandato, foram fixados pelo NdG – e por ele, mais precisamente. Nesse ponto, Richards e Smith (2007) detectam dois movimentos contraditórios: de um lado, o governo tentando estender seu controle sobre a entrega das políticas públicas. Nesse sentido, a PMDU criou mecanismos para que os departamentos entregassem os objetivos de políticas públicas do governo, reimpondo o modelo Westminster. Por outro, o governo insistia que o mecanismo para a melhoria da entrega era maior autonomia gerencial, explicam os autores, com maiores recursos e poder de decisão

para a burocrata na linha de frente. Isso se constituiria o modelo WM2: o centro controlando um sistema fragmentado. No entanto, o direito de o burocrata de linha de frente ter maior autonomia não significa ter total autonomia, pois ele continua a depender da anuência as metas determinadas pelo NdG. Assim, a PMDU terminaria por criar uma relação direta com os atores responsáveis pela entrega de políticas públicas (os burocratas de linha de frente), que, em determinadas instâncias, não é mediada por departamentos do governo.

As ferramentas usadas pela Unidade de Entrega teriam cristalizado novas formas de o NdG intervir no processo de política públicas, notadamente na sua implementação. Ou seja, se a reforma do NPM no setor público fragmentou o processo de entrega e implementação de políticas públicas, novos instrumentos foram criados no NdG para reestabelecer o controle central (RICHARDS; SMITH, 2007). No caso britânico, o primeiro-ministro passou não apenas a supervisionar a direção do governo, mas também a se envolver diretamente no processo de entrega de políticas públicas.

O que é interessante sobre a PMDU é que ela acrescentou uma nova lógica ao processo de formulação de políticas públicas no Reino Unido. Primeiro, assumiu que a política vem do primeiro-ministro – diretamente do centro – em vez de vir dos departamentos. Em segundo lugar, estendeu o empirismo tradicional do governo britânico além da formulação de políticas para a entrega de políticas a crença daqueles dentro da PMDU era que, se eles tivessem os fatos sobre a entrega de políticas, poderiam analisar e resolver quaisquer problemas. Nesse sentido, a entrega não era política. Terceiro, a PMDU com a unidade de política criou uma fonte de política pública que veio de fora dos departamentos. Em áreas-chave de saúde e educação, o Número 10 desenvolveu políticas públicas com assessores e institutos externos (*Think Tanks*) que foram implementadas pela Unidade de Entrega. (SMITH, 2011, p. 175-176, tradução nossa).

### **3.2 Análise da Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro**

A criação da Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (PMDU) em 2001 insere-se em um contexto de fortalecimento do NdG e de esforço do primeiro-ministro Tony Blair para vencer entraves na entrega de promessas de campanha e de serviços públicos melhores à população, por meio de coordenação da implementação de políticas públicas prioritárias.

A PMDU vale-se da autoridade do chefe do Executivo para lograr esse alinhamento da atuação dos demais atores do NdG e dos órgãos das áreas finalísticas envolvidos na consecução da agenda de prioridades estratégicas, objetivando uma atuação coesa do governo como um todo.

A PMDU buscou traduzir em ações concretas funções atribuídas na literatura ao papel mais abstrato do NdG (do qual faz parte), tais como planejamento estratégico, coordenação da implementação, monitoramento e avaliação de prioridades estratégicas de governo. De sorte que tais funções visavam melhorar o direcionamento da política de governo, uma das capacidades estatais comumente atribuídas ao NdG. Além do endosso do chefe do Executivo, o próprio nome da PMDU – Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro – sintetiza a importância que o chefe de governo passa a atribuir à entrega das políticas públicas em seu governo.

Uma vez que as prioridades de governo são definidas pelo chefe do Executivo (o primeiro-ministro) com base na plataforma de campanha, notamos uma abordagem majoritariamente “de cima para baixo” (“*Top down*”) para a implementação das políticas públicas. Há um espaço para adaptação das políticas públicas pelos burocratas de linha de frente, o que caracterizaria uma abordagem “*Bottom up*”. No entanto, essa apropriação da implementação deve ocorrer mediante ao atendimento das metas prioritárias definidas pelo chefe do Executivo (e o NdG).

É interessante notar que, apesar da abordagem “de cima para baixo” na definição da agenda prioritária de governo, o método de trabalho da PMDU não era fundamentado em “comando e controle” das áreas finalísticas, mas na identificação dos atores relevantes e na construção de parcerias com essas áreas. Esse fator, juntamente com o perfil colaborativo do líder da Unidade, foi importante para sustentar o comprometimento dos atores intragovernamentais com as prioridades estratégicas. Nesse sentido, o *status* de órgãos independente da Unidade que se reporta ao primeiro-ministro forneceu à PMDU a isenção necessária para atuar como um “parceiro crítico”, sem estar subordinada a qualquer uma das secretarias.

A criação de rotinas de trabalho (reuniões de acompanhamento e produção de relatórios) também ajudou a PMDU a incutir um senso de urgência junto ao NdG e aos órgãos finalísticos, evitando que distrações e crises do cotidiano do governo desviassem a atenção das entregas estratégicas. Visto que o tempo do chefe do Executivo é um ativo importante, a participação regular do primeiro-ministro nas reuniões de acompanhamento organizadas pela PMDU reforça a relevância por ele dada à implementação das prioridades de governo e ao trabalho da Unidade. Além disso, o foco sustentado na coleta de dados e informações, auxiliava a PMDU e as áreas responsáveis a trabalharem juntas no planejamento estratégico, no monitoramento do desempenho e na resolução de desvios. No



entanto, o trabalho da PMDU é nos bastidores, cabendo às áreas finalísticas o crédito pela entrega das prioridades estratégicas.

Com relação à perenidade institucional, destacamos que, inicialmente, parece que a PMDU não foi pensada como uma estrutura permanente, tendo mandato até 2005. Entretanto, o êxito da Unidade no auxílio ao governo na consecução da agenda de prioridades estratégicas parece explicar a perpetuação do modelo, mesmo após a saída de Blair e a alternância no poder.

Com base nas informações contidas nesse capítulo, a seguir apresentamos a Matriz Analítica 2 do modelo britânico de Unidade de Entrega, a Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (*Prime Minister's Delivery Unit – PMDU*), com fundamentação nas categorias de análise (variáveis e dimensões) examinadas na presente pesquisa.

**Quadro 6 – Matriz Analítica 2 – Modelo britânico de Unidade de Entrega: a Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (PMDU)**

Variável	Dimensão	Reino Unido – Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (PMDU)
Objetivo	Origem e contexto	A PMDU foi criada em 2001 no segundo mandato do primeiro-ministro Tony Blair como forma de impulsionar a entrega de políticas públicas prioritárias, após o fracasso na implementação dessas políticas no primeiro mandato.
	Exemplo inspirador	A PMDU foi inspirada nas técnicas e ferramentas utilizadas pela Unidade de Normas e Eficácia ( <i>Standards and Effectiveness Unit, SEU</i> ) do Departamento de Educação britânico durante o primeiro mandato de Blair.
	Objetivo declarado (mandato)	O mandato da PMDU era para monitorar e fornecer apoio aos departamentos na implementação de um número restrito de metas e de objetivos nas áreas prioritárias da agenda de políticas públicas de governo para assegurar que fossem entregues aos cidadãos.
Legitimidade	Endosso político	A PMDU contava com forte e visível endosso político. Era uma estrutura independente, com equipe própria, e seu líder reportava-se diretamente ao primeiro-ministro. O nome carrega o peso do aval e da liderança do chefe do Executivo: Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro ( <i>Prime Minister's Delivery Unit</i> ).
	Localização	A PMDU localizava-se dentro da estrutura do Gabinete de governo. Fisicamente, a PMDU funciona no mesmo endereço que abriga a residência oficial do primeiro-ministro e a sede do governo: o número 10 da <i>Downing Street</i> , em Londres.
	Interação com áreas prioritárias e demais atores do NdG	A PMDU e seu primeiro líder, Michael Barber, lograram estabelecer relações de parceria com o primeiro-ministro, com as áreas responsáveis pela entrega das prioridades de governo, com o Departamento do Tesouro, para o alinhamento dos Acordos do Serviço Público (PSAs), com os Secretários Permanentes dos

		departamentos e com o Gabinete do primeiro-ministro.
<b>Recursos humanos</b>	Tamanho equipe	A equipe da PMDU era composta por cerca de 40 pessoas oriundas do serviço público, do governo local e de consultorias. O líder da PMDU escolheu alguns membros da equipe.
	Perfil do líder da Unidade	O líder da PMDU capitaneou a experiência precursora da Unidade de Normas e Eficácia ( <i>Standards and Effectiveness Unit</i> , SEU) do Departamento de Educação britânico. Ele possuía um perfil colaborativo de trabalho na resolução de problemas.
<b>Organização</b>	Definição das prioridades de governo	As prioridades foram definidas pelo primeiro-ministro Tony Blair, com base na plataforma de campanha eleitoral ( <i>Labour's Manifest</i> ). Elas eram chamadas de “prioridades do primeiro-ministro”.
	Rotina de monitoramento da agenda prioritária	A PMDU estabeleceu uma rotina com forte ênfase na criação e manutenção de rotina de trabalho para a coleta de evidências, de dados e o monitoramento das áreas prioritárias junto aos departamentos responsáveis pela agenda de entrega. A PMDU organizava reuniões periódicas presididas pelo chefe do Executivo para o acompanhamento do desempenho de metas e trajetórias, com foco no acompanhamento e a resolução de barreiras à implementação ( <i>stocktake meetings</i> ) da agenda prioritária.
	Processamento e disseminação da informação	A PMDU produzia relatórios mensais e semestrais de desempenho e de revisão. A PMDU tinha um <i>website</i> na internet. A Unidade contava com um <i>site</i> oficial. Após o fim da Unidade, ainda é possível consultar nos Arquivos Nacionais do governo britânico, duas páginas <i>website</i> sobre a PMDU, com datas de atualização e descrições distintas.
<b>institucional Perenidade</b>	Continuidade do modelo	A PMDU foi extinta em 2010 após troca na chefia de governo, com a saída do Partido Trabalhista e a chegada ao poder da Coalizão Conservadora. No entanto, em 2012, o primeiro-ministro David Cameron cria a Unidade de Implementação, similar à PMDU.
	Capacitação de atores governamentais	A PMDU organizava treinamentos e eventos periódicos com servidores públicos sêniores responsáveis pela entrega dos departamentos, com o objetivo de fomentar “uma cultura de entrega.”

Fonte: Elaboração própria.

## **4 BRASIL: A EXPERIÊNCIA DE MINAS GERAIS E DE PERNAMBUCO COM UNIDADES DE ENTREGA**

Esta quarta parte está dividida em duas seções.

Na primeira, descrevemos e analisamos a experiência do governo do Estado de Minas Gerais com a implementação de uma Unidade de Entrega no NdG, o Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE), em 2011. Para isso, apresentamos de forma sucinta o contexto no qual se insere a criação do EPE, que remonta à reforma da gestão pública no Estado, iniciada em 2003. Concluimos essa seção com a descrição da Matriz Analítica do EPE, com base nas categorias de análise examinadas pela presente pesquisa.

Na segunda seção, descreveremos e analisaremos a experiência do governo do Estado de Pernambuco, com a criação da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), em 2007. Dessa forma, trata-se necessário apresentar de forma sucinta o contexto no qual se insere a criação da SEPLAG, no âmbito da reforma da gestão pública iniciada no Estado naquele ano e que perdura até 2018. Concluimos, essa seção, com a descrição da Matriz Analítica da SEPLAG, com fundamentação nas categorias de análise examinadas pela presente pesquisa.

### **4.1 Descrição e análise do caso da Unidade de Entrega no governo do Estado de Minas Gerais: o Escritório de Prioridades Estratégicas**

Inspirado na experiência britânica com a criação de uma Unidade de Entrega no NdG, a Unidade de Entrega do Primeiro Ministro (*Prime Minister's Delivery Unit – PMDU*), o Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE) do governo Estadual de Minas Gerais tem sua implantação inserida em um contexto de reformas iniciadas na gestão pública estadual com o Programa Choque de Gestão, em 2003. De fato, o movimento de reformas mineiro é marcado por três programas sucessivos, possibilitados, em parte, pela continuidade política no Estado, a saber: o Choque de Gestão, de 2003 a 2006; o Estado para Resultados (EpR), de 2007 a 2010; e o Gestão para a Cidadania, de 2011 a 2014.

Desenvolvido em um contexto de restrição orçamentária no Estado, o Programa Choque de Gestão foi implantado no primeiro mandato do governador Aécio Neves (2003-2006, PSDB). Ele é considerado a primeira geração de reformas da gestão pública ocorridas em Minas Gerais entre 2003 e 2014.

Quando da vitória de Neves na eleição para o governo do Estado em 2002, Minas Gerais apresentava um quadro fiscal deficitário, o que, entre outros pontos, impedia a “captação de fundos decorrentes de repasse do governo federal e da obtenção de créditos internacionais” (MINAS GERAIS, 2013). Além da agenda centrada no ajuste fiscal, o Choque de Gestão buscava revigorar a prática do planejamento governamental. Para isso, planejamento e orçamento foram integrados por meio do conceito de “Duplo Planejamento”, que conjugava estratégias governamentais de longo, médio e curto prazos.

O Duplo Planejamento apoiava-se em três instrumentos: o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que é o plano de longo prazo e inclui análises de diferentes áreas como educação e saúde; o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG); e a Lei de Orçamento Anual (LOA). O PMDI era desdobrado no médio plano (período quadriênal) no PPAG, que, por sua vez, detalha aos programas e ações do governo, “com previsões de resultados físicos e estimativas de recursos financeiros” (MINAS GERAIS, 2013). Por fim, no planejamento de curto prazo, está a LOA, com as previsões financeiras e físicas do PPAG para cada ano, sendo responsável por fixar receitas e determinar despesas no curto prazo. O PPAG passou a ser revisto anualmente, acompanhando a LOA. Dessa forma, os três instrumentos estavam conectados para “assegurar que os recursos previstos no PPAG e na LOA fossem alocados de acordo com a orientação estratégica do PMDI” (MINAS GERAIS, 2013, p. 24).

O PMDI elaborado para o período de 2003 a 2020 definiu as prioridades de governo que não seriam afetadas por contingenciamento de recursos, apesar do ambiente de escassez orçamentária. Para a implementação dessas prioridades governamentais foram criados os Projetos Estruturados. A definição da carteira de 31 Projetos Estruturadores deu início à Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES), apresentada no PPAG para o quadriênio 2004-2007.

O principal diferencial da carteira de projetos GERAES consistiu no fato de que suas ações seriam implementadas pelas secretarias e demais unidades governamentais e gerenciadas de maneira intensiva por um escritório central de projetos, de modo a garantir sua implementação. Desde sua concepção, o GERAES utiliza a metodologia de gerenciamento de projetos desenvolvida pelo *Project Management Institute* (PMI) e difundida através do *Project Management Body of Knowledge* (PMBok). (GUIMARÃES; MELO, 2010, p. 21).

O programa Choque de Gestão também instituiu o Acordo de Resultados. Por meio desse instrumento, órgãos e entidades do Poder Executivo, facultativamente, negociavam e pactuavam metas de desempenho com a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

Com a reeleição do governador Neves para o mandato de 2007 a 2010, tendo Antonio Anastasia como vice-governador, a continuidade política possibilitou que o início da chamada segunda geração de reformas da gestão pública em Minas Gerais, o Programa Estado para Resultados (EpR). O EpR buscou uma “consolidação de ferramentas de gestão de programas e de projetos estratégicos, para ampliar o foco em resultados” (MINAS GERAIS, 2013, p. 16).

O EpR foi concebido com a dupla função de ser um escritório de apoio à gestão estratégica e responsável pela montagem do sistema de monitoramento e avaliação do Governo mineiro. O programa já foi criado como uma estrutura finita, com previsão de extinção em janeiro de 2011, de forma a não atrelar um custo perpétuo e rígido ao Estado. (GUIMARÃES; MELO, 2010, p. 24).

Nesse período, houve uma revisão do PMDI para o horizonte de tempo de 2007 a 2023 e a principal inovação foi a criação de um mapa estratégico com 13 áreas de resultados com desafios e objetivos estratégicos específicos, como educação de qualidade, Investimento e Valor Agregado da Produção e Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva, que eram “desdobrados em iniciativas com foto em indicadores finalísticos de desempenho”. O PMDI também passou a contemplar 106 indicadores finalísticos, que apresentavam metas para o período de 2011 a 2023.

Da mesma forma, no PPAG para o quadriênio 2007-2011, a carteira passou a contar com 57 projetos estruturadores, sendo uma inovação a implementação de um Sistema de Gerenciamento *On-line* para os projetos. O Acordo de Resultados foi revisto em 2007, e posteriormente disciplinado pela Lei Ordinária nº 17.600 de julho de 2008.

O Programa Gestão para a Cidadania, terceira geração da reforma da gestão pública em Minas Gerais, tem início com a eleição da Antônio Anastasia como governador de Estado, para o período de 2011 a 2014. O programa tinha como mote o aumento do “envolvimento da sociedade civil com partícipe na elaboração e no monitoramento de políticas públicas.” Com ajuda de profissionais do dentro e de fora do governo, há uma nova revisão do PMDI, que passa a contemplar o horizonte de 2030, com um conjunto de “metas regionalizadas e um conjunto de estratégias prioritárias a serem perseguidas para a concretização da visão do futuro do Estado” (MINAS GERAIS, 2013, p. 16).

Nesse contexto, o governo visa promover uma maior participação da sociedade na definição das prioridades do Estado, com a criação de comitês regionais para mapear “as

prioridades de cada região de planejamento do Estado, levantadas em encontros de integrantes da sociedade civil organizada e apresentadas para representantes do governo em fóruns regionais participativos” (MINAS GERAIS, 2013, p. 17).

#### 4.1.1 O Escritório de Prioridades Estratégicas

Braga, Barrence e Araújo (2013) relatam que, com a proximidade do fim Programa EpR e de novas eleições em 2010, foram feitos *benchmarkings* nacionais e internacionais para aprimorar os componentes do sistema de entrega mineiro, no escopo do projeto Agenda de Melhorias, voltado para inovação na gestão pública e parte do novo Programa Gestão para Cidadania do candidato Antonio Anastasia ao governo estadual. Segundo eles, “ao estudar o sistema de entregas, a Agenda de Melhorias concluiu que ocorria uma redução da efetividade do modelo de gestão de desempenho nos últimos anos” (2013, p. 8).

A percepção era de que havia uma postura predominantemente de controle dos órgãos centrais no acompanhamento da estratégia como, por exemplo, pelo Estado para Resultados, em contraste a práticas colaborativas na identificação e resolução de problemas. Ao estudar casos internacionais, identificou-se um programa de sucesso que surgiu no Governo britânico e depois se difundiu para vários países, a Unidade de Entrega, que tinha uma proposta que poderia se encaixar ao que era necessário a Minas Gerais. (BRAGA; BARRENCE; ARAÚJO, 2013, p. 9).

Para Tadeu Barreto Guimarães,<sup>16</sup> ex-subsecretário estadual de Planejamento e Gestão e primeiro diretor-presidente do Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE), à época, a implantação do EPE fora vista pelo governo de Minas Gerais como um avanço na ampla reforma do setor público no Estado, então em andamento desde 2003. Ele recorda que, entre 2007 e 2010, já no segundo mandato do governador Aécio Neves (com Antônio Anastasia como vice-governador), EpR era uma estrutura central de governo ligada à vice-governadoria. O EpR gerenciava a carteira de projetos estratégicos (chamados de estruturadores). Com a eleição de Anastasia para o governo do Estado em 2010 e, de fato, a continuidade de um terceiro mandato do PSDB, Guimarães diz que a ideia foi “fazer um avanço e aumentar o foco”.

Com a criação do EPE, a gestão da carteira de projetos estruturadores passou da vice-governadoria para a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG), cabendo, então, ao EPE monitorar a cadeia de entrega das quatro áreas prioritárias de governo, a saber: Educação, Saúde, Defesa Social, e Trabalho/Emprego.

---

<sup>16</sup> Em entrevista à autora do artigo.

Tratava-se de “alocar recursos para entender todo o processo de entrega e intervir quando fosse necessário para ampliar a eficiência e a efetividade dessa cadeia de entrega”.<sup>17</sup> Dito de outra forma, a proposta era avançar no modelo de gestão em vigor no Estado desde 2003 com a criação de uma Unidade de Entrega que se ocuparia apenas das áreas prioritárias e, dentro dessas, de algumas entregas mais importantes para trabalhar a “cadeia de entrega”.

Governador de Minas Gerais quando da criação do EPE, Antonio Anastasia<sup>18</sup> relata que, após as experiências com os programas Choque de Gestão e o EpR, o “núcleo duro do governo” percebeu a necessidade de criar um “órgão vinculado diretamente ao governador, com a capacidade de desvincular-se dos problemas mais graves e das pressões do cotidiano, de conseguir identificar as prioridades estratégicas do governo e de fornecer ajuda a essas diversas unidades e diversos órgãos”. Tal necessidade ficava latente à medida que as prioridades estratégicas do governo, iniciadas em 2003, foram aumentando com as sucessivas administrações. Anastasia<sup>19</sup> recorda a criação do EPE, da seguinte forma.

A visão, o motivo para a criação do Escritório (de Prioridades Estratégicas) foi esse: tirar da rotina um grupo de pessoas selecionadas, colocá-lo ali para pensar ao mesmo tempo mais nas questões de médio e longo prazos e nas de curto prazo fornecer ajuda aos diversos órgãos do Estado, uma espécie de “*personal trainer*”, para que ajudasse ali no dia a dia a superar problemas.

Criado em 2011, o EPE buscou inspiração na Unidade de Entrega britânica, a PMDU, criada em 2001. Guimarães<sup>20</sup> recorda que a equipe de governo mineiro contou com a assessoria da empresa estado-unidense de consultoria de gestão *McKinsey & Company* no segundo semestre de 2010, quando da ocasião da elaboração da Agenda de Melhorias. Ainda nessa época, os gestores mineiros fizeram uma videoconferência com Michael Barber, o primeiro chefe da PMDU, para compartilhamento de conhecimento. A missão do Escritório seria “cooperar com as unidades setoriais como parceiro para o alcance das metas prioritárias das Secretarias” (BRAGA; BARRENCE; ARAÚJO, 2013, p. 3).

Com *status* de Secretaria no organograma do governo do Estado, a implantação do EPE contou com o respaldo de um ato normativo no âmbito estadual em Minas Gerais. A alínea “d”, do inciso I do art. 11 da Lei Delegada nº 179, de 1º de janeiro de 2011,

---

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> Em entrevista à autora do artigo.

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Idem.

reconhece o EPE como um órgão autônomo integrante da administração direta do Poder Executivo do Estado, sendo subordinado diretamente ao governador e dotado de autonomia administrativa, orçamentária e financeira, com sede na capital do Estado. Dessa forma, o diretor-presidente do Escritório reportava-se diretamente ao governador Anastasia, pois tinha *status* de secretário. O EPE ficava localizado fisicamente em um prédio ao lado do Palácio Tiradentes, na Cidade Administrativa, sede do poder Executivo.

O empoderamento político do chefe do Executivo ao EPE é também expresso por meio da Lei Delegada nº 181, de 20 de janeiro de 2011, que fornece as diretrizes para o funcionamento do Escritório. Com um mandato predeterminado, de 1º janeiro de 2011 a 31 de março de 2015, o EPE seria extinto após um breve período de transição entre o governo Antônio Anastasia (2010 - 2014) e o governo a ser eleito para o mandato seguinte, de 2015-2018. Para Coelho (2013, p.18), a adoção da Lei demonstraria, “o planejamento do governo para a implementação das mudanças na gestão pública e seus esforços de coordenação”, e o comprometimento do NdG com o trabalho da Unidade de Entrega.

Quanto ao mandato, nos termos da Lei nº 181, o Art. 2º do Capítulo II determina que o EPE “tem por finalidade contribuir para a definição e a execução das prioridades estratégicas do governo, assumindo papel colaborador junto aos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo”. Entre as competências do Escritório, listam-se:

- i. Assessorar, quando por ele solicitado, o governador e os órgãos e entidades responsáveis pela execução das ações ligadas às prioridades estratégicas na tomada de decisões, por meio da consolidação de informações, da elaboração de estudos técnicos e análises conjunturais, setoriais e regionais relevantes para o desenvolvimento econômico e social do Estado;
- ii. Apoiar, articular e alinhar as ações do governo para a consecução das prioridades estratégicas definidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI –, em cooperação com as unidades setoriais, sob a orientação do governador;
- iii. Viabilizar a ação coordenada entre os órgãos e entidades governamentais para as entregas prioritárias do governo e sua divulgação, em articulação com a Subsecretaria de Comunicação Social, com o objetivo de contribuir para a consolidação e a



- ampliação da transparência da ação governamental, sob a orientação do governador;
- iv. Coordenar o sistema estadual de monitoramento e avaliação de políticas públicas e de programas, instituído por ato do governador, garantindo o rigor técnico, a objetividade e a utilização dos resultados das avaliações realizadas para esse fim;
  - v. Induzir a produção de informações regionalizadas, zelar pela qualidade das bases de dados produzidas pelos órgãos e entidades públicas do Estado e difundir metodologias de avaliação, visando ao fortalecimento do sistema estadual de monitoramento e avaliação de políticas públicas;
  - vi. Apurar e acompanhar, em articulação com os órgãos e entidades governamentais, indicadores relevantes para o monitoramento das políticas públicas estaduais e contribuir para a divulgação de seus resultados;
  - vii. Promover o compartilhamento e as interfaces dos sistemas de informação e das bases de dados georreferenciadas, a fim de subsidiar a formulação, a implementação e a avaliação das políticas públicas;
  - viii. Realizar a alocação e a gestão estratégica dos Empreendedores Públicos, com o objetivo de apoiar a consecução das prioridades estratégicas de governo;
  - ix. Cooperar para o alcance do desenvolvimento integrado, com o objetivo de facilitar a transversalidade necessária à implementação de políticas públicas prioritárias;
  - x. Colaborar na implementação e consolidação de iniciativas de inovação que gerem aumento da efetividade da ação pública governamental; e
  - xi. exercer atividades correlatas.

Apesar de o fornecimento das informações para o EPE ser de responsabilidade das secretarias e dos órgãos finalísticos, nota-se que há um esforço normativo para assegurar explicitamente o acesso do Escritório à informação. O Parágrafo 1º da Lei determina: “livre acesso a bases de dados, documentos, informações, estudos, concluídos ou em

andamento, no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo”, a fim de que o órgão possa exercer suas competências.

Ainda de acordo com os termos da Lei Delegada nº 181, o EPE passou a assumir as atividades desenvolvidas pelo e pessoas oriundas do Programa EpR, “bem como os encargos, os direitos, as obrigações e as responsabilidades inerentes às atividades por ele desenvolvidas”.

Braga, Barrence e Araújo (2013) destacam que, com relação ao Programa Gestão para a Cidadania e, particularmente, ao EPE, foi dada ênfase à execução e não ao planejamento.

As atividades de planejamento, anteriores à implementação, bem como o monitoramento e a avaliação das políticas públicas, concomitantes ou posteriores a elas, são revistas e reinterpretadas sob a ótica da colaboração. Poderão ser incorporadas às atividades do Escritório, se puderem contribuir para o alcance dos resultados dos parceiros, mas não serão incluídas se tiverem como norte apenas evidenciar os resultados e servir como medidas para o julgamento do desempenho. (BRAGA; BARRENCE; ARAÚJO, 2013, p. 7).

Citando informações contidas no *site* do EPE,<sup>21</sup> os autores (2013, p. 11) descrevem os cinco objetivos do trabalho do Escritório, a saber:

1. Estimular a definição das prioridades estratégicas nas áreas prioritárias estabelecidas pelo governador: Educação, Saúde, Defesa Social e Trabalho/Emprego;
2. Participar efetivamente da realização dos resultados das prioridades estratégicas definidas pelo governador de Minas Gerais e pactuadas com as unidades setoriais;
3. Participar da implementação da Gestão para a Cidadania, principalmente na coordenação do Projeto Movimento Minas;
4. Promover a utilização das informações qualificadas para tomada de decisão no governo;
5. Acompanhar intensivamente os projetos do governador.

Dessa forma, como Unidade de Entrega, o foco do trabalho do EPE era contribuir para a definição e a execução da agenda estratégica do governo, “por intermédio de uma relação pautada na parceria”, com o objetivo de auxiliar as áreas setoriais prioritárias a “alcançar seus resultados diretamente” (BRAGA; BARRENCE; ARAÚJO, 2013).

---

<sup>21</sup> O *website* do Escritório (<http://www/escritorio.mg.gov.br>), de onde as informações foram retiradas pelos autores, foi extinto e não estava disponível quando do acesso da autora do artigo, em 18 de outubro de 2017.

A função do Escritório não foca a cobrança, mas sim o apoio à execução, complementando as funções de controle e avaliação exercidas pela Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental da SEPLAG. O Escritório assume uma postura proativa, em parceria com as áreas executoras, na identificação e na resolução de desafios que possam impactar negativamente essas prioridades dessas prioridades. (MINAS GERAIS, 2013).

Para identificar os desafios à consecução da agenda prioritária de governo, o EPE faria o monitoramento das prioridades governamentais “por meio da interação de três tipos de agentes: servidores das estruturas governamentais, centrais responsáveis pela execução na ponta e especialistas internos e externos” (MINAS GERAIS, 2013). Caberia ao Escritório avaliar a capacidade das secretarias finalísticas envolvidas na implementação de uma prioridade de entregar os resultados esperados. No seu escopo de trabalho, o Escritório seria capaz de identificar áreas de cooperação com as secretarias e, conseqüentemente, designar uma equipe temporária para ajudar na elaboração de uma solução conjunta para o desafio enfrentado na entrega do serviço prioritário.

No entanto, na prática, o primeiro diretor-presidente <sup>22</sup> do Escritório relata que um dos desafios enfrentados pelo EPE foi a resistência política de alguns gestores das áreas prioritárias.

Nós tentamos controlar isso quando passamos a parte de controle de gestão dos projetos para a SEPLAG, para ficar (o EPE) com o *delivery* mesmo, com a ideia de colaborar para entregar, de entrar na análise do problema, mas ficou a imagem antiga e o meu perfil às vezes acabava cobrando mesmo.

Segundo o ex-diretor-presidente do Escritório, sua relação – e, por extensão, do EPE, com as secretarias de Educação e Saúde, por exemplo, era percebida como uma parceria colaborativa. No entanto, o bom relacionamento construído com o secretário de Saúde, por exemplo, não teria perdurado após sua saída da chefia do EPE, segundo Guimarães.

Nesse ponto, visto que o modelo de Unidade de Entrega está associado à situação concreta de poder e do perfil das pessoas e das lideranças da organização, Guimarães<sup>23</sup> recorda que a experiência britânica com a PMDU foi adaptada à realidade e às condições mineiras, principalmente no que tange a metodologia, o perfil das lideranças, a cultura da organização e o tipo de relação de poder entre o governador e os secretários.

---

<sup>22</sup> Em entrevista à autora do artigo.

<sup>23</sup> Idem.

No caso de defesa social, claramente, nós não tivemos condições de entrar no que nos interessava que era a questão de homicídios, porque nós tivemos resistência das unidades de inteligência das duas organizações, tanto a PM quanto a polícia civil. Então a gente não conseguiu entrar como a gente queria. Nós acabamos desviando e fomos trabalhar a parte de custeio, de custos.

Na área de Educação, segundo Guimarães, o EPE logrou estabelecer uma relação de parceria ao focar a atenção no desempenho dos alunos no exame do Programa de Avaliação da Educação Básica (PROEB) e no Programa de Ensino Profissionalizante (PEP) municipal, destacando que foi feito um trabalho de avaliação dos projetos e de avaliação executiva.

André Barrence, o segundo diretor-presidente do Escritório, relata, em texto redigido com Felipe Braga e Felipe Araújo (2013), que a parceria de trabalho entre o EPE e a Secretaria de Estado de Educação (SEE) em muito guarda a continuidade do trabalho desenvolvido pela Unidade de Indicadores, Gestão Estratégica e Avaliação Executiva de Projetos, do programa EpR. A exemplo da experiência britânica com a PMDU, segundo os autores, a construção de relacionamentos entre as diferentes instâncias das equipes do EPE e da SEE viabilizou a execução de ações que trouxessem melhores resultados na prioridade da educação no Estado: o aumento da proficiência dos alunos. Com foco nessas prioridades, a SEE e o EPE “elegeram o apoio ao Programa de Intervenção Pedagógica (PIP) e ao Projeto Reinventando o Ensino Médio como as principais prioridades do Escritório na área educacional em 2012” (2013, p. 21).

Com relação à área da saúde, Guimarães relata, por exemplo, o bem-sucedido trabalho feito com a Secretaria no programa “Viva a Vida”, uma intervenção para reduzir a mortalidade infantil. O EPE fez uma avaliação do programa e, posteriormente, foi criado o projeto “Mães de Minas”, como foram de superar barreira com o “Viva a Vida”, porque as gestantes de maior vulnerabilidade não conseguiam acessar o serviço de saúde.

Quanto à prioridade Trabalho e Emprego, o ex-diretor-presidente do EPE<sup>24</sup> considera ser um tema “muito difícil” para um Estado federado produzir entregas concretas, pois o tema está ligado ao desempenho da economia do país como um todo. Como alternativa, o EPE voltou esforços para avaliar o Programa de Ensino Profissionalizante (PEP) do ensino médio.

Parte da resistência dos gestores ao trabalho do EPE estaria relacionada à relutância em fixar metas, o que em última instância refletiria a dificuldade em criar uma cultura com

---

<sup>24</sup> Em entrevista à autora do artigo.

base em evidência no setor público. Parte do trabalho de uma Unidade de Entrega é trazer evidências e apontar gargalos e entraves, a fim de solucioná-los. De forma geral, parece não ter havido uma visão homogênea dos atores do NdG com relação ao trabalho do Escritório. Se para algumas áreas prioritárias havia a percepção do valor agregado para a implementação de políticas pública proporcionado pelo trabalho do EPE, para outras havia uma desconfiança, em parte devido à percepção de controle criada pelas experiências anteriores dos programas Choque de Gestão e EpR. Diz Guimarães:<sup>25</sup> esses atores não “conseguiram deixar de nos ver, como no segundo governo, como a turma que controla, como a turma que quer cobrar meta e que está definindo as metas”.

De fato, o perfil do líder de uma Unidade de Entrega parece imprimir grande impacto no estabelecimento das relações de parceria, que ele (a) necessita construir para viabilizar o trabalho da Unidade. O primeiro diretor-presidente do EPE, Guimarães define-se como uma pessoa “muito assertiva”, o que, às vezes, gerava conflito. Para ele, o exercício de funções anteriores no governo marcou de sobremaneira a forma como os demais atores governamentais percebiam seu estilo de trabalho. Ele foi Subsecretário de Planejamento e Orçamento e Secretário-Adjunto da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG) de 2003 a 2006, coordenou a revisão de dois PMDIs e trabalhou como Coordenador Executivo do Programa EpR, entre 2007 e 2010, entre outros cargos governamentais. O fato de ter assumido cargos dentro da SEPLAG com perfil de cobrança e controle dos demais atores do NdG no atingimento das metas governamentais, teria dificultado a mudança paradigmática proposta pelo EPE de criação de um relacionamento fundamentado na parceria entre os atores do NdG. Guimarães<sup>26</sup> relata:

Eu já tinha uma imagem, porque como eu estava desde o primeiro governo, estive como subsecretário de Planejamento e Orçamento, eu era a “cara” do orçamento. E depois no segundo governo, no caso do Estado para Resultados, quem ficava cobrando as entregas e batendo mesmo nos secretários, era eu. Então, não tinha mais como eu tirar essa roupa. Era muito difícil as pessoas me olharem de uma forma diferente. Eu até fiz um relatório fechando o Estado para Resultados no qual eu usava uma frase sobre “mudar a roupa, mas não pegou, porque as pessoas me viam”, por mais que eu quisesse ajudar, eles viam como se eu quisesse os frutos para mim.

---

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup> Idem.

Por sua vez, Anastasia<sup>27</sup> compartilha da ideia de que o líder de uma Unidade de Entrega necessita ter habilidade para negociar, sem impor a autoridade.

Na concepção de meu governo, ele (diretor-presidente do Escritório) era um secretário igual aos outros. Mas é claro que era um secretário muito mais poderoso porque estava ao lado do Governador, todos os dias, nos assuntos de interesse do Governo.

Guimarães, por sua vez, relata que a relação de confiança que tinha com o chefe do Executivo, fazia com que o governador o acionasse para resolver temas difíceis, não necessariamente relacionados ao EPE, o que desvirtuava, de certa forma, o foco do trabalho e o tempo do líder da unidade de entrega.

Com relação à equipe do EPE, Guimarães<sup>28</sup> explica que, diretamente trabalhando com as prioridades estratégicas, eram entre 60 e 70 pessoas, e, desse total, 40% eram contratados de fora do governo e 60% eram servidores. O diretor-presidente teve liberdade para montar a equipe. Além disso, sob coordenação do EPE, estavam também um grupo empreendedores públicos, que eram profissionais selecionados para atuar na execução de projetos estratégicos oriundos do governo estadual e da iniciativa privada. Inspirado no *Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)* do governo do Chile, o cargo de empreendedor público foi idealizado junto com o EpR, em 2007 (MINAS GERAIS, 2011a). Contando com os empreendedores públicos, a equipe do EPE chegou a ter 120 pessoas.

O Escritório era formado por três núcleos com *status* de Subsecretaria de Estado: Núcleo de Avaliação, Análise e Informação; Núcleo de Entregas e de Empreendedores Públicos; e Núcleo de Sistemas e de Gestão.

O foco do trabalho do Núcleo de Avaliação, Análise e Informação era informar as decisões estratégicas governamentais por meio da disponibilização de informações relevantes, enquanto o Núcleo de Entregas e de Empreendedores Públicos tinha como objetivo auxiliar as unidades finalística no atingimento das entregas prioritárias, colaborando diretamente com o planejamento, implementação e execução. Sob a estrutura do Núcleo, estavam quatro coordenadorias relacionadas a cada uma das áreas prioritárias. Essa unidade também tem como responsabilidades gerenciar a alocação dos Empreendedores públicos.

Por fim, a atuação do Núcleo de Sistemas e Gestão visava à criação e gestão de soluções tecnológicas para facilitar a consolidação e disponibilização de bases de dados.

---

<sup>27</sup> Em entrevista à autora do artigo.

<sup>28</sup> Idem.

Como uma ferramenta de governança e de comunicação com o cidadão, o Escritório criou um *site* institucional na internet ([www.escriitorio.mg.gov.br](http://www.escriitorio.mg.gov.br)), no qual eram apresentadas informações, tais como missão, estrutura e legislação do EPE, infográficos com os dados e indicadores. No *site*, era possível explorar, por meio de infográficos com os 10 desafios propostos pelo planejamento estratégico para 2030, os dados e indicadores de resultados do governo do Estado (MINAS GERAIS, 2011a). O EPE também criou um perfil nas redes sociais Facebook e no LinkedIn e um canal no YouTube.

Guimarães<sup>29</sup> destaca que o EPE trabalhava nos “bastidores”, sendo a principal fonte de informação para os assessores de imprensa e para a superintendência de imprensa do governo, ressaltando o seu papel de apoiador da Unidade de Entrega mineira. No entanto, ele ressalta que a percepção do trabalho do EPE era quase inexistente por parte da sociedade e pouco conhecida por jornalistas formadores de opinião e por membros do Legislativo.

Com relação à rotina de monitoramento da agenda prioritária, eram realizadas reuniões internas semanais entre o diretor-presidente do Escritório, os subsecretários de cada um dos três núcleos, o chefe de gabinete e superintendente do núcleo de empreendedores. A pauta da reunião versava sobre os temas importantes da semana.

Para o alinhamento de todo o grupo, eram realizadas ainda reuniões mensais de acompanhamento sobre as entregas do referido mês. Nessa reunião, que em geral durava uma hora, eram apresentadas as principais conquistas de cada subsecretaria. Paralelamente, cada subsecretário realizava uma reunião de gerenciamento de projeto com suas respectivas equipes, das quais o diretor-presidente do EPE não participava. Igualmente, eram realizadas reuniões do chefe de Gabinete do EPE com os setores de contabilidade e orçamento.

Com os secretários, ao menos uma reunião mensal era organizada, na qual o diretor-presidente, a equipe do EPE, o secretário da prioridade e sua equipe examinavam o andamento das metas prioritárias. Também mensalmente, o diretor-presidente do EPE organizava reuniões sobre todas as prioridades, das quais participavam o governador Anastasia, os secretários de cada prioridade com ou dois assessores, e um ou dois assessores do Escritório. As informações eram organizadas em apresentações em PowerPoint, mas não eram confeccionados relatórios. Eventualmente, explica Guimarães,<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Idem.

<sup>30</sup> Idem.

o governador recebia um documento de uma página com um resumo da situação, que poderia ser uma notícia ou o relato de algum problema que exigisse a atuação do chefe do Executivo. As reuniões aconteciam na sala de reuniões do governador.

Tadeu Barreto Guimarães chefiou o EPE de janeiro de 2011 até agosto de 2012, e foi sucedido por André Barrence, que imprimiu ao Escritório um foco mais amplo do que o modelo inicial de uma Unidade de Entrega, transformando-o em um laboratório de aceleração de projetos em 2012 (MINAS GERAIS, 2014). Segundo Guimarães, a ideia era fazer entregas relevantes, mas sem depender da estrutura do NdG. A partir de então, o Escritório criou um programa de startup, o SEED (*Startups and Entrepreneurship Ecosystem Development*) e selou uma parceria com o *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), para a criação da DataViva ([datavida.info](http://datavida.info)), uma “plataforma de planejamento colaborativo a partir de grandes bases de dados” (CAMARGO, 2013).

Conforme descrito na Lei Delegada nº 181/2011, o EPE seria extinto em 31 de março de 2015, após um breve período de transição entre o governo Antônio Anastasia (2010 – 2014) e o governo a ser eleito para o mandato seguinte (2015 a 2018). Com a eleição de Fernando Pimentel (PT) em 2014, o Escritório foi extinto no ano seguinte e a grande maioria da equipe exonerada (O TEMPO, 2015). Desde então, a página *web* do Escritório ([www.escriptorio.mg.gov.br](http://www.escriptorio.mg.gov.br)), com informações sobre o trabalho e ações do EPE, não está mais disponível na internet.

#### **4.1.2 Análise do Escritório de Prioridades Estratégicas**

A criação do Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE) do governo estadual de Minas Gerais em 2011 debruçou-se na experiência do Reino Unido com a implantação da PMDU e insere-se em um contexto de continuidade política partidária e de reforma da gestão pública estadual. Segundo a literatura consultada e gestores entrevistados, o EPE surgira da percepção de que “práticas colaborativas” para a identificação de entraves na implementação da agenda prioritária de governo seriam uma abordagem mais eficaz do que uma postura de “controle dos órgãos centrais”, tal qual ocorria até então. Assim, com o mandato para auxiliar o governo na consecução da agenda de prioridades estratégicas governamentais, o Escritório era ainda considerado um avanço na ampla reforma do setor público iniciada em 2003.

O EPE contava com apoio do chefe do Executivo e seu mandato e suas responsabilidades eram endossados por um ato normativo, a Lei Delegada nº 141/2011.



Entretanto, segundo relatado por gestores entrevistados, o Escritório enfrentou resistências internas dos órgãos finalísticos com relação ao compartilhamento de informações, o que levou o governo a ajustar as metas prioritárias inicialmente propostas. Também foram relatadas resistências quanto à fixação de metas. Destacamos ainda que, conforme relatado pelo próprio líder do EPE, o fato de ele ter trabalhado em gestões anteriores em cargos ligados ao planejamento orçamentário teria reforçado, e não suavizado, as resistências de atores intragovernamentais ao trabalho do Escritório. Nesse ponto, o EPE difere-se da PMDU no que tange à estrutura política em que se encontrava. No caso de Minas Gerais, os secretários das áreas finalísticas por vezes pertencem a partidos da aliança de governo e, mesmo diante de eventuais resistências ao trabalho do EPE, o chefe do Executivo poderia enfrentar constrangimentos políticos para trocá-los.

A exemplo da PMDU, as prioridades estratégicas também foram definidas pelo chefe do Executivo (governador) com base no plano de governo, o que se reflete em uma abordagem de “cima para baixo” (“*Top down*”) na implementação da agenda estratégica. Igualmente, o EPE adotou rotinas para que sua equipe e as áreas finalísticas compartilhassem informações sobre a consecução das prioridades de governo, assim como reuniões periódicas com a participação do governador, o NdG e os gestores.

Embora também trabalhasse nos bastidores, dando suporte às áreas envolvidas nas entregas das prioridades de governo, de certa forma, publicizava o trabalho da Unidade em uma página institucional na internet, na qual apresentava sua missão, estrutura, infográficos com dados e indicadores, entre outras informações. Atento aos novos canais de comunicação com o cidadão, o EPE também criou perfis em redes sociais como Facebook e LinkedIn. Entretanto, com o fim do Escritório a memória institucional da Unidade mineiro praticamente se perdeu.

Quanto à perenidade institucional, nota-se que o EPE inicialmente não foi organizado para ser uma estrutura permanente, pois seu mandato extinguiu-se em março de 2015, na transição para o governo a ser eleito no ciclo eleitoral seguinte, ainda de acordo com a Lei Delegada nº 141/2011.

Com base nas informações contidas neste subcapítulo, a seguir apresentamos a Matriz Analítica 3 do modelo mineiro de Unidade de Entrega mineira, o Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE), com base nas categorias de análise (variáveis e dimensões) examinadas na presente pesquisa.

**Quadro 7 – Matriz Analítica 3 – Modelo mineiro de Unidade de Entrega: o Escritório de Prioridades Estratégicas**

<b>Variável</b>	<b>Dimensão</b>	<b>Minas Gerais – Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE)</b>
<b>Objetivo</b>	Origem e contexto	O EPE foi criado em janeiro de 2011 e foi visto como um avanço no contexto de reformas da gestão pública em Minas Gerais, iniciadas com o Programa Choque de Gestão, em 2003. Segundo autores que participaram da criação do EPE, havia antes uma postura predominantemente de controle dos órgãos centrais no acompanhamento da estratégia de governo, em contraste com as práticas colaborativas na identificação e resolução de problemas.
	Exemplo inspirador	A implantação do EPE foi inspirada na experiência britânica com a Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (PMDU). Os gestores mineiros fizeram inclusive uma videoconferência com o britânico Michael Barber, o primeiro chefe da PMDU, para compartilhamento de conhecimento.
	Objetivo declarado (mandato)	Nos termos da Lei Delegada nº 181, de janeiro de 2011, o mandato do EPE é descrito da seguinte forma: “tem por finalidade contribuir para a definição e a execução das prioridades estratégicas do governo, assumindo papel de colaborador junto aos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo”.
<b>Legitimidade</b>	Endosso político	O EPE contava com forte apoio do chefe do Executivo na estrutura do NdG. Era um órgão autônomo, com <i>status</i> de secretaria estadual de governo e seu diretor-presidente reportava-se diretamente ao governador.
	Localização	O EPE ficava localizado fisicamente em um prédio ao lado do Palácio Tiradentes, na Cidade Administrativa, sede do poder Executivo.
	Interação com áreas prioritárias e demais atores do NdG	Com as áreas de Saúde, Educação e Emprego criou-se uma relação de parceria de trabalho, no qual o valor agregado do EPE era percebido pelas equipes das secretarias da prioridade. A base de informação foi, em parte, construída nas gestões anteriores. No entanto, o EPE enfrentou dificuldades de acesso às informações e dados e resistências internas na área de Defesa Social (Segurança), o que levou o governo a mudar a meta prioritária. O EPE também teria enfrentado a resistência de gestores temerosos em fixar metas para as áreas prioritárias.
<b>Recursos humanos</b>	Tamanho da equipe	A equipe do EPE era composta por entre 60 e 70 pessoas trabalhando diretamente com as prioridades estratégicas, além dos empreendedores públicos.
	Perfil do líder da Unidade	O primeiro-diretor presidente, Tadeu Barreto, assumiu cargos ligados à área de planejamento e gestão no governo mineiro entre 2003 e 2010. Em parte, por isso, e em parte devido à sua personalidade, os atores do NdG envolvidos nas áreas prioritárias o viam com certa desconfiança. Esses atores o relacionavam aos papéis anteriores de membro de um órgão controlador, o que dificultou a criação de relacionamentos de parceira, conforme proposto pelo EPE. O segundo diretor-presidente André Barrence buscou imprimir um novo mandato, transformando o EPE em um laboratório de aceleração de projetos e inovação no governo.
<b>O rg an iz</b>	Definição das prioridades de	Definidas pelo governador nas áreas de Educação, Saúde, Defesa Social e Trabalho/Emprego do programa de governo (Gestão para a

<b>Perenidade institucional</b>	governo	Cidadania).
	Rotina de monitoramento da agenda prioritária	A rotina consiste de reuniões de monitoramento semanais internas da equipe do EPE, com cada chefe de Núcleo (subsecretários) e a equipe geral. Ao menos uma reunião mensal entre o secretário da prioridade e sua equipe, e o diretor-presidente do EPE e sua equipe. Uma reunião mensal com governadores e os secretários de cada prioridade, assessores, e o diretor-presidente do EPE com membros de sua equipe. Há a coleta de informações e dados junto às secretarias finalísticas.
	Processamento e disseminação da informação	Não havia produção de relatórios na primeira gestão do EPE. As informações eram organizadas em apresentações em PowerPoint e apresentadas nas reuniões de monitoramentos com o governador e secretários das áreas prioritárias. Por vezes, era preparado para o governador um resumo curto da situação da prioridade em questão. O EPE tinha um <i>website</i> na internet e perfis em redes sociais. Com o fim do Escritório, o <i>site</i> foi desativado e os perfis nas redes sociais não foram mais atualizados.
	Continuidade do modelo	O EPE tinha data para ser extinto: 31 de março de 2015, após um breve período de transição entre o governo Antônio Anastasia (2010 a 2014) e o governo a ser eleito para o mandato seguinte (2015 a 2018), segundo a Lei Delegada nº 181/2011. Com a eleição de Fernando Pimentel (PT), o Escritório foi extinto e a grande maioria da equipe exonerada. A página <i>web</i> do Escritório ( <a href="http://www.escriptorio.mg.gov.br">www.escriptorio.mg.gov.br</a> ) não está mais disponível na internet.
	Capacitação de atores governamentais	Na revisão da literatura não foram identificadas ações ligadas ao EPE que poderiam ser descritas como de capacitação. No entanto, o fato de a equipe trabalhar com as áreas finalísticas na resolução de entraves geraria uma interação para o compartilhamento de conhecimento e informações.

Fonte: Elaboração própria.

## 4.2 Descrição e análise do caso da Unidade de Entrega no Governo do Estado de Pernambuco: a SEPLAG

A criação da atual Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do governo do Estado de Pernambuco insere-se em um contexto de fortalecimento do Núcleo de Governo (NdG) do Poder Executivo estadual. A atuação da SEPLAG objetiva, entre outros pontos, assegurar a coordenação da implementação da agenda prioritária de governo, seguindo o modelo de gestão de políticas públicas criado no Estado. Nesse sentido, como será apresentado nesta seção, a Secretaria apresentaria características de uma Unidade de Entrega, embora, não tenha o modelo britânico de Unidade de Entrega, a PMDU, como exemplo inspirador.

A implantação do atual modelo de gestão de políticas públicas do governo de Pernambuco remonta ao ano de 2007, após a eleição de Eduardo Campos, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), para a chefia de governo do Estado em 2006. O modelo tem

sua perenidade institucional proporcionada, em grande medida, pela continuidade político-partidária e institucional na governadoria do Estado entre 2007 e 2018, após a reeleição de Eduardo Campos em 2010 e a eleição de Paulo Câmara, também do PSB, em 2014.

Ainda no período de transição política em 2006, a nova equipe de governo de Eduardo Campos considerava débil a atuação do Poder Executivo na entrega de serviços públicos à população dentro dos prazos e orçamento e em setores estratégicos, como segurança pública, desenvolvimento econômico, saúde e educação. Nesse contexto, o novo governo buscou criar um modelo gerencial por meio do fortalecimento estratégico do NdG, ali chamado de Núcleo Central de Governo (NCG), para assegurar três pontos importantes: responsabilização dos gestores; garantia da coesão em toda a administração e obtenção de resultados para os cidadãos (ALESSANDRO; LAFUENTE; SHOSTAK, 2014).

Nesse cenário de fortalecimento do NdG, a criação da SEPLAG é considerada inovadora por assignar as atividades de planejamento, de orçamento e de monitoramento dentro do mesmo órgão, com forte apoio do chefe do Executivo. Na estrutura organizacional, a SEPLAG foi separada da Secretaria de Administração (SAD), que ficaria a cargo de tarefas de rotina da administração pública. Tal separação visava assegurar que os gestores da SEPLAG trabalhassem no desenvolvimento e na coordenação do novo modelo de gestão pública, além do planejamento e da execução do orçamento a médio prazo.

A SEPLAG desempenharia um papel fundamental na integração das diferentes etapas do ciclo de políticas, conforme definido pelo novo modelo. Elas envolvem planejamento das prioridades do governo (inclusive a participação da sociedade); alinhamento de recursos orçamentários com essas prioridades; monitoramento da execução e cumprimento das metas prioritárias; e intervenção em caso de necessidade de ajustes” (ALESSANDRO; LAFUENTE; SHOSTAK, 2014, p. 15, tradução nossa).

Em maio de 2007,<sup>31</sup> em uma das primeiras reuniões de secretariado, o governador Campos organizou quatro grupos de trabalho. O primeiro foi encarregado de realizar um acompanhamento sistemático das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no Estado, lideradas pelo governo federal. O segundo grupo foi incumbido de analisar o balanço hídrico no Estado. O terceiro ficou a cargo de analisar as áreas de segurança, educação e saúde, cujos os indicadores estaduais eram preocupantes. À época, Pernambuco era considerado o Estado mais violento do país. Desse grupo, sairia o Pacto pela Vida, voltado para melhorar os indicadores na área de segurança pública.

---

<sup>31</sup> Segundo entrevista de um dos gestores da SEPLAG à autora do artigo.

Por fim, o quarto grupo, que formaria a primeira equipe<sup>32</sup> da SEPLAG, ficou responsável por elaborar um novo modelo de gestão para o Estado. O grupo era formado por oito pessoas com experiência na criação e na implantação de modelos de gestão orientados por dados em órgãos estatais e da iniciativa privada. A equipe da SEPLAG “realizou *benchmarking* com diversas organizações estatais e privadas, tais como, os Governos de Minas Gerais e do Ceará, as Prefeituras Municipais de Curitiba e Porto Alegre e empresas privadas (Açominas, Companhia do Vale do Rio Doce)” (MARINI; MARTINS, 2014, p. 56).

A SEPLAG criou o Modelo Integrado de Gestão, também chamado de Modelo Todos por Pernambuco, que posteriormente foi formalizado pela Lei Complementar nº 141, de 3 de setembro de 2009, da Assembleia Legislativa estadual. Segundo do art. 2 da Lei Complementar nº 141, o objetivo do Modelo Integrado de Gestão é a “racionalização do uso dos recursos disponíveis e a ampliação do desempenho geral do Governo do Estado na entrega de bens e serviços à sociedade, com a qualidade necessária”.

Vale destacar o esforço normativo da Lei no tocante à definição da estrutura de organização e de responsabilidades no Modelo, assim como na tentativa de assegurar sua perenidade institucional. Nesse sentido, o NdG é subordinado diretamente ao governador e é composto pelos titulares da vice-governadoria, da Secretaria da Casa Civil, da Procuradoria Geral do Estado, da Secretaria de Planejamento e Gestão, da Secretaria da Fazenda, da Secretaria de Administração, da Secretaria Especial da Controladoria-Geral do Estado e da Chefia de Gabinete do Governador.

Por sua vez, no escopo dessa Lei, a SEPLAG assume um papel central ao ser responsável pelo Sistema de Planejamento e Gestão do Modelo, devendo, entre outros pontos, coordenar o processo de planejamento governamental, inclusive o plano plurianual, coordenar a gestão estratégica do governo e aperfeiçoar o modelo de gestão e sistematizar o gerenciamento dos projetos estratégicos do governo do Estado. No tocante à medição de desempenho, o NdG, sob a orientação técnica da SEPLAG, coordenaria anualmente o processo de definição das Metas Prioritárias do governo, segundo a Lei Complementar.

---

<sup>32</sup> A primeira equipe gerencial da SEPLAG foi formada por: Geraldo Júlio de Mello Filho (oriundo do TCE), que assumiu a direção da Secretaria e montou a equipe com a participação de Alexandre Rebêlo Távora (Secretaria de Fazenda – SEFAZ), Antônio Alexandre da Silva Jr. (SEFAZ), Antônio Barbosa de Siqueira Neto (IMIP), José Cavalcanti Carlos Júnior (iniciativa privada), Maurício Serra M. da Cruz (Petrobras), Marcel Levi S. Barreto (consultor) e Edilberto Xavier de Albuquerque Jr. (SEFAZ), (MARINI; MARTINS, 2014, p. 51).

Com explicou um gestor entrevistado: “O Núcleo (Central) de Gestão faz às vezes de guardião do conceito. Ele é um pouco diferente de uma *Delivery Unit* (Unidade de Entrega), porque ele não se limita a acompanhar as entregas, não se limita a avaliar as entregas, está junto também na etapa de formulação da política pública, mas está junto também na etapa de formulação da política pública. É uma *Delivery Unit* expandida. E a principal função dessa *Delivery Unit* é o auxílio no processo decisório da formulação da política pública. Essa nossa *Delivery Unit*, esse Centro de Governo, esse Núcleo de Gestão foi criada de forma blindada.”

Segundo dois gestores entrevistados, o Modelo captura a necessidade de criação de uma estrutura formal de pactuação de resultados, de processos e de práticas em cada etapa do ciclo de gestão de políticas públicas. Captura ainda a necessidade de alinhamento com o orçamento, para viabilizar a implementação das prioridades, o acompanhamento e o monitoramento das atividades e a avaliação dos resultados.

O modelo de gestão desenvolvido foi personalizado. Dito de outra forma, o modelo foi fundamentado em experiências anteriores e apropriado à cultura organizacional local, a partir da conjugação de elementos de referenciais teóricos conhecidos internacionalmente. Os quatro estágios do ciclo de gestão PDCA (P -planejar, D- executar, C – Checar e A- Agir) foram traduzidos nas etapas dos ciclos de gestão de políticas públicas, respectivamente, Formulação (P), Implementação (D), Monitoramento (C) e Avaliação (A). Além disso, o modelo utiliza outros referenciais teóricos específicos nessas etapas, criando rotinas, ferramentas e instrumentos a serem utilizados. Como relata um gestor entrevistado: “O grupo desconstruiu esses referenciais teóricos e os reconstruiu em outras bases”.

Outro referencial foi a ferramenta do marco-lógico, extremamente útil para elaboração, descrição, acompanhamento e avaliação de programas e projetos. Seu principal objetivo é explicitar os resultados a serem alcançados, visando direcionar os esforços de monitoramento a partir de pressupostos relevantes. Um terceiro foi a Gestão para Resultados, mais especificamente o Mapeamento de Processos e a ferramenta 5W2H. O quarto referencial utilizado, por sua vez, foi o *Balanced Scorecard* (BSC), em especial, a comunicação estratégica sob a forma de um mapa. (MARINI; MARTINS, 2014, p. 57).

No ciclo de gestão de políticas pública, na etapa de Formulação é feito um diagnóstico da realidade junto à sociedade, por meio da realização de seminários regionais participativos. A partir da análise das sugestões apresentadas pela população, em conjunto com o Plano de Governo, consultas às secretarias e identificação de áreas prioritárias pela

SEPLAG, a Secretaria propõe os Objetivos Estratégicos do governo para o próximo quadriênio, tendo o Marco Lógico como principal referencial metodológico.

Os Objetivos Estratégicos são desdobrados em Metas Prioritárias, que “são priorizadas pelo Núcleo de Governo, envolvendo o governador e o Secretariado, em reuniões de pactuação de resultados” (PERNAMBUCO, 2015). Posteriormente, essas metas pactuadas são adequadas ao orçamento do Estado e passam a constar nos instrumentos formais de planejamento: Plano Plurianual (PPA) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Além disso, indicadores de desempenho a serem acompanhados são definidos. O Mapa da Estratégia agrega todos esses elementos citados, a partir da metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC).

Na etapa de Implementação, as metas prioritárias são desdobradas em planos de ação, denominados Planos Operativos Anuais com o uso do Mapeamento de Processos e do 5W2H. Para a etapa de Monitoramento, o Modelo Integrado de Gestão utiliza ciclos de monitoramento, que são reuniões periódicas presididas pelo governador para acompanhamento dos Objetivos Estratégicos (PERNAMBUCO, 2015).

Já na etapa de Avaliação, por meio do acompanhamento de indicadores de resultado e de impacto, as metas prioritárias são avaliadas. A ação do governo é divulgada por meio de um relatório anual. A análise da ação do governo serve de insumo para “retroalimentar” o processo, com correção de rumo, quando necessário, e para o reinício do processo de pactuação de novas metas para o exercício seguinte (op. cit., 2015).

Em novembro de 2007, o Modelo Integrado de Gestão de Pernambuco foi apresentado e aprovado pelo governador Eduardo Campos, que se tornou seu principal fiador. O Modelo começou a funcionar em abril de 2008.

O Modelo Todos Por Pernambuco, a partir da sua implementação em 2008, introduziu novos paradigmas para o processo de Planejamento Estratégico do Estado: primeiramente, ao entender que a definição da estratégia precede a ação. Selecionou e disseminou intensamente um conjunto de Objetivos a serem perseguidos ao longo da gestão, orientando, de forma sinérgica, a ação de todo o Governo, invertendo a lógica de planejamento até então vigente na máquina pública, que se baseava em planos estratégicos desenvolvidos isoladamente pelos órgãos e depois agrupados. Em paralelo, reaproximou de forma mais efetiva, as atividades de Planejamento e de Orçamento alinhando dinamicamente os instrumentos formais de planejamento – PPA, LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) e LOA. (PERNAMBUCO, 2015, p. 61).

O apoio explícito e contínuo do chefe do Executivo, que permaneceu ao longo das mudanças de titulares na governadoria do Estado até 2018, é citado de forma quase unânime pelos gestores entrevistados como um fator decisivo para o sucesso e a

perenidade do modelo de gestão de Pernambuco. Nas palavras de um gestor entrevistado: “Uma das coisas mais importantes do monitoramento é o patrocínio do governador. Quando a gente percebe que o governador não está com esse patrocínio para o monitoramento, as pessoas começam a afrouxar.”

A busca pela melhoria dos indicadores nas áreas de educação, saúde e segurança levou à implantação de políticas setoriais específicas: os Pacto pela Vida, criado em 2007, e dos Pactos pela Saúde e Educação, criados em 2011. Os Pactos foram estruturados para assessorar, planejar, supervisionar, controlar e avaliar o modelo de gestão por resultado nessas áreas.

Dessa forma, a SEPLAG assumiu a coordenação do Pacto pela Vida em 2008. Esse Pacto visa, principalmente, a redução da taxa de mortalidade violenta intencional. Trata-se de uma política pública pactuada entre Poder Judiciário, Ministério Público, Assembleia Legislativa, municípios e a União. A metodologia utilizada é a gestão por resultado.

O Pacto pela Educação visa à melhoria da qualidade da educação nas escolas estaduais do Ensino Fundamental Anos Finais (EFAF) e do Ensino Médio, “através do acompanhamento de resultados por meio de indicadores”. Os gestores da SEPLAG acompanham junto com a secretaria finalística os indicadores de resultado da área. Por sua vez, o Pacto pela Saúde é uma política que busca promover a melhoria dos serviços de saúde, por meio do acompanhamento dos resultados nas 12 Gerências Regionais de Saúde (Geres) do Estado, municípios e rede hospitalar. Também monitorado pela SEPLAG, o PPS acompanha mensalmente indicadores de saúde que visam demonstrar o desempenho da área em Pernambuco.

#### **4.2.1 A Secretaria de Planejamento e Gestão**

No modelo de gestão pernambucano, cabe à SEPLAG integrar as várias etapas do ciclo de política pública, do planejamento das prioridades estratégicas do governo até o monitoramento da implementação e do cumprimento das metas, passando pelo alinhamento das prioridades com o orçamento e a correção e os ajustes. Como vimos, a SEPLAG<sup>33</sup> integra o NdG, mas sua sede localiza-se em local distinto do da sede administrativa do governo.

---

<sup>33</sup> A sede da SEPLAG está localizada no bairro da Boa Vista e o Palácio Campo das Princesas, sede do Poder Executivo, localiza-se no bairro de Santo Antônio.



Um dos autores do recente estudo intitulado em inglês “*Do delivery units deliver? Assessing government innovation*” (2018), Mariano Lafuente<sup>34</sup> avalia que a SEPLAG é considerada a Unidade de Entrega no caso do monitoramento das prioridades estratégicas de governo de Pernambuco – mais do que a Secretaria Executiva de Gestão Estratégica (SEGES) ou a Secretaria Executiva de Gestão por Resultado (SEGPR), ambas subordinadas à SEPLAG, isoladamente – porque, entre outros pontos, a Secretaria reporta-se diretamente ao governador, fundamenta sua análise em dados e, de fato, é a unidade responsável gerenciar o modelo de gestão governamental.

Sobre o papel da SEPLAG no NdG, um dos gestores entrevistados descreveu da seguinte forma a percepção do papel da Secretaria entre os seus pares:

A SEPLAG teve um papel importantíssimo. No passado era muito burocrática, rodava o PPA, a LOA e o orçamento, hoje a SEPLAG está um pouco acima das outras secretarias, porque os secretários na dificuldade recorrem à SEPLAG, percebem o valor adicional. Hoje a SEPLAG tem um outro papel, é meio que “uma Secretaria Coordenação Geral para o Governo”, tem um peso diferente das outras.<sup>35</sup>

A missão institucional da SEPLAG<sup>36</sup> determina que a Secretaria é responsável pela coordenação do processo de planejamento governamental de curto, médio e longo prazos, pela gestão estratégica do governo, pelo desenvolvimento do modelo de gestão, pelo desenvolvimento de instrumentos necessários à implantação e à operacionalização do Sistema de Planejamento e Gestão e ao relacionamento desse Sistema com os demais entes estatais nacionais e subnacionais, pelo gerenciamento de projetos estratégicos de governo, pela normatização dos procedimentos de elaboração, execução e acompanhamento da legislação orçamentária do Estado, entre outras atribuições.

Para atingir tal missão, as principais atividades<sup>37</sup> pela SEPLAG são:

1. Planejar, desenvolver e acompanhar ações que visem ao desenvolvimento territorial, econômico e social do Estado de Pernambuco;
2. Prover ao Estado informações de cunho estatístico sobre as políticas públicas implementadas;
3. Coordenar o processo de planejamento governamental, garantindo o alinhamento dinâmico entre os instrumentos formais de planejamento

---

<sup>34</sup> Em entrevista à autora do artigo.

<sup>35</sup> Em entrevista à autora do artigo.

<sup>36</sup> Fonte: *website* <SEPLAG/PE: <http://www.seplag.pe.gov.br/web/inst/institucional-seplag>>. Acesso em: 15, 18 e 25 mar. 2018.

<sup>37</sup> *Idem*.

(Programa de Governo, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Leis Orçamentárias Anuais, Mapas da Estratégia e Relatórios de Ação de Governo);

4. Coordenar a descentralização das ações governamentais, além do planejamento regional e metropolitano;
5. Normatizar os procedimentos relativos ao processo de elaboração, execução e acompanhamento da legislação orçamentária e zelar pela sua aplicação nos órgãos de governo;
6. Apoiar os municípios pernambucanos nos seus esforços de modernização e otimização da gestão pública;
7. Coordenar metodologicamente e facilitar, no âmbito do Poder Executivo, o processo de formulação, priorização, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas e das metas prioritárias de Governo;
8. Coordenar a implantação, o monitoramento e a avaliação do Pacto pela Vida, do Pacto pela Saúde e do Pacto pela Educação;
9. Coordenar e normatizar os processos e rotinas necessárias à captação de recursos pelo Governo junto aos órgãos de fomento e financiamento, nacionais e internacionais;
10. Desenvolver, aprimorar, normatizar e documentar as rotinas e práticas do Modelo Todos por Pernambuco – Gestão Democrática e Regionalizada, instituído pela Lei Complementar 141, de 3 de setembro de 2009, disseminando-o interna e externamente ao Governo;
11. Desenvolver e implantar o Plano de Formação Continuada em Gestão Pública destinado a Alta Administração do Poder Executivo e aos Gestores Governamentais de Planejamento, Orçamento e Gestão, em estreita colaboração com os demais órgãos correlatos do governo;
12. Coordenar a gestão estratégica do governo, desenvolver e aperfeiçoar o modelo de gestão e sistematizar o gerenciamento dos projetos estratégicos do governo do Estado;
13. Produzir, consolidar e difundir, interna e externamente ao governo, conceitos, metodologias e práticas de gestão pública voltados para a obtenção de resultados;

14. Coordenar o processo de aplicação de metodologias de gestão em áreas de atuação específicas de governo;
15. Implementar processos permanentes de planejamento estratégico na administração estadual, modernizando a gestão;
16. Coordenar a atuação e a avaliação periódica de desempenho dos Gestores Governamentais com especialidade em Planejamento, Orçamento e Gestão;
17. Coordenar a implantação do Sistema de Planejamento e Gestão por meio da montagem e supervisão dos Núcleos Setoriais de Planejamento e Gestão nas Secretarias de Estado.

Com uma equipe de cerca de 200 pessoas, a estrutura da SEPLAG <sup>38</sup> é composta por quatro secretarias executivas, a saber:

- **Secretaria Executiva de Planejamento, Orçamento e Captação (SEPOC)** é responsável pela formulação das metas prioritárias e alinhamento orçamentário. A SEPOC coordena o processo de elaboração das peças técnicas que compõem o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), com o desafio no novo modelo de aproximar esses instrumentos da execução real das ações de governo. A secretaria também coordena a captação de recursos que permita ampliar a capacidade de investimento governamental.
- **Secretaria Executiva de Gestão Estratégica (SEGES)** é responsável pelo acompanhamento das metas prioritárias e projetos de grande porte. A SEGES está encarregada de coordenar, monitorar e avaliar a execução das políticas públicas de das metas prioritárias de governo, estimulando a disseminação de ferramentas de planejamento e gestão estratégicos em toda a estrutura governamental. Coordena também o Escritório de Gerenciamento de Projetos (EGP), que monitora obras estratégicas e de grande porte, criado em 2009.  
O EGP realiza reuniões semanais com as equipes encarregadas dos projetos para avaliar avanços e planejar próximas etapas, identificar risco e ajustes. A equipe da SEGES é formada por cerca de 33 gestores.

---

<sup>38</sup> Fonte *website* <SEPLAG/PE: <http://www2.seplag.pe.gov.br/web/seplag/seplag/estrutura>>. Acesso em: 15, 18 e 25 mar. 2018.

- **Secretaria Executiva de Gestão por Resultado (SEGPR)** é responsável pelo monitoramento dos Pactos pela Vida, pela Educação e pela Saúde, com foco na melhoria dos indicadores de segurança, educação e saúde, respectivamente. A SEGPR fornece apoio para assessorar, planejar, supervisionar, controlar e avaliar o modelo de gestão por resultado nessas áreas, além de apoiar a formulação e o controle da execução das políticas para transformação da gestão, no planejamento e supervisão da política de meritocracia e das atividades voltadas à elevação do nível de eficiência e eficácia. A equipe da SEGPR é formada por cerca de 50 gestores.
- **Secretaria Executiva de Desenvolvimento do Modelo de Gestão (SEDMG)** é responsável pela melhoria e inovação contínuas do modelo de gestão e pela capacitação profissional dos servidores da SEPLAG, trabalha por intermédio do Instituto de Gestão de Pernambuco Governador Eduardo Campos, este também sob sua coordenação. A Secretaria desenvolve continuamente o Modelo Todos por Pernambuco, agregando novas rotinas e aprimorando, de forma metodológica, os processos atuais do Ciclo de Gestão de Políticas Públicas, operacionalizando interfaces entre áreas e os atores envolvidos nos processos.

Na estrutura da SEPLAG, nota-se que a SEGES, em maior medida, e a SEGPR têm atribuições e responsabilidades com impacto direto na coordenação da implementação dos Objetivos Estratégicos de governo, por, respectivamente, serem responsáveis pelo acompanhamento das metas prioritárias e dos projetos de grande porte no âmbito do EGP e pelo monitoramento dos Pactos firmados nas áreas de segurança, educação e saúde.

Conforme explicou um gestor entrevistado,<sup>39</sup> a SEGES trabalha com o gestor que está em uma instância subordinado ao Secretário da área finalística para consolidar o plano operativo das metas prioritárias. Por sua vez, esse gestor apresenta e valida o plano com o Secretário, que, posteriormente, o validará com o governador. Esse processo cria uma estrutura de suporte, ao capacitar as secretarias finalísticas. No entanto, tal procedimento empodera o secretário, que passa a conhecer a meta e o seu andamento. Essas informações serão cobradas pelo governador nas reuniões periódicas de acompanhamento.

Ainda segundo relatado por um gestor em entrevista, inicialmente as áreas ficavam receosas de compartilhar informação, pois achavam que a SEPLAG, “estava fiscalizando”.

---

<sup>39</sup> Em entrevista à autora do artigo.

À medida que entendiam que o papel da Secretaria era ajudar a destravar obstáculos na consecução da meta e que o sucesso “em tirar a meta do papel” era da secretaria finalística, passaram a ver a SEPLAG como “aliada”, o que possibilitou a criação de uma relação de confiança.

No caso dos Pactos pela Vida, pela Saúde e pela Educação, o monitoramento conduzido pela SEGPR apresenta três níveis de atuação<sup>40</sup> – Estratégico, Tático e Operacional –, que ajudam a internalizar o modelo de gestão por resultado até o burocrata de linha de frente. Tendo como exemplo, o Pacto pela Educação, os níveis são os seguintes:

1. Nível Estratégico: com reuniões na SEPLAG presididas pelo governador, com a participação de representantes da SEPLAG, da Secretaria Estadual de Educação (SEE) e demais secretarias atuantes nos processos dos respectivos Pactos. O objetivo dessas reuniões é apresentar e discutir resultados das Gerências Regionais de Educação (GRE), com foco na resolução de entraves no processo.

2. Nível Tático: neste nível, são realizadas reuniões na GRE, com a participação de gestores da SEPLAG (SEGPR), gestores da GRE e diretores das escolas consideradas prioritárias. O objetivo da reunião é apresentar e discutir resultados das escolas prioritárias, com foco na busca de estratégias para a resolução de problemas.

3. Nível Operacional: o monitoramento neste nível apresenta reuniões com a participação de gestores da SEPLAG (SEGPR), dos gestores e equipe técnica da GRE, e do diretor e equipe escolar. O objetivo da reunião é apresentar e discutir os resultados da escola e acompanhar os encaminhamentos das recomendações feitas nas reuniões do nível tático.

Os gestores que trabalham na SEGPR estão lotados na SEPLAG, mas fisicamente trabalham nas secretarias de saúde, educação e segurança pública. Por sua vez, o trabalho da SEDMG impacta positivamente a perenidade institucional do Modelo, visto que a Secretaria é responsável pela capacitação contínua dos servidores públicos concursados.

Uma das inovações do Modelo foi a criação, em 2013, do Painel de Controle, uma ferramenta *online* que permite ao governador, aos secretários e aos gestores da SEPLAG monitorar o andamento da implementação dos Objetivos Estratégicos em tempo real, no *tablet* ou no celular. O Painel de Controle exhibe cada uma das Metas Prioritárias, seus respectivos avanços, o nome do gestor responsável, observações feitas em reuniões de

---

<sup>40</sup> Conforme relatado em entrevista à autora do artigo.

monitoramento, possível repactuação de metas, e execução orçamentária. A equipe da SEGES é a responsável pela inserção das informações nesse Painel, e as secretarias podem consultar a informação, mas não podem inserir dados. Dessa forma, o painel torna-se uma ferramenta útil para manter o foco dos gestores no cumprimento da agenda prioritária.

A formulação da agenda de prioridades governamentais no Modelo Integrado de Gestão de Pernambuco conjuga o programa de governo apresentado durante a campanha eleitoral, sugestões da sociedade apresentadas em seminários regionais, as propostas das secretarias e as metas identificadas pela SEPLAG. Vale destacar que a consulta à sociedade no início da gestão do governo é uma característica do modelo de gestão pernambucano. Como destacam Alessandro, Lafuente e Shostak (2014), a definição da agenda prioritária de governo segue um duplo movimento: o primeiro, um movimento de fora para dentro de governo, por meio da participação da sociedade; e o outro, um movimento interno, “de cima para baixo” (*Top down*), por parte do governador, com a assistência da SEPLAG.

O primeiro movimento, de fora para dentro do governo, inicia-se com a realização dos Seminários Todos por Pernambuco, que são seminários participativos regionais abertos ao público e realizados em cada uma das 12 Regiões de Desenvolvimento (RDs) do Estado.<sup>41</sup> Tais eventos representam uma instância de consulta à sociedade sobre o que o cidadão considera prioridade.

Na dinâmica<sup>42</sup> desses seminários de um dia de duração, o cidadão cadastra-se para participar de uma sala temática no período da manhã. Em cada sala temática é discutido um tema (saúde, educação, segurança pública, etc.). A reunião é conduzida pelo respectivo secretário da área, que apresenta os planos do governo para o setor nos próximos anos, com base no plano apresentado durante a campanha eleitoral. A ideia é que a população discuta abertamente o plano de governo e apresente sugestões para a referida área discutida. Não há representação institucional. As discussões nas salas temáticas são gravadas em áudio e vídeo. Ao fim da discussão, o secretário que conduziu o processo elabora uma minuta, que é votada e aprovada na pelos participantes daquela sala temática. Uma pessoa é selecionada para apresentar a minuta na plenária, que é realizada no período da tarde com a participação do governador e seu secretariado. A sessão plenária também é

---

<sup>41</sup> As 12 Regiões de Desenvolvimento (RDs) de Pernambuco são: Agreste Setentrional, Agreste Central, Mata Norte, Mata Sul, Metropolitana, Sertão do Moxotó, Sertão Central, Agreste Meridional, Sertão do Araripe, Sertão do Pajeú, Itaparica e Sertão do São Francisco (MARINI; MARTINS, 2014, p. 53).

<sup>42</sup> Conforme explicado por um dos gestores entrevistados à autora do artigo.

gravada em áudio e vídeo, o que gera um banco de dados, posteriormente administrado pela SEPLAG por meio de uma ferramenta SGBD (Sistema Gerenciador de Banco de Dados).

A participação da sociedade e o número de propostas apresentadas nos seminários participativos regionais aumentaram ao longo dos anos, assim como a dinâmica dos eventos, conforme ilustra o Quadro 5.

**Quadro 8 – Seminários Todos por Pernambuco**

2007	2011	2015
Realizado nas 12 Regiões de Desenvolvimento	Realizado nas 12 Regiões de Desenvolvimento	Realizado nas 12 Regiões de Desenvolvimento
Propostas discutidas na Plenária	6 Salas Temáticas de discussão	8 Salas Temáticas de discussão
5.207 participantes	13.498 participantes	17.867 participantes
2.600 propostas registradas	26.147 propostas registradas	16.628 propostas registradas

Fonte: SEPLAG

Nos primeiros seminários regionais realizados em 2007 em cada uma das 12 RDs, os participantes apresentaram questões que consideravam prioridade e proposta em uma sessão plenária liderada pelo governador. No período da tarde, o vice-governador liderou a plenária, com discussões abertas aos participantes (ALESSANDRO; LAFUENTE; SHOSTAK, 2014). Ao todo, os seminários regionais naquele ano reuniram 5.027 pessoas e 2.600 propostas foram registradas.

Em 2011, a dinâmica dos seminários regionais nas 12 RDs passou a seguir alocação de participantes em seis salas temáticas de discussão. Ao todo, 13.498 pessoas participaram e foram apresentadas 26.147 propostas registradas. Já em 2015, foram organizadas oito salas temáticas de discussões nos seminários participativos nas 12 RDs, que reuniram 17.867 participantes e resultaram em 16.628 propostas apresentadas.

Posteriormente, as sugestões apresentadas nos seminários são coletadas, agrupadas e consolidadas pela SEPLAG em um banco de dados para nortear a elaboração dos Objetivos Prioritários. Em seguida, a SEPLAG trabalha com as demais secretarias na elaboração de propostas de Objetivos Estratégicos e Metas Prioritárias para recomendar ao governador. O chefe do Executivo define as áreas prioritárias de atuação do governo, que

são consolidadas no Mapa da Estratégia, marcando o segundo movimento, interno e de cima para baixo. De fato, gestores entrevistados referiram-se a importância de o Mapa da Estratégia ser percebido entre os atores governamentais como sendo o “Mapa do Governador.”

O primeiro Mapa da Estratégia<sup>43</sup> abrangeu o período de 2007 a 2010 e apresentou 10 Objetivos Estratégicos e 446 metas prioritárias. A cada novo mandato, o Mapa da Estratégia é pactuado entre o governador e seus secretários para o quadriênio seguinte. Com a continuidade da administração do governador Eduardo Campos, após sua reeleição em 2010, o segundo Mapa da Estratégia foi elaborado para o período de 2011-2014 e apresentou 12 Objetivos Estratégicos e 750 metas prioritárias.

No ciclo eleitoral seguinte, Paulo Câmara (PSB) foi eleito para a Governadoria do Estado em 2014, marcando a continuidade política partidária e institucional. No ano seguinte, a “Estratégia de Desenvolvimento Pernambuco 2035” foi elaborada, apresentando ações e iniciativas dos governos estadual e municipais para os 20 anos seguintes, com o objetivo de criar um “ciclo de desenvolvimento sustentável”. Dessa forma, o Mapa da Estratégia para o período de 2015 a 2018 contém 12 Objetivos Estratégicos e fundamenta-se no “Pernambuco 2035”, no programa de governo do governador eleito e nos seminários regionais participativos. Do “Pernambuco 2035” foram incorporados aos Objetivos Estratégicos os conceitos de inovação, produtividade e competitividade. A SEPLAG e as secretarias responsáveis pelos Objetivos Estratégicos e os Pactos acompanham o andamento dos resultados relativos às prioridades.

O Mapa da Estratégia 2015-2018 apresenta a Visão de Futuro, as Premissas, os Focos Prioritários, Perspectivas e os Objetivos Estratégicos, conforme mostra a Figura 1. Quatro Premissas norteiam as ações do Estado durante a execução do PPA (1. Diálogo com a sociedade; 2. Transferência, responsabilidade e controle social; 3. Modelo integrado de gestão com foco em resultado; 4. Parceria com os municípios), e dois Focos Prioritários são os alvos de atuação do Estado (1. Estratos mais vulneráveis da população; e 2. Interior do Estado).

O Mapa apresenta ainda quatro Perspectivas, a saber: 1. Qualidade de Vida; 2. Desenvolvimento social e direitos humanos; 3. Desenvolvimento sustentável; e 4. Gestão participativa e transformadora. Elas se originam do Programa de governo e agrupam os

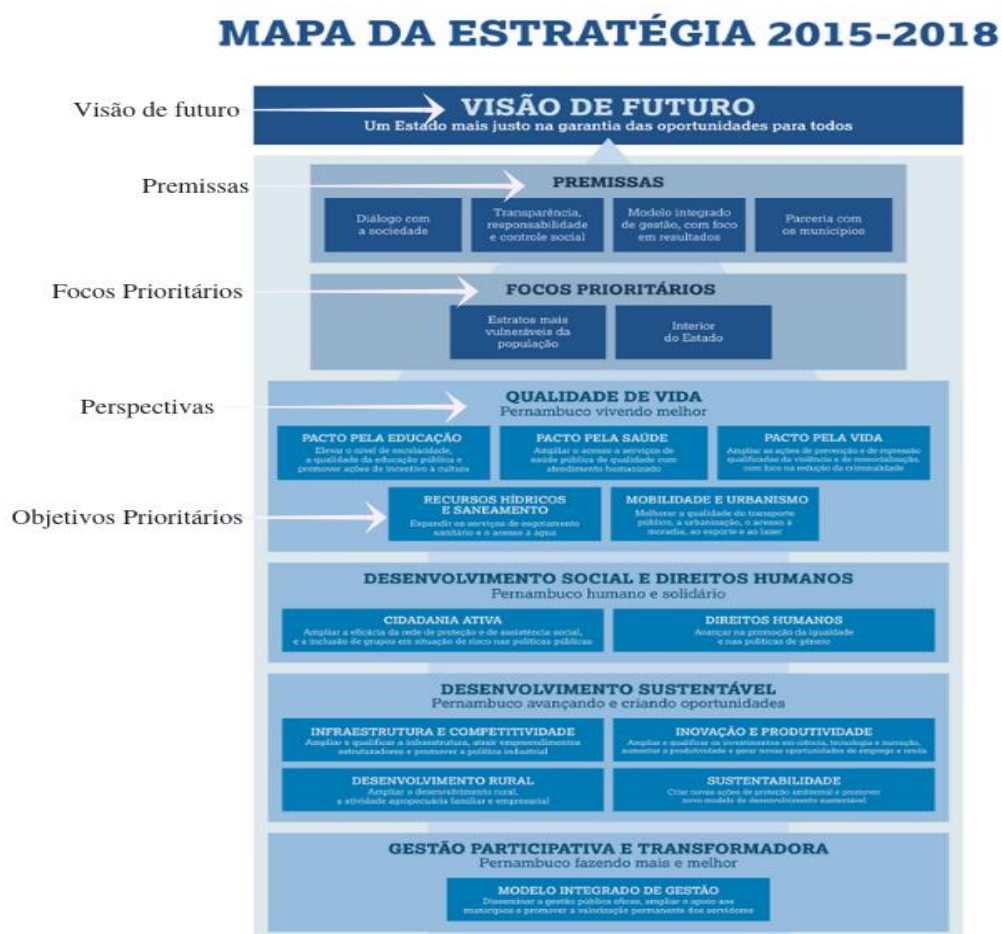
---

<sup>43</sup> Mapa da Estratégia, disponível em: <<http://www.seplag.pe.gov.br/web/tppe/todos-por-pe-mapa-da-estrategia>>.



Objetivos Estratégicos. Por fim, os 12 Objetivos Estratégicos são: Pacto pela Educação; Pacto pela Saúde; Pacto pela Vida; Recursos hídricos e Saneamento; Mobilidade e Urbanismo; Cidadania ativa; Direitos humanos; Infraestrutura e Competitividade; Inovação e Produtividade; Desenvolvimento rural; Sustentabilidade, e Modelo integrado de gestão.

Figura 1 – Mapa da Estratégica de Pernambuco



Fonte: SEPLAG - PE/2015

No processo de criação de uma cultura de monitoramento e de acompanhamento, a “desconfiança” das secretarias finalística com relação ao trabalho de coordenação da implementação da agenda prioritária pela SEPLAG é citada como uma dificuldade na construção do relacionamento intragovernamental. Conforme explica um gestor entrevistado:<sup>44</sup>

O secretário de Estado geralmente é aliado de algum partido. Aquele partido acha que vai fazer o que quiser. E quando ele chega na Secretaria e observa que existe uma determinação e uma linha de trabalho que se chama Mapa da Estratégia, o secretário fica refratário. O secretário tem o legado (da administração anterior), pode agregar alguma meta ao Mapa da Estratégia desde que haja concordância do governador. Isso é um impacto forte.

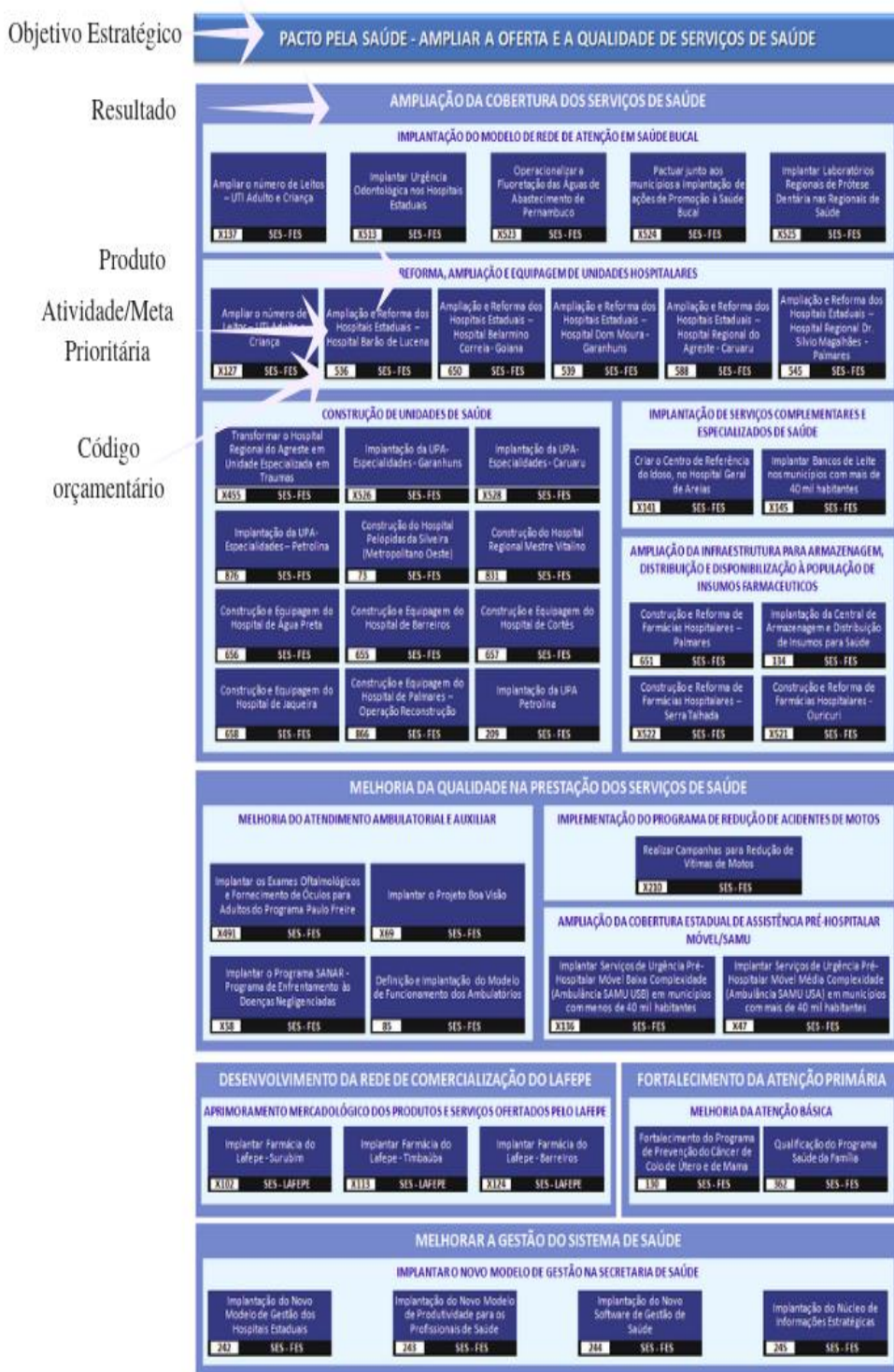
Para cada um dos 12 Objetivos Estratégicos, é feito um mapa da estratégia separadamente, no qual constam resultados, produtos e atividades/metasprioritárias. Ou seja, os resultados são os efeitos esperados com o atingimento do objetivo. Eles são alcançados com a entrega de produtos. Cada produto reúne uma série de metas prioritárias, que são as entregas de serviços e bens que o governo faz à população e são acompanhadas e gerenciadas pelo modelo de gestão. Para a SEPLAG, a unidade de monitoramento é a meta prioritária.

Por exemplo, a Figura 2 representa o mapa da estratégia para o Objetivo Estratégico “Pacto pela Saúde – ampliar a oferta e a qualidade dos serviços de saúde.” Para o Resultado “Ampliação de cobertura dos serviços de saúde”, têm-se, entre outros, o Produto “reforma, ampliação e equipagem de unidades hospitalares”, cuja uma das Atividades ou Metasprioritárias é a “ampliação e reforma dos hospitais estaduais – Hospital Barão de Lucena”. Para essa Meta Prioritária, há um código orçamentário designado, o que mostra o alinhamento planejamento e orçamento.

---

<sup>44</sup> Em entrevista à autora do artigo.

**Figura 2** – Mapa da estratégia para o Objetivo Estratégico “Pacto pela Saúde”



Fonte: Governo de Pernambuco/ PPA 2016-2019

Alessandro, Lafuente e Shostak (2014, p. 11) destacam a existência de um alinhamento entre o Mapa da Estratégia (planejamento) e o orçamento, durante a formulação, a execução e o monitoramento das metas prioritárias, pois cada objetivo estratégico tem uma correlação com a estrutura da Lei Orçamentária Anual (LOA). Conforme ilustra a Figura 3, nota-se que os Objetivos do Mapa da Estratégia correspondem

à “Subfunção” da LOA, enquanto os “Resultados” relacionam-se com o “Programa”, que “é o instrumento de organização da atuação governamental que articula um conjunto de ações” para o atingimento de um objetivo planejado (PERNAMBUCO, p. 69).

**Figura 3 – Relação Mapa da Estratégia e Orçamento de Pernambuco**



Por fim os “Produtos” e as “Atividades” do Mapa da Estratégica correspondente à “Ação” e à “Subação” da LOA.

Não há identidade de significado entre “Perspectiva” e “Função”. A primeira dá conta de Temas Estratégicos extraídos de um programa de governo e, portanto, se situam no âmbito de uma gestão e de uma determinada visão de futuro. Já a segunda, representa áreas temáticas permanentes de atuação do setor público, não se prestando à definição de uma estratégia de governo. De igual modo, “Objetivo Estratégico” e “Subfunção” não guardam semelhança conceitual. Os Objetivos representam os impactos que o Governo deseja obter na sociedade com sua ação e a subfunção é mero detalhamento da função. (PERNAMBUCO, 2015, p. 69).

Uma vez que a SEPLAG tem responsabilidades pela formulação do planejamento estratégico e pela execução e acompanhamento da legislação orçamentária de governo, tal alinhamento é dinâmico e otimizado pela Secretaria. A Secretaria dispõe ainda da tecnologia de um *software* chamado *Qlikview* para informar decisões orçamentárias que afetem as prioridades de governo.

O software *QlikView*, aplicativo de *Business Intelligence* para o gerenciamento dos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado e-Fisco permite a análise de cenários fiscais alternativos para os anos seguintes, produzindo simulações e projeções que permitem aos tomadores de decisão considerar opções realistas para o financiamento das metas prioritárias (que, na maioria dos casos, necessitam de financiamento superior a um ano) e redefinir prioridades [...] O software assegura que as dotações orçamentárias sejam efetivamente destinadas à meta prioritária (ou subação) adequada, já que somente a SEPLAG (e não as secretarias) pode inserir alterações no sistema. (ALESSANDRO; LAFUENTE; SHOSTAK, 2014, p. 12).

Ao coordenar a implementação dos Objetivos Estratégicos, cabe ainda à SEPLAG intervir em caso de desvios de desempenho para averiguar e solucionar os obstáculos à execução das prioridades de governo. Isso pode incluir a colaboração de analistas da SEPLAG com as áreas finalísticas, como acontece com os Pactos, para os quais foram criados núcleos de gestão por resultado formados por analistas da SEPLAG (SEGPR), atuando nessas secretarias. O que também ocorre com os analistas da SEGES, que capacitam as secretarias finalísticas a operacionalizar e monitorar as metas prioritárias em planos de ação. Tal procedimento visa ainda à padronização das informações que alimentam o Painel de Controle e são repassadas ao governador.

Nesse cenário, as reuniões de monitoramento de desempenho são um importante recurso da SEPLAG tanto para o alinhamento contínuo entre orçamento e planejamento durante da execução do Mapa da Estratégia quanto para o monitoramento das metas prioritárias nele contida. O avanço<sup>45</sup> na implementação das prioridades estratégicas é analisado nas reuniões deliberativas de acompanhamento dos Objetivos Estratégicos, realizadas às terças-feiras, nos turnos da manhã e da tarde, com a participação do governador, da SEPLAG, dos secretários e autoridades com o objetivo de ajudar na busca conjunta de soluções.

Por turno, um Objetivo Estratégico é analisado separadamente. Com isso, a cada semana dois dos 12 Objetivos Estratégicos são monitorados nas reuniões, de forma que de seis em seis semanas cada um dos 12 Objetivos Estratégicos é analisado. As reuniões são presididas pelo governador desde a primeira realizada em 2008, segundo gestores entrevistados. Se por algum motivo a reunião não pode ser realizada na terça-feira, ela é remarcada de forma a assegurar a participação do governador, ainda segundo gestores entrevistados. Nesse ponto, é digno de nota que o tempo alocado pelo chefe do Executivo para participar das reuniões destaca a sua importância e a do trabalho de coordenação da

---

<sup>45</sup> Conforme relatado por gestores entrevistados à autora do artigo.

implementação da agenda prioritária de governo feito pela SEPLAG. Nota-se ainda que as reuniões de monitoramento são similares às implementadas no modelo britânico da PMDU.

Semanalmente, antes de cada reunião, a equipe da SEPLAG, notadamente da SEGES, se reúne com a equipe de cada secretaria responsável pelo Objetivo Estratégico para consolidar os resultados, validar dados com os respectivos secretários e atingir um consenso sobre o conteúdo da apresentação a ser feita na reunião. Dois dias antes da reunião, esse conteúdo é apresentado ao governador, ao Núcleo de Gestão e aos secretários envolvidos no Objetivo Estratégico e as informações são atualizadas no sistema Painel de Controle. A SEPLAG, via equipe da SEGES, prepara as transparências, mas, na dinâmica das reuniões, o secretário da área finalística referente a cada um dos Objetivos Estratégicos é quem faz a apresentação do desempenho das metas, em termos de realização física e financeira, fornecendo explicações para possíveis atrasos. Tal procedimento criaria um “constrangimento positivo”, segundo os gestores, pois obriga o secretário a conhecer o andamento da meta prioritária de sua pasta.

Durante as reuniões realizadas em uma sala da sede da SEPLAG, os participantes sentam-se ao redor de uma mesa em forma de “U”, diante de uma tela, na qual são projetados os resultados alcançados relativos às metas prioritárias, podendo ser usados recursos visuais, mapas, fotos, entre outros.

As reuniões representam também uma oportunidade para ajustar as metas prioritárias e tomar medidas corretivas, por exemplo, por meio da repactuação de prazos, desde que haja anuência do governador. No entanto, se houver uma alteração que requer a realocação da dotação orçamentária iniciais do orçamento, será necessário um processo mais complexo, que prevê quatro ciclos de alterações orçamentárias. A equipe da SEPLAG registra as decisões em ata e as projeta na tela, de forma a esclarecer os consensos para todos os participantes (ALESSANDRO; LAFUENTE; SHOSTAK, 2014).

Algumas secretarias, como a de saúde, reproduziram o modelo de acompanhamento dentro das suas estruturas com o secretário presidindo as reuniões para melhor monitoramento da implementação das metas, o que de certa forma ajuda a assegurar a perenidade institucional do modelo.

A SEPLAG estruturou, no âmbito SEGPR, o Núcleo de Gestão por Resultado, composto por cerca de 10 analistas que trabalham com e nas secretarias dos Pactos, para auxiliá-las no atingimento das metas.

Esses analistas coletam informações, acompanham as atividades planejadas, preparam as reuniões de acompanhamento e supervisionam o cumprimento dos encaminhamentos acordados nas reuniões. Também dão apoio às secretarias na implantação do modelo, principalmente para assegurar que ele seja compreendido pelos gestores regionais e até mesmo pelo pessoal da linha de frente em escolas ou hospitais. Atuam como consultores para as secretarias, fornecendo ferramentas de gestão e recursos analíticos. (ALESSANDRO; LAFUENTE; SHOSTAK, 2014, p. 17, tradução nossa).

Vale destacar que a criação desses três Núcleos visa atender a uma das tarefas a serem desempenhadas pela SEPLAG, a saber “Desenvolver, aprimorar, normatizar e documentar as rotinas e práticas do Modelo Todos por Pernambuco – Gestão Democrática e Regionalizada”, instituída pela Lei Complementar nº 141, de 3 de setembro de 2009, disseminando-o interna e externamente ao Governo”. No entanto, destaca-se que a responsabilidade enfrenta limitação de recursos humanos e orçamentários, segundo relatos de gestores entrevistados.

No tocante à disseminação da informação, o Mapa da Estratégia é disponibilizado no *site* da SEPLAG. Anualmente, a secretaria é responsável, com contribuições das secretarias e órgão de governo, pela elaboração do Relatório Anual de Ação de Governo (RAG), que é apresentado pelo governador à Assembleia Legislativa. O relatório é estruturado em torno dos 12 Objetivos Prioritários. O documento é entregue na abertura do ano legislativo, como forma de prestação de contas ao Legislativo e ao cidadão, de todas as ações e iniciativas de governo do Estado no exercício do ano anterior. A elaboração do RAG atende ao preceito constitucional disposto no art. 37, Inciso XXI, da Constituição do Estado de Pernambuco e às Leis Complementares nº 141, de setembro de 2009, e nº 13.306, de outubro de 2007. A SEPLAG considera o Relatório um instrumento de controle social e de transparência na gestão. O documento fica disponível no *site* da SEPLAG.

Quadrimestralmente, a SEPLAG disponibiliza o Relatório de Gestão Social (RGS) apresenta uma avaliação qualitativa e quantitativa das áreas de atuação ou Objetivos e Estratégicos descritos no PPA, com resultados de sete áreas: educação; segurança; saúde; cidadania ativa; atividade econômica; mercado de trabalho; e investimento do governo. O Relatório também é uma exigência legal prevista na Lei Complementar nº 141, de setembro de 2009. Bimestralmente, a SEPLAG produz os relatórios de acompanhamento dos Pactos pela Vida, pela Saúde e pela Educação.

Outro ponto a ser destacado no Modelo é a responsabilidade da SEPLAG, notadamente da SEDMG, pelo fortalecimento de capacidades institucionais. Até 2010, a



equipe da SEPLAG não era formada por servidores concursados. Neste ano, foi criada a carreira de analista de planejamento, orçamento e gestão e realizado o primeiro concurso público. Atualmente, cerca de 80% dos gestores da SEPLAG são oriundos dessa carreira, segundo gestores entrevistados.

A formação e a capacitação de um quadro de gestores públicos do Estado, por meio de um currículo do Programa de Formação Continuada, é uma das formas de possibilitar a perenidade institucional do Modelo de Integrado e Gestão de Pernambuco, tanto para a promoção da institucionalização e o aperfeiçoamento do Modelo. Isto porque os servidores públicos tendem a permanecer nas secretarias com a alternância na chefia do Poder Executivo e capacitados representam um corpo de gestores capazes de dar continuidade à gestão do Modelo Integrado de Gestão.

Isso incorporaria o conhecimento, competências e comportamento necessários em toda a administração, aumentando o controle sobre o modelo por parte de gestores e servidores de todas as áreas. Portanto, a sustentabilidade do modelo seria fortalecida e se tornaria menos dependente da liderança do governador e da SEPLAG. (ALESSANDRO; LAFUENTE; SHOSTAK, 2014, p. 34, tradução nossa).

Por fim, o “empoderamento do gestor das metas prioritárias” é citado pelos entrevistados com uma das maiores contribuições do trabalho dos analistas da SEPLAG para as secretarias, na coordenação da implementação das metas prioritárias. Como relata um dos gestores entrevistados:<sup>46</sup>

Atrás do Mapa da Estratégia tem um desejo da população e do próprio governador quando fez o plano de governo. Tem que aos poucos conquistar, via gestor intermediário e o alto gestor, para que perceba que o processo vai levar ao sucesso.

#### **4.2.2 Análise da Secretaria de Planejamento e Gestão**

A criação da atual Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do governo do Estado de Pernambuco não buscou motivação no modelo da PMDU britânica. No entanto, o trabalho da Secretaria na coordenação da implementação das prioridades estratégicas, no escopo do Modelo Integrado de Gestão, guarda muitas semelhanças a uma Unidade de Entrega, tais como: planejamento das prioridades de governo; monitoramento da execução, e intervenção em caso de necessidade de ajustes, e estabelecimento de rotinas de

---

<sup>46</sup> Em entrevista à autora do artigo.

acompanhamento. A SEPLAG faz parte do NdG e conta com o apoio explícito do chefe do Executivo, a quem o Secretário da SEPLAG se reporta diretamente. O diferencial é o alinhamento do planejamento com o orçamento em um único órgão de governo.

A exemplo da PMDU, a SEPLAG é estruturada em um contexto de fortalecimento do NdG para a melhoria da coordenação das ações governamentais e da entrega dos serviços públicos estratégicos. Há um componente de participação popular no processo de definição da agenda prioritária de governo, mas, em última instância, as prioridades estratégicas são definidas pelo governador. Isso reforça a abordagem “De cima para baixo” na implementação das políticas públicas.

Vale destacar que o mandato e as responsabilidades da SEPLAG são respaldados por um ato normativo importante, a Lei Complementar nº 141/2009, que dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão de Pernambuco. Pela legislação brasileira, a revogação de uma Lei Complementar requer fatores mais rígidos. Dessa forma, a Lei ao assegurar a continuidade do Modelo Integrado de Gestão, contribuiu para perpetuar o papel da SEPLAG como uma Unidade de Entrega.

Destacamos ainda o trabalho da SEPLAG na capacitação dos atores governamentais por meio de cursos de para os servidores da secretaria. Visto que os servidores públicos podem permanecer nas secretarias com a alternância na chefia do Poder Executivo, capacitados, eles representam um corpo de gestores capazes de dar continuidade à gestão do Modelo Integrado de Gestão, dependendo menos da liderança do governador e da própria SEPLAG.

Outro ponto similar à PMDU é a criação de rotinas de trabalho com para o foco contínuo no acompanhamento das metas e na coleta de informações, e o trabalho de parceria junto às áreas finalísticas. SEPLAG é responsável por organizar e prover informações para as reuniões periódicas de monitoramento dos objetivos estratégicos de governo, lideradas pelo governador e com a participação do NdG e dos responsáveis pela entrega das prioridades estratégicas. A produção de relatórios é importante também por registrar a memória institucional da implementação da agenda prioritárias e possibilitar o compartilhamento de conhecimento gerado com outros governos e com a sociedade.

Com base nas informações contidas neste subcapítulo, a seguir apresentamos a Matriz Analítica 4 do modelo pernambucano de Unidade de Entrega, a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), com base nas categorias de análise (variáveis e dimensões) examinadas na presente pesquisa.

**Quadro 9 – Matriz Analítica 4 – Modelo pernambucano de Unidade de Entrega: a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG)**

Variável	Dimensão	Pernambuco – Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG)
<b>Objetivo</b>	Origem e contexto	A SEPLAG foi criada em 2007, no contexto do fortalecimento estratégico do Núcleo de Governo (NdG), após a eleição de Eduardo Campos (PSB) para o governo estadual em 2006. A criação da SEPLAG é considerada inovadora por assignar as atividades de planejamento, de orçamento e de monitoramento dentro do mesmo órgão, com forte apoio do chefe do Executivo.
	Exemplo inspirador	Não foi possível identificar na literatura ou nas entrevistas um modelo que tenha inspirado a criação e/ou as atribuições específicas nos moldes da SEPLAG.
	Objetivo declarado (mandato)	A SEPLAG assume um papel central no Modelo de Gestão Integrado de Pernambuco, ao integrar do planejamento das prioridades estratégicas do governo até o monitoramento da implementação e do cumprimento das metas, passando pelo alinhamento das prioridades com o orçamento e a correção e os ajustes. Suas atribuições estão descritas na Lei Complementar nº 141/2009. A Secretaria reporta-se diretamente ao governador, fundamenta sua análise em dados e, de fato, é a unidade responsável por gerenciar o modelo de gestão governamental.
	Endosso político	A SEPLAG conta com forte endosso. De fato, a Lei nº 141/2009, que formaliza o Modelo Integrado de Gestão de Pernambuco, atribui à SEPLAG a responsabilidade pelo Sistema de Planejamento e Gestão do Modelo. Quanto à medição de desempenho, o NdG, sob a orientação técnica da SEPLAG, coordenará anualmente o processo de definição das Metas Prioritárias de governo. A SEPLAG conta com equipe própria e o Secretário reporta-se diretamente ao governador.
<b>Legitimidade</b>	Localização	A SEPLAG é um dos atores do NdG e reporta-se diretamente ao governador. Fisicamente, a sede da Secretaria localiza-se em um endereço distinto do da sede de governo.
	Interação com áreas prioritárias e demais atores do NdG	A SEPLAG mantém uma interação muito próxima com as áreas responsáveis pelos Objetivos Prioritários de governo, por meio, principalmente, da SEGES, responsável pelo acompanhamento das metas prioritárias e dos projetos de grande porte no âmbito do EGP, e pela SEGPR, responsável pelo monitoramento dos Pactos firmados nas áreas de segurança, educação e saúde. Tanto a SEGES quanto a SEGPR têm atribuições e responsabilidades com impacto direto na coordenação da implementação dos Objetivos Estratégicos de governo. No caso da SEGPR, analistas lotados na SEPLAG trabalham fisicamente nas secretárias finalísticas.
<b>Recursos humanos</b>	Tamanho da equipe	A equipe da SEPLAG é formada por cerca de 200 pessoas, sendo que 33 delas trabalham na SEGES com o acompanhamento de Metas Prioritárias e 50 pessoas trabalham na SEGPR, no monitoramento dos PACTOS.
	Perfil do líder da Unidade	Não foi possível detectar o perfil do líder da SEPLAG por meio da revisão de literatura ou das entrevistas com gestores. No entanto,

		tendemos a considerar que o impacto direto do perfil do líder da SEPLAG é difuso, visto que a SEGES e a SEGPR, e seus respectivos líderes, também trabalham diretamente no acompanhamento das metas prioritárias.
<b>Organização</b>	Definição das prioridades de governo	A partir da análise das sugestões da população, em conjunto com o Plano de Governo, consultas às secretarias, e identificação de áreas prioritárias, a SEPLAG propõe os Objetivos Estratégicos ao governador para o próximo quadriênio.
	Rotina de monitoramento da agenda prioritária	Reuniões deliberativas semanais (às terças-feiras) organizadas pela SEPLAG, na sede da Secretaria e presididas pelo governador, com a participação do NdG, para acompanhamento de cada um dos 12 Objetivos Estratégicos.
	Processamento e disseminação da informação	A SEPLAG disponibiliza em seu <i>site</i> na internet o Mapa da Estratégia. É responsável pela elaboração do Relatório Anual de Ação de Governo (RAG) e, trimestralmente, pelo Relatório de Gestão Social (RGS). Bimestralmente, a SEPLAG produz os relatórios de acompanhamento dos Pactos pela Vida, Saúde e Educação. Todos os relatórios estão disponíveis no <i>site</i> .
<b>Perenidade institucional</b>	Continuidade do modelo	A continuidade das responsabilidades da SEPLAG está diretamente ligada à Lei Complementar nº 141/2009, que dispõe sobre Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo de Pernambuco e as atribuições da Secretaria dentro do Modelo. Sendo uma Lei Complementar, a legislação brasileira determina condições para sua alteração.
	Capacitação de atores governamentais	A SEPLAG capacita os atores governamentais de duas formas. Os gestores da Secretaria passam por um programa de formação contínua e de capacitação profissional, ministrados pela SEDMG, conforme determina a Lei Complementar nº 141/2009. Os servidores da SEPLAG dão apoio às secretarias finalísticas na implantação do Modelo de Gestão, para assegurar que as metas sejam entendidas.

Fonte: Elaboração própria.

Na parte cinco a seguir, apresentaremos uma análise comparativa das Matrizes Analíticas da PMDU britânica, do EPE mineiro e da SEPLAG pernambucana, buscando indicar diferenças e semelhanças entre as experiências no Reino Unido, em Minas Gerais e em Pernambuco, respectivamente.

## 5 ANÁLISE COMPARATIVA

### 5.1 Semelhanças e diferenças na aplicação do conceito de Unidade de Entrega nas experiências de Minas Gerais e de Pernambuco *vis-à-vis* o caso da PMDU do Reino Unido

Nesta parte, com base nas categorias de análise propostas, analisaremos comparativamente as experiências dos governos Estaduais de Minas Gerais com a implantação do Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE) e de Pernambuco com a estruturação da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), em relação ao caso do governo central do Reino Unido com criação da Unidade de Entrega do Primeiro-ministro (*Prime Minister's Delivery Unit* – PMDU). Para isso, consideramos a PMDU o modelo ideal de Unidade de Entrega e contrastaremos os casos do EPE e da SEPLAG com a Unidade britânica, indicando semelhanças e diferenças.

As categorias de análise estão divididas em cinco variáveis, com as respectivas dimensões, a saber:

1. **Variável Objetivo – dimensões:**
  - Origem e contexto;
  - Exemplo inspirador;
  - Objetivo declarado (mandato).
2. **Variável Legitimidade – dimensões:**
  - Endosso político;
  - Localização;
  - Interação com as áreas prioritárias e demais atores do NdG.
3. **Variável Recursos Humanos – dimensões:**
  - Tamanho da equipe;
  - Perfil do líder a Unidade.
4. **Variável Organização – dimensões:**
  - Definição das prioridades de governo;
  - Rotina de monitoramento da agenda prioritária;
  - Processamento e disseminação da informação.
5. **Variável Perenidade institucional – dimensões:**
  - Continuidade do modelo;

- Capacitação de atores governamentais.

A seguir apresentaremos a Matriz Analítica para cada variável, individualmente, comparando as três experiências e as tabelas com a semelhanças e diferenças entre as Unidades.

Variável	Dimensão	Reino Unido – Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (PMDU)	Minas Gerais – Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE)	Pernambuco – Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG)
Objetivo	Origem e contexto	A PMDU foi criada em 2001 no segundo mandato do primeiro-ministro Tony Blair como forma de impulsionar a entrega de políticas públicas prioritárias, após o fracasso na implementação dessas políticas no primeiro mandato.	O EPE foi criado em janeiro 2011 no contexto de continuidade das reformas da gestão pública no Estado de Minas Gerais, iniciadas com o Programa Choque de Gestão, em 2003.	A SEPLAG foi criada em 2007, no contexto do fortalecimento estratégico do Núcleo de Governo (NdG), após a eleição de Eduardo Campos (PSB) para o Governo estadual em 2006. A criação da SEPLAG é considerada inovadora por assignar as atividades de planejamento, de orçamento e de monitoramento dentro do mesmo órgão, com forte apoio do chefe do Executivo.
	Exemplo inspirador	A PMDU foi inspirada nas técnicas e ferramentas utilizadas pela Unidade de Normas e Eficácia ( <i>Standards and Effectiveness Unit</i> , SEU) do Departamento de Educação britânico durante o primeiro mandato de Blair.	A implantação do EPE foi inspirada na experiência britânica com a Unidade de Entrega do PMDU. Os gestores mineiros fizeram inclusive uma videoconferência com britânico Michael Barber, o primeiro chefe da PMDU, para compartilhamento de conhecimento.	Não foi possível identificar na literatura ou nas entrevistas um modelo que tenha inspirado a criação e/ou as atribuições específicas nos moldes da SEPLAG.
	Objetivo declarado (mandato)	O mandato da PMDU era para monitorar e fornecer apoio aos departamentos na implementação de um número restrito de metas e de objetivos nas áreas prioritárias da agenda de políticas públicas de governo para assegurar que fossem entregues aos cidadãos.	Nos termos da Lei Delegada nº 181, de janeiro de 2011, o mandato do EPE é descrito da seguinte forma: “tem por finalidade contribuir para a definição e a execução das prioridades estratégicas do governo, assumindo papel de colaborador junto aos órgãos e entidades da Administração Pública do Poder Executivo”.	A SEPLAG assume um papel central no Modelo de Gestão Integrado de Pernambuco, ao integrar do planejamento das prioridades estratégicas do governo até o monitoramento da implementação e do cumprimento das metas, passando pelo alinhamento das prioridades com o orçamento e a correção e os ajustes necessários. Suas atribuições estão descritas na Lei Complementar nº 141/2009. A Secretaria reporta-se diretamente ao governador, fundamenta sua análise em dados e, de fato, é a unidade responsável gerenciar o modelo de gestão governamental.

Fonte: Elaboração própria.

### **1. Matriz Analítica para variável “Objetivo”**

Ao analisarmos a dimensão “**Origem e Contexto**” da criação das Unidades no Reino Unido (PMDU, 2001), em Minas Gerais (EPE, 2011) e em Pernambuco (SEPLAG, 2001), percebemos que os três exemplos foram criados em um cenário de fortalecimento do NdG e de busca por uma melhora da coordenação intragovernamental que resultasse em uma melhoria na implementação da agenda de prioridades estratégicas do governo. Cumpre destacar que, enquanto a PMDU foi criada no núcleo de um governo central de um sistema parlamentarista, o EPE e a SEPLAG foram implantadas no centro de governos subnacionais estaduais, em um país de sistema presidencialista.

De forma similar, a PMDU e o EPE foram ambos criados em um contexto de continuidade política partidária e institucional e de reformas na gestão pública. No Reino Unido, o primeiro-ministro Tony Blair recém havia sido eleito para um segundo mandato, quando, em 2001, determinou a criação da PMDU. Com a implementação da Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (PMDU), o chefe do Executivo adotava a estratégia de usar sua autoridade pessoal e o papel estratégico do NdG na coordenação das instituições que o compõem, com o objetivo de impulsionar as entregas das políticas públicas prioritárias de governo, após o baixo desempenho da implementação das políticas públicas em seu primeiro mandato.

Em Minas Gerais, o EPE foi criado pelo governador Antonio Anastasia em 2011, no Programa Estado para Cidadania, que, por sua vez, é considerado a terceira geração do Programa Choque de Gestão de reforma da gestão pública, iniciado no Estado em 2003. À época, a criação do EPE foi vista com um avanço nesse amplo contexto de reformas. Tratava-se de um esforço do NdG de adotar práticas mais colaborativas na coordenação intragovernamental na identificação e solução de entraves à implementação da agenda prioritária de governo. Tal prática contrastaria com a abordagem predominantemente de controle adotada, até então, pelos órgãos centrais no acompanhamento da estratégia de governo.

Por sua vez, a SEPLAG foi estruturada no início da gestão do governador Eduardo Campos, em 2007, em um momento em que o chefe do Executivo decidira fortalecer o NdG para melhorar a entrega de serviços públicos prioritários à população, por meio do Modelo de Gestão Integrado da administração pública. Nesse modelo, a SEPLAG assume um papel central, devendo, entre outros pontos, coordenar o processo de planejamento governamental, inclusive o plano plurianual, e coordenar a gestão estratégica de governo e



aperfeiçoar o modelo de gestão e sistematizar o gerenciamento dos projetos estratégicos do governo do Estado.

No modelo, a SEPLAG desempenha papel fundamental na integração das diferentes etapas do ciclo de políticas, tendo responsabilidades e atribuições no planejamento das prioridades do governo, no alinhamento de recursos orçamentários com essas prioridades, no monitoramento da execução e cumprimento das metas prioritárias pelas secretarias finalísticas, no apoio e intervenção em caso de barreiras à consecução das metas da agenda prioritária de governo.

Quanto à dimensão “**Exemplo inspirador**”, a PMDU buscou inspiração nas técnicas e ferramentas utilizada pela Unidade de Normas e Eficácia, chefiada por Michael Barber, no Departamento de Educação, no primeiro mandato de Tony Blair. Posteriormente, Barber foi o responsável por estrutura e chefiar a PMDU em 2001. Uma década depois, em 2011, o governo de Minas Gerais vai inspirar-se na experiência britânica com a criação da PMDU para implantar o EPE, com base na realidade de gestão pública local.

Diferentemente do ocorrido em Minas Gerais, na experiência de coordenação de implementação da agenda estratégica de governo em Pernambuco, não foi possível identificar na literatura ou nas entrevistas um modelo que tenha inspirado a criação e/ou as atribuições específicas nos moldes da SEPLAG. Talvez, acreditamos, seja porque Secretarias de Planejamento e Gestão são estruturas já consolidadas no organograma de governo. Dito de outra forma, é esperada a existência dessas Secretarias na estrutura de um governo subnacional.

Ao analisarmos a dimensão “**Objetivo declarado (mandato)**” das estruturas avaliadas, notamos que as três experiências apresentam mandatos muito similares: auxiliar o Poder Executivo (e seu líder) na consecução da agenda de prioridades estratégicas. No entanto, detectamos algumas diferenças e particularidades entre os três exemplos.

Nos casos de Minas Gerais e de Pernambuco, as atribuições e as responsabilidades do EPE e da SEPLAG, respectivamente, são amparadas por instrumentos normativos, o que identificamos como um esforço adicional para oficializar o trabalho desses órgãos – e assegurar a legitimidade – diante da sociedade e demais membros do governo.

No caso da Unidade de Entrega mineira, a Lei Delegada nº 181, de janeiro de 2011, determina expressamente que o objetivo do EPE é o de contribuir para “a definição e execução das prioridades estratégicas de governo”, por meio de uma atuação colaborativa

com os órgãos e as entidades da administração pública do Poder Executivo estadual. Por ser uma Lei Delegada, trata-se de um poder delegado expressamente pelo Poder Legislativo estadual para que Poder Executivo dispusesse de um ato normativo, no caso, sobre a criação do EPE.

De forma correlata, as atribuições e responsabilidades da SEPLAG são descritas, oficializadas e respaldadas pela Lei Complementar nº 141, de setembro de 2009, que consolidada o Modelo Integrado de Gestão de Pernambuco, da Assembleia Estadual. Nos termos da Lei, SEPLAG assume um papel central ao ser responsável pelo Sistema de Planejamento e Gestão do Modelo, devendo, entre outros pontos, coordenar o processo de planejamento governamental, inclusive o plano plurianual, e coordenar a gestão estratégica de governo e aperfeiçoar o modelo de gestão e sistematizar o gerenciamento dos projetos estratégicos do governo do Estado. Por se tratar de uma Lei Complementar, cumpre ressaltar, que, em termos jurídicos, são requeridos critérios mais rígidos para alterá-la. No caso britânico, a criação da PMDU não é embasada ou respaldada por um instrumento jurídico do Poder Executivo ou do Legislativo.

A Tabela 1 a seguir resume as semelhanças e as diferenças entre a PMDU britânica, o EPE mineiro e a SEPLAG pernambucana no tocante à variável “Objetivo”.

**Tabela 1 – Semelhanças e diferenças entre o EPE e a SEPLAG *vis-à-vis* a PMDU: variável “Objetivo”**

	<b>Semelhanças</b>	<b>Diferenças</b>
<b>Objetivo</b>	<p><b>Origem e contexto</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. EPE e SEPLAG são criadas em contexto de fortalecimento do NdG.</li> <li>2. EPE e SEPLAG buscam melhoria da implementação da agenda estratégica.</li> <li>3. EPE criado em cenário de continuidade política partidária e de reformas de gestão pública em andamento.</li> <li>4. EPE não é responsável pelo orçamento.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. SEPLAG criada no início de mandato de governo e começo de reforma administrativa.</li> <li>2. EPE e SEPLAG implantada no centro de governos subnacionais estaduais/sistema presidencialista.</li> <li>3. SEPLAG responsável pelo planejamento governamental, incluindo orçamento, e gestão estratégicas.</li> </ol>
	<p><b>Exemplo inspirador</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. EPE inspirou-se no modelo da PMDU, adaptando-a à realidade local do governo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Não foi possível identificar na literatura ou nas entrevistas um modelo que tenha inspirado a criação e/ou as atribuições específicas nos moldes da</li> </ol>

---

		SEPLAG.
Objetivo declarado (mandato)	<b>1.</b> Os mandatos do EPE e da SEPLAG buscam auxiliar o Poder Executivo na consecução da agenda de prioridades estratégicas de governo.	<b>1.</b> Criação e atribuições do EPE e da SEPLAG respaldados por instrumentos jurídicos (Lei Delegada e Lei Complementar).

---

Fonte: Elaboração própria.

Variável	Dimensão	Reino Unido – Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (PMDU)	Minas Gerais – Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE)	Pernambuco – Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG)
Legitimidade	Endosso político	A PMDU contava com forte e visível endosso político no NdG. Era uma estrutura independente, com equipe própria, e seu líder reportava-se diretamente ao primeiro-ministro. O nome carrega o peso do aval e da liderança do chefe do Executivo: Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro ( <i>Prime Minister's Delivery Unit</i> ).	O EPE contava com forte apoio do chefe do Executivo na estrutura do NdG. Era um órgão autônomo, com equipe própria e status de secretaria estadual de governo e seu diretor-presidente reportava-se diretamente ao governador. Encontra respaldo jurídico na Lei Delegada nº 181/2011.	A SEPLAG conta com forte endosso. De fato, a Lei nº 141/2009, que formaliza o Modelo Integrado de Gestão de Pernambuco, atribui à SEPLAG a responsabilidade pelo Sistema de Planejamento e Gestão do Modelo. Quanto à medição de desempenho, o NdG, sob a orientação técnica da SEPLAG, coordenará anualmente o processo de definição das Metas Prioritárias de governo. A SEPLAG conta com equipe própria e o Secretário reporta-se diretamente ao governador.
	Localização	A PMDU localizava-se dentro da estrutura do Gabinete de governo. Fisicamente, a PMDU funciona no mesmo endereço que abriga a residência oficial do primeiro-ministro e a sede do governo: o número 10 da <i>Downing Street</i> , em Londres.	O EPE ficava localizado fisicamente em um prédio ao lado do Palácio Tiradentes, na Cidade Administrativa, sede do poder Executivo.	A SEPLAG é um dos atores do NdG. Sua sede localiza-se em um endereço distinto do da sede de governo.
	Interação com áreas prioritárias e demais atores do NdG	A PMDU e seu primeiro líder, Michael Barber, lograram estabelecer relações de parceria com o primeiro-ministro, com as áreas responsáveis pela entrega das prioridades de governo, com o Departamento do Tesouro, para o alinhamento dos Acordos do Serviço Público (PSAs), com os Secretários Permanentes dos departamentos e com o Gabinete do primeiro-ministro.	Com as áreas de Saúde, Educação e Emprego criou-se uma relação de parceria de trabalho, no qual o valor agregado do EPE era percebido pelas equipes das secretarias da prioridade. A base de informação foi, em parte, construída nas gestões anteriores. No entanto, o EPE enfrentou dificuldades de acesso à informações e dados e resistências internas na área de Defesa Social (Segurança), o que levou o governo a mudar a meta prioritária. O EPE também teria enfrentado a resistência de gestores temerosos em fixar metas para as áreas prioritárias.	A SEPLAG mantém uma interação muito próxima com as áreas responsáveis pelos Objetivos Prioritários de governo, por meio, principalmente, da SEGES, responsável pelo acompanhamento das metas prioritárias e dos projetos de grande porte no âmbito do EGP, e pela SEGPR, responsável pelo monitoramento dos Pactos firmados nas áreas de segurança, educação e saúde. Tanto a SEGES quanto a SEGPR têm atribuições e responsabilidades com impacto direto na coordenação da implementação dos Objetivos Estratégicos de governo. No caso da SEGPR, analistas lotados na SEPLAG trabalham fisicamente nas secretarias finalísticas.

Fonte: Elaboração própria.

## 2. Matriz Analítica para a variável “Legitimidade”

Quanto à dimensão “**Endosso Político**”, a PMDU, o EPE e a SEPLAG contam com explícito e forte apoio político, principalmente do chefe do Executivo. Esse é considerado em todas as experiências com o “patrocinador” ou “fiador” das Unidades. No caso britânico, tal aval e peso de representar o chefe do Executivo está claramente anunciado no próprio nome Unidade: Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro.

Em todas as três experiências, as Unidades são estruturas autônomas dentro do governo e seu líder se reporta diretamente o chefe do Executivo (primeiro-ministro, no modelo britânico, e governador, nos modelos mineiro e pernambucano). Como mencionado anteriormente, entendemos que os atos normativos que criaram e definiram as atribuições do EPE mineiro, a Lei Delegada nº 181, e da SEPLAG pernambucana, a Lei Complementar nº 141, marcam ainda o forte apoio político ao trabalho desses órgãos. Notadamente, o EPE tem *status* de secretaria estadual, enquanto a SEPLAG é de fato uma secretaria estadual.

Na dimensão “**Localização**”, analisamos que todas as três Unidades estão inseridas na estrutura do NdG. A localização física diverge. A PMDU funcionava no mesmo endereço que abrigava o gabinete do primeiro-ministro Blair e o EPE ficava em um edifício próximo do Palácio Tiradentes, na Cidade Executiva. Em Pernambuco, a sede da SEPLAG localiza-se em um bairro distinto do da sede administrativa do Poder Executivo estadual.

Por fim, análise da dimensão “**Interação com áreas prioritárias e demais atores do NdG**”, nos revelou diferenças substanciais entre as três Unidades. No caso britânico, a literatura revela que a PMDU logrou estabelecer relações de parceria os atores chave do NdG, como, por exemplo, o próprio primeiro-ministro e o Departamento do Tesouro e as secretarias finalísticas. Tal parceria possibilitava o compartilhamento de informações entre a equipe da PMDU e os órgãos finalísticos e o monitoramento com base em dados em tempo real.

No caso da Unidade de Pernambuco, a SEPLAG, dada a sua centralidade no gerenciamento do Modelo Integrado de Gestão estadual, mantém uma interação muito próxima das áreas responsáveis pela implementação da agenda prioritária de governo. Na estrutura da SEPLAG, duas secretarias executivas, a SEGES e a SEGPR, são responsáveis pelo acompanhamento da implementação dos Objetivos Estratégicos junto às equipes dos órgãos finalísticos. Os gestores dessas secretarias lograram estabelecer o contínuo contato,

assessoramento e parceria com os gestores – não só os secretários, mas também os gestores de nível médio – dos órgãos finalísticos. Com isso, há uma troca de informações e construção de elos de confiança.

No caso de Minas Gerais, conforme relatado por um dos gestores do EPE, a equipe do Escritório conseguiu estabelecer uma relação de parceria com as secretarias de Saúde e Educação. No entanto, teria enfrentado dificuldades com relação ao acesso às informações e a dados, além de resistências internas por parte da área de Defesa Social (segurança), o que levou o governo a mudar a meta prioritária. Outra barreira relatada foi a resistência de alguns gestores temerosos em fixar metas para as áreas prioritárias.

A Tabela 2 a seguir resume as semelhanças e as diferenças entre a PMDU britânica, o EPE mineiro e a SEPLAG pernambucana no tocante à variável “Legitimidade”.

**Tabela 2 – Semelhanças e diferenças entre o EPE e a SEPLAG *vis-à-vis* a PMDU: variável “Legitimidade”**

		<b>Semelhanças</b>	<b>Diferenças</b>
<b>Legitimidade</b>	Endosso político	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. O EPE e a SEPLAG contam com forte apoio político do chefe do Executivo.</li> <li>2. Líderes das Unidades reportam-se diretamente ao chefe do Executivo.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. SEPLAG e EPE são/tem status de secretaria de governo.</li> </ol>
	Localização	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. O EPE e a SEPLAG estão inseridas na estrutura do NdG.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A localização física do EPE é próxima à sede do Poder Executivo; SEPLAG distinta.</li> </ol>
	Interação com áreas prioritárias e demais atores do NdG	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. A SEPLAG parece ter sido mais exitosa em criar parcerias de trabalho aparentemente exitosas com órgãos finalísticos.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. O EPE logrou criar parcerias nas áreas de saúde e educação, mas enfrentou dificuldade em romper silos e ter acesso a informações na área de Defesa Social. Enfrentou ainda a resistências de gestores temerosos em fixar metas para áreas prioritárias.</li> </ol>

Fonte: Elaboração própria.

Variável	Dimensão	Reino Unido – Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (PMDU)	Minas Gerais – Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE)	Pernambuco – Secretaria de Planejamento e estão (SEPLAG)
Recursos humanos	Tamanho da equipe	A equipe da PMDU era composta por cerca de 40 pessoas oriundas do serviço público, do governo local e de consultorias. O líder da PMDU escolheu alguns membros da equipe.	A equipe do EPE era composta por entre 60 e 70 pessoas trabalhando diretamente com as prioridades estratégicas, além dos empreendedores públicos.	A equipe da SEPLAG é formada por cerca de 200 pessoas, sendo que 33 delas trabalham na SEGES com o acompanhamento de Metas Prioritárias e 50 pessoas trabalham na SEGPR, no monitoramento dos Pactos.
	Perfil do líder da Unidade	O líder da PMDU capitaneou a experiência precursora da Unidade de Normas e Eficácia ( <i>Standards and Effectiveness Unit – SEU</i> ) do Departamento de Educação britânico. Ele possuía um perfil colaborativo de trabalho na resolução de problemas.	O primeiro-diretor presidente, Tadeu Barreto, assumiu cargos ligados à área de planejamento e gestão no governo mineiro entre 2003 e 2010. Em parte, por isso, e em parte devido à sua personalidade, os atores do NdG envolvidos nas áreas prioritárias o viam com certa desconfiança. Esses atores o relacionavam aos papéis anteriores de membro de um órgão controlador, o que dificultou a criação de relacionamentos de parceira, conforme proposto pelo EPE. O segundo diretor-presidente André Barrence buscou imprimir um novo mandato, transformando o EPE em um laboratório de aceleração de projetos e inovação no governo.	Não foi possível detectar o perfil do líder da SEPLAG por meio da revisão de literatura ou das entrevistas com gestores. No entanto, tendemos a considerar que o impacto direto do perfil do líder da SEPLAG é difuso, visto que a SEGES e a SEGPR, e seus respectivos líderes, também trabalham diretamente no acompanhamento das metas prioritárias.

Fonte: Elaboração própria.

### 3. Matriz Analítica para a variável “Recursos humanos”

Levando-se em consideração que, segundo a literatura, a equipe de uma Unidade de Entrega é, comumente, caracterizada por ser pequena, observamos que a PMDU e o EPE guardam algumas semelhanças com relação aos recursos humanos de que dispõem. A PMDU trabalhava com uma equipe de 40 pessoas, ao passo que o EPE reunia um grupo de até 70 pessoas trabalhando com as prioridades estratégicas. Por sua vez, a SEPLAG, considerada na íntegra tem cerca de 200 gestores. No entanto, se for considerado isoladamente a SEGES, que dispõe de 33 profissionais, e a SEGPR, com uma equipe de 50 gestores, o número de profissionais trabalhando no acompanhamento da agenda estratégica de governo totaliza 83 gestores.

Quanto à formação da equipe, a SEPLAG se destaca por contar apenas com servidores concursados. Ao passo que, a PMDU e o EPE tinham em suas equipes profissionais oriundos do serviço público e do setor privado.

A literatura menciona as características do líder da Unidade como tendo impacto no trabalho lá desenvolvido. No caso britânico, observamos que o líder da PMDU, Michael Barber, foi o responsável por estruturar a Unidade de Normas e Eficácia (*Standards and Effectiveness Unit – SEU*) do Departamento de Educação britânico na primeira gestão do premier Blair e a SEU inspirou a Unidade de Entrega britânica. A literatura também menciona o seu conhecido perfil colaborativo de trabalho na resolução problemas e sua disposição em criar relacionamentos-chave com atores do NdG para facilitar o trabalho da PMDU.

Assim como Barber, o primeiro diretor-presidente do EPE mineiro, Tadeu Barreto Guimarães, havia trabalhado na gestão anterior do governo, em que assumira cargos públicos nas áreas de planejamento e gestão entre 2003 e 2010. No entanto, como relata o próprio Guimarães, esse fato aliado à sua personalidade terminou por criar um ambiente no qual ele era visto com certa desconfiança por alguns atores do NdG envolvidos nas áreas prioritárias. Segundo ele, os atores o relacionavam a um papel de membro de um órgão controlador, o que dificultou a criação de relacionamentos de parceria, tal qual era proposto pelo EPE. O segundo diretor-presidente André Barrence, por sua vez, buscou imprimir um novo mandato ao EPE, transformando-o, em parte, em um laboratório de aceleração de projetos e inovação no governo.

Não foi possível detectar o perfil do líder da SEPLAG por meio da revisão de literatura ou das entrevistas com gestores. No entanto, tendemos a considerar que o



impacto direto do perfil do líder da SEPLAG é difuso, visto que a SEGES e a SEGPR e os respectivos líderes também trabalham diretamente no acompanhamento das metas prioritárias.

A Tabela 3 a seguir resume as semelhanças e as diferenças entre a PMDU britânica, o EPE mineiro e a SEPLAG pernambucana no tocante à variável “Recursos humanos”.

**Tabela 3 – Semelhanças e Diferenças entre o EPE e a SEPLAG *vis-à-vis* a PMDU: variável “Recursos humanos”**

		<b>Semelhanças</b>	<b>Diferenças</b>
<b>Recursos humanos</b>	Tamanho da equipe	1. O EPE tem equipes com tamanho similar (entre 40-70) profissionais, oriundo do serviço público e do setor privado.	1. A SEPLAG tem cerca de 200 servidores público de carreira.
	Perfil do líder da Unidade	1. O perfil do líder do EPE teve impacto direto no tipo de relacionamento estabelecido com atores responsáveis pela implementação da agenda estratégica.	1. Não foi possível detectar o perfil do líder da SEPLAG por meio da revisão de literatura ou das entrevistas com gestores. O impacto direto do perfil do líder da SEPLAG poderia ser difuso, visto que a SEGES e a SEGPR, e seus respectivos líderes, também trabalham diretamente no acompanhamento das metas prioritárias.

Fonte: Elaboração própria.

Variável	Dimensão	Reino Unido – Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (PMDU)	Minas Gerais – Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE)	Pernambuco – Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG)
Organização	Definição das prioridades de governo	As prioridades foram definidas pelo primeiro-ministro Tony Blair, com base na plataforma de campanha eleitoral ( <i>Labour's Manifest</i> ). Elas eram chamadas de “prioridades do primeiro-ministro”.	Definidas pelo governador nas áreas de Educação, Saúde, Defesa Social e Trabalho/Emprego do programa de governo (Gestão para a Cidadania).	A partir da análise das sugestões da população, em conjunto com o Plano de Governo, consultas às secretarias, e identificação de áreas prioritárias, a SEPLAG propõe os Objetivos Estratégicos ao governador para o próximo quadriênio.
	Rotina de monitoramento da agenda prioritária	A PMDU estabeleceu uma rotina com forte ênfase na criação e manutenção de rotina de trabalho para a coleta de evidências, de dados e o monitoramento das áreas prioritárias junto aos departamentos responsáveis pela agenda de entrega. A PMDU organizava reuniões periódicas presididas pelo chefe do Executivo para o acompanhamento do desempenho de metas e trajetórias, com foco no acompanhamento e a resolução de barreiras à implementação ( <i>stocktake meetings</i> ) da agenda prioritária.	A rotina consiste de reuniões de monitoramento semanais internas da equipe do EPE, com cada chefe de Núcleo (subsecretários) e a equipe geral. Ao menos uma reunião mensal entre o secretário da prioridade e sua equipe, e o diretor-presidente do EPE e sua equipe. Uma reunião mensal com governadores e os secretários de cada prioridade, assessores, e o diretor-presidente do EPE com membros de sua equipe. Há a coleta de informações e dados junto às secretarias finalísticas.	Reuniões deliberativas semanais (às terças-feiras) organizadas pela SEPLAG e presididas pelo governador, com a participação do NdG, para acompanhamento de cada um dos 12 Objetivos Estratégicos. Foco na resolução de entraves à entrega das prioridades estratégicas. A SEPLAG é responsável pelas informações do Painel de Controle, a ferramenta online que permite ao governador e ao NdG monitorar a implementação dos Objetivos Estratégicos em tempo real, no <i>tablet</i> ou no celular.
	Processamento e disseminação da informação	A PMDU produzia relatórios mensais e semestrais de desempenho e de revisão. A PMDU tinha um <i>website</i> na internet. A Unidade contava com um <i>site</i> oficial. Após o fim da Unidade, ainda é possível consultar nos Arquivos Nacionais do governo britânico, duas páginas <i>website</i> sobre a PMDU, com datas de atualização e descrições distintas.	Não havia produção de relatórios na primeira gestão do EPE. As informações eram organizadas em apresentações em PowerPoint e apresentadas nas reuniões de monitoramentos com o governador e secretários das áreas prioritárias. Por vezes, era preparado para o governador um resumo curto da situação da prioridade em questão. O EPE tinha um <i>website</i> na internet e perfis em redes sociais. Com o fim do Escritório, o <i>site</i> foi desativado e os perfis nas redes sociais não foram mais atualizados.	A SEPLAG disponibiliza em seu <i>site</i> na internet o Mapa da Estratégia. É responsável pela elaboração do Relatório Anual de Ação de Governo (RAG) e, quadrimestralmente, pelo Relatório de Gestão Social (RGS). Bimestralmente, a SEPLAG produz os relatórios de acompanhamento dos Pactos pela Vida, Saúde e Educação. Todos os relatórios estão disponíveis no <i>site</i> .

Fonte: Elaboração própria.

#### 4. Matriz Analítica para a variável “Organização”

Ao analisarmos a dimensão “**Definição das prioridades de governo**”, notamos que, na PMDU e no EPE, a agenda de prioridades estratégicas foi definida pelo chefe do Executivo (primeiro-ministro e governador, respectivamente), com base na agenda no programa de governo. É interessante observar ainda que, no caso britânico, as prioridades são definidas como do “primeiro-ministro”.

O caso pernambucano apresenta um componente de participação popular. As prioridades levam em consideração a análise de sugestões apresentadas pela população em fóruns participativos regionais. A partir de tal análise, a SEPLAG analisa o plano de governo, consulta as secretarias e identifica áreas prioritárias para, então, propor a agenda estratégica (Objetivos Estratégicos) ao governador.

Em todos os modelos observamos características de uma abordagem “de cima para baixo” (*Top Down*) na implementação das prioridades estratégicas. Elas são, em última instância, definidas pelo chefe do Executivo para todo o governo.

A dimensão “**Rotina de monitoramento da agenda prioritária**” indica uma outra semelhança entre a PMDU, o EPE e a SEPLAG: a adoção de rotinas de monitoramento da implementação prioridades de governo com base na coleta de informações pelas equipes da Unidade junto às áreas finalísticas. Tais rotinas incluíam ainda a realização de reuniões periódicas de acompanhamento da implementação da agenda estratégica de governo, organizadas pelas Unidades, lideradas pelo chefe do Executivo (primeiro-ministro ou governadores) e com a presença do NdG e de atores das áreas finalísticas.

No tocante à dimensão “**Processamento e disseminação da informação**”, notamos que, no caso da PMDU e da SEPLAG, as Unidades produzem documentos (relatórios) para registrar o desempenho da implementação das prioridades de governo. O EPE não produzia relatórios na primeira gestão do Escritório. Conforme descrito por um gestor entrevistado, as informações eram organizadas em apresentações em PowerPoint e relatadas nas reuniões de monitoramentos com o governador e secretários das áreas prioritárias. Por vezes, era preparado para o governador um resumo curto da situação da prioridade em questão.

No que se refere à disseminação da informação sobre o papel e o trabalho da PMDU, a Unidade contava com um *site* oficial. Atualmente, ainda é possível consultar nos Arquivos Nacionais do governo britânico, duas páginas *website* sobre a PMDU, com datas de atualização e descrições distintas. De igual forma, o EPE também contava com um

*website* na internet e perfis em redes sociais. Com a extinção do Escritório em 2015, o *site* foi desativado e os perfis nas redes sociais não foram mais atualizados. Por sua vez, a SEPLAG mantém uma página na internet, na qual a Secretaria disponibiliza o Mapa da Estratégia, que é a agenda de prioridades estratégicas do governo, além dos relatórios que produz.

A Tabela 4 a seguir resume as semelhanças e as diferenças entre a PMDU britânica, o EPE mineiro e a SEPLAG pernambucana no tocante à variável “Organização”.

**Tabela 4 – Semelhanças e Diferenças entre o EPE e a SEPLAG *vis-à-vis* a PMDU: variável “Organização”**

	<b>Semelhanças</b>	<b>Diferenças</b>	
<b>Organização</b>	Definição das prioridades de governo	<p><b>1.</b> O EPE e a SEPLAG: Prioridades definidas pelo chefe do Executivo (primeiro-ministro ou governador).</p> <p><b>2.</b> Modelo de “cima para baixo” (“<i>Top down</i>”) para a implementação das políticas públicas de governo.</p>	<b>1.</b> SEPLAG: consulta à população para sugestões
	Rotina de monitoramento da agenda prioritária	<p><b>1.</b> O EPE e a SEPLAG adotaram rotinas de monitoramento da agenda prioritária fundamentada na coleta de informações e dados junto às áreas finalísticas</p> <p><b>2.</b> O EPE e a SEPLAG organizam reuniões periódicas de monitoramento lideradas pelo chefe do Executivo (primeiro-ministro ou governador) com presença do NdG e áreas finalísticas. Foco no acompanhamento e resolução de barreiras à consecução da agenda prioritária.</p>	
	Processamento e disseminação da informação	<b>1.</b> O EPE e a SEPLAG dispunham de <i>sites</i> para informar sobre trabalho da Unidade e disponibilizar alguns documentos.	<b>1.</b> Após o fim da Unidade, o <i>site</i> do EPE não está mais disponível para consultas; <i>Site</i> da SEPLAG segue ativo, assim como a Unidade.

Fonte: Elaboração própria.

Variável	Dimensão	Reino Unido – Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (PMDU)	Minas Gerais – Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE)	Pernambuco – Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG)
<b>Perenidade institucional</b>	Continuidade do modelo	A PMDU foi extinta em 2010 após troca na chefia de governo, com a saída do Partido Trabalhista e a chegada ao poder da Coalizão Conservadora. No entanto, em 2012, o primeiro-ministro David Cameron cria a Unidade de Implementação, similar à PMDU.	O EPE tinha data para ser extinto: 31 de março de 2015, após um breve período de transição entre o governo Antônio Anastasia (2010 a 2014) e o governo a ser eleito para o mandato seguinte (2015 a 2018), segundo a Lei Delegada nº 181/2011. Com a eleição de Fernando Pimentel (PT), o Escritório foi extinto e a grande maioria da equipe exonerada. A página web do Escritório ( <a href="http://www.escriptorio.mg.gov.br">www.escriptorio.mg.gov.br</a> ) não está mais disponível na internet.	A continuidade das responsabilidades da SEPLAG está diretamente à Lei Complementar nº 141/2009, que dispõe sobre Modelo Integrado de Gestão do Poder Executivo de Pernambuco e as atribuições da Secretaria dentro do Modelo. Sendo uma Lei Complementar, a legislação brasileira determina condições para sua alteração.
	Capacitação de atores governamentais	A PMDU organizava treinamentos e eventos periódicos com servidores públicos sêniores responsáveis para entrega dos departamentos, com o objetivo de fomentar “uma cultura de entrega”.	Na revisão da literatura não foram identificadas ações ligadas ao EPE que poderiam ser descritas como de capacitação. No entanto, o fato de a equipe trabalhar com as áreas finalísticas na resolução de entraves geraria uma interação para o compartilhamento de conhecimento e informações.	A SEPLAG capacita os atores governamentais de duas formas. Os gestores da Secretaria passam por um programa de formação contínua e de capacitação profissional, ministrados pela SEDMG, conforme determina a Lei Complementar nº 141/2009. Os servidores da SEPLAG dão apoio às secretarias finalísticas na implantação do Modelo de Gestão, para assegurar que as metas sejam entendidas.

Fonte: Elaboração própria.

## 5. Matriz Analítica para a variável “Perenidade institucional”

Com relação à dimensão “Continuidade do modelo”, notamos que, entre as três Unidades, a SEPLAG parece contar com o maior respaldo para a perpetuação de suas responsabilidades, em razão da Lei Complementar nº 141/2009, que dispõe sobre o Modelo Integrado de Gestão do Estado de Pernambuco. De acordo com a Legislação brasileira, uma Lei Complementar só pode ser revogada.

O EPE mineiro contou com respaldo da Lei Delegada nº 181/2011 para a determinação de suas atribuições e responsabilidade. A mesma lei determinava a extinção do mandato do Escritório em 31 de março de 2015, após um breve período de transição entre o governo Antônio Anastasia (2010 a 2014) e o governo a ser eleito para o mandato seguinte (2015 a 2018).

Sem aparentemente contar com similar ato normativo, a missão da PMDU é descrita em seu *site* como “assegurar a entrega dos principais resultados prioritários de serviço público do primeiro-ministro até 2005.<sup>47</sup>” Dessa forma, o trabalho da Unidade estaria limitado por um horizonte de tempo de seu mandato. A PMDU foi extinta em 2010, com a chegada à Chefia de Governo britânico com a Coalizão Conservadora, liderada por David Cameron. Entretanto, em 2012, o primeiro-ministro Cameron criou a Unidade de Implementação, com atribuições similares à PMDU.

Quanto à “Capacitação de atores governamentais”, observamos que o trabalho da PMDU e da SEPLAG tem forte componente direto de capacitação dos atores governamentais, principalmente os envolvidos nas entregas das prioridades de governo. Tal processo de capacitação por meio de cursos, eventos e o envolvimento direto das equipes das Unidades na assistência às equipes das áreas finalísticas responsáveis pela entrega das prioridades. Com relação do EPE, não localizamos, na literatura consultada ou nas entrevistas com gestores, iniciativas formais e estruturadas que poderiam ser caracterizadas como de capacitação. No entanto, o fato de a equipe trabalhar com as áreas finalísticas na resolução de entraves geraria uma interação para o compartilhamento de conhecimento e informações.

A Tabela 5 a seguir resume as semelhanças e as diferenças entre a PMDU britânica, o EPE mineiro e a SEPLAG pernambucana no tocante à variável “Perenidade institucional”.

---

<sup>47</sup> Conforme descrito no *site*: Disponível em: <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20060213212513/http://www.cabinetoffice.gov.uk/pmdu/>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

**Tabela 5 – Semelhanças e diferenças entre o EPE e a SEPLAG *vis-à-vis* a PMDU: variável “Perenidade institucional”**

	<b>Semelhanças</b>	<b>Diferenças</b>
<b>Perenidade institucional</b>	Continuidade do modelo	1. O horizonte de tempo do mandato do EPE é limitado (Lei Delegada nº 181/2011)
	Capacitação de atores governamentais	1. O trabalho da SEPLAG apresenta componentes formais de capacitação dos atores governamentais envolvidos na entrega das prioridades de governo.
		1. SEPLAG conta com respaldo de ato normativo para a continuidade de suas responsabilidades no âmbito da Lei Complementar nº 141/2009, que dispõe sobre Modelo Integrado de Gestão de Pernambuco.
		1. O EPE: Não foi possível localizar na literatura consultada ou nas entrevistas com gestores, iniciativas formais e estruturadas que poderiam ser caracterizadas como de capacitação de atores governamentais.

Fonte: Elaboração própria.

Na parte das considerações finais, em diálogo com a introdução, apresentamos os principais achados do presente trabalho.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo analisar, à luz da experiência paradigmática do governo central do Reino Unido com a criação de uma Unidade de Entrega – a Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (PMDU) –, as experiências dos governos subnacionais dos Estados de Minas Gerais e de Pernambuco na coordenação da implementação de prioridades estratégicas governamentais. Para isso, descrevemos e analisamos os modelos britânico, mineiro e pernambucano com, respectivamente, a PMDU, o Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE) e a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

Com a metodologia empregada, realizamos um comparativo de estudos de caso, a partir de um referencial analítico construído, com base em ampla revisão bibliográfica. Além da pesquisa documental, foram feitas entrevistas semiestruturadas com gestores públicos de Minas Gerais e de Pernambuco e com especialistas estrangeiros sobre a PMDU e o modelo de Unidades de Entrega.

Nossa análise constatou que tanto o EPE como a SEPLAG aproximam-se do modelo paradigmático britânico de Unidade de Entrega, a PMDU. De forma declarada, o Escritório buscou inspiração no modelo britânico, adequando-o ao perfil da liderança local e às características do sistema político brasileiro. A criação da SEPLAG, por sua vez, não obteve inspiração direta na PMDU, visto que não é incomum a existência de Secretarias de Planejamento e Gestão nos governos. No entanto, alguns fatores a caracterizam como uma Unidade de Entrega, tais como: planejamento de prioridades de governo; monitoramento da execução; intervenção em caso de necessidade de ajustes e estabelecimento de rotinas de acompanhamento. O diferencial no caso da SEPLAG é o alinhamento do planejamento com o orçamento em um único órgão de governo.

Observamos que as Unidades foram criadas em um contexto de fortalecimento do NdG, como uma forma de o chefe do Executivo impulsionar a entrega das prioridades estratégicas de governo. Como Unidades de Entrega, o EPE e a SEPLAG, assim como a PMDU, têm o papel de coordenar a implementação das políticas públicas prioritárias, mas não de implementá-las. Essa tarefa cabe às secretarias e aos órgãos finalísticos. Para tal, as Unidades de Entrega traduzem para a prática algumas atividades comumente associadas ao NdG na literatura: gestão estratégica; fortalecimento de capacidades institucionais;



monitoramento de políticas públicas; e melhoria do desempenho e direcionamento das ações governamentais.

Nesse sentido, a criação dessas Unidades de Entrega seria uma forma de fortalecer as capacidades estatais de coordenação para a implementação da agenda de prioridades estratégicas diante da fragmentação das ações de governo. Tais Unidades de Entrega visam tornar tangível a coordenação da implementação de políticas públicas, que é uma das funções atribuídas ao NdG, ao promover uma parceria e a atuação conjunta dos órgãos finalísticos envolvidos na entrega das prioridades estratégicas.

O EPE e a SEPLAG são Unidades de Entrega implantadas em governos subnacionais estaduais, enquanto a PMDU foi criada no âmbito do governo central. O EPE mineiro foi implantado em um cenário de continuidade de uma reforma na administração pública e de gestão político-partidária no centro do governo, ao passo que a criação da SEPLAG ocorreu no começo de uma reforma da gestão pública, iniciada após a alternância de poder no governo.

A literatura indica o empoderamento político por parte do chefe do Executivo como uma das condições necessárias para o êxito de uma Unidade de Entrega. Observamos que o EPE e a SEPLAG, como a PMDU, contam com o apoio visível e explícito do chefe do Executivo (governador), o que visa fortalecer seu mandato perante os demais atores do NdG e das áreas finalísticas. Com relação ao mandato, assim como a PMDU, o EPE e a SEPLAG dispõem de um objetivo de trabalho claro. No entanto, diferentemente da Unidade britânica, o Escritório mineiro e a Secretaria pernambucana têm suas atribuições e responsabilidades definidas por atos normativos respectivamente, a Lei Delegada nº 181/2011 e a Lei Complementar nº 141/2009.

Nos casos mineiro e pernambucano, a definição das prioridades estratégicas é feita pelo chefe do Executivo (governador), a exemplo do que ocorreu na PMDU. Tal processo caracteriza-se por uma abordagem “De cima para baixo” (“*Top down*”) para a implementação das políticas públicas prioritárias. No entanto, partilhamos da opinião de Vicente (2013) de que as Unidades de Entrega conjugam uma perspectiva “De cima para baixo” com uma abordagem “De baixo para cima” (“*Bottom up*”), ao considerar a interação entre as instituições e atores intragovernamentais no processo de implementação das prioridades estratégicas e ao buscar solucionar conflitos e entraves a sua entrega, entre outros pontos. As equipes do EPE e da SEPLAG, a exemplo do PMDU, trabalham em parceria com as áreas finalísticas, seja auxiliando na elaboração da estratégia para a

consecução das prioridades estratégia, seja na busca por solução para os entraves. Esse trabalho de acompanhamento das metas mostra que a realidade do burocrata de linha de frente é considerada pela Unidade de Entrega.

Conforme destaca a literatura, o endosso necessário do chefe do Executivo tenderia a tornar a “vida útil” das Unidades de Entrega limitada. Dito de outra forma, elas não tenderiam a se tornar estruturas permanentes na administração pública com a alternância no poder. Verificamos que, no caso da Unidade de Entrega mineira, o EPE não se tornou uma estrutura perene com a mudança na liderança do Executivo, a exemplo da PMDU. No entanto, destacamos que a Lei Delegada nº 181/2011, que dispõe sobre a estrutura e responsabilidade do EPE, já previa o fim das atividades do Escritório em determinada data (31 de março de 2015). Diferentemente do ocorrido com a Unidade britânica, no exemplo mineiro, o gestor que assumiu a chefia do governo não recriou o modelo sob novo nome ou molde.

No caso pernambucano, como mencionado, a SEPLAG tem suas atribuições e responsabilidades definida por uma lei complementar, cuja revogação exige procedimentos mais rígidos. Além disso, até a data da elaboração da pesquisa, houve uma mudança na liderança do Executivo sem alternância partidária no poder – o que pode ocorrer com a proximidade de novo ciclo eleitoral. Apesar da proximidade com o chefe do Executivo, tal cenário tem contribuído para a perenidade institucional da SEPLAG como Unidade encarregada por coordenar a implementação da agenda estratégica de governo. Nesse ponto, concordamos com a observação feita por Harrison (2016) de que a perpetuação de uma Unidade de Entrega depende de ela ser pensada como uma “intervenção de curto prazo ou uma característica permanente”. Ou seja, enquanto a PMDU e o EPE foram desenhados como intervenções de curto prazo, a SEPLAG (e seu trabalho no escopo do Modelo Integrado de Gestão de Pernambuco) busca ser uma estrutura permanente.

Com a proximidade de um novo ciclo eleitoral no Brasil em outubro 2018, será oportuno observar como a eleição para a chefia do Executivo estadual influenciará a perenidade institucional das atribuições da SEPLAG, uma vez que o atual ocupante do governo, Paulo Câmara (Partido Socialista Brasileiro – PSB) concorre à reeleição. Já em Minas Gerais, Antonio Anastasia é candidato a governador do Estado. Caso ele seja eleito e, na eventualidade de uma recriação de uma Unidade de Entrega similar ao EPE, seria oportuno compará-la à experiência original.

Notamos ainda que o EPE e a SEPLAG instituíram ferramentas e rotinas de acompanhamento das prioridades de governo, similar aos procedimentos adotados pela PMDU, como forma de manter o foco sustentado na entrega das políticas públicas e a coesão das ações de governo. Esse fato propicia um alinhamento geral sobre o que ocorre internamente em cada órgão responsável pela implementação de cada prioridade com a agenda estratégica do governo como um todo. Isso, em última instância, ajudaria o NdG a vencer a fragmentação das ações governamentais. Dessa forma, por meio dessas Unidades de Entrega, o NdG tem condições de promover uma gestão integrada e coesa do desempenho do governo como um todo, por meio da atuação conjunta dos órgãos finalísticos, rompendo silos e possíveis resistências.

Por sua atuação nos bastidores do governo, como destaca a literatura, uma Unidade de Entrega busca melhorar a coordenação da implementação das políticas públicas estratégicas. Entretanto, ela não leva crédito pelos resultados, e a visibilidade pela consecução das metas deve ser dos órgãos finalísticos. Esse *modus operandus* é verificado na atuação do EPE e da SEPLAG, exatamente como ocorria com na PMDU.

Compreendemos que as Unidades de Entrega mineira e pernambucana representaram, de certa forma, inovações na gestão pública estadual, notadamente na coordenação da implementação da agenda de prioridades estratégicas de governo. Como destacam Lafuente e González (2018, p. 10), a inovação propiciada pelas Unidades de Entrega é “a maneira sistemática com que elas lidam com os desafios que buscam resolver: especializando-se em alcançar resultados, a alocação metódica de tempo e papéis e o compromisso de atingir metas de longo prazo.”

Notamos nas experiências brasileiras que o fato de os governos analisados serem formados a partir de coalizões de partidos políticos distintos, tal composição, por vezes, não está imune a “constrangimentos políticos”, como pressões partidárias, como cita Gontijo (2012, p. 115-116), na implementação de um modelo de Unidade de Entrega nos moldes da PMDU. Essa questão talvez seja um dos principais entraves quando se considera a adoção do modelo da Unidade de Entrega na gestão pública brasileira.

No caso britânico, todos os secretários respondem ao primeiro-ministro e são do mesmo partido do chefe do Executivo. Nos casos mineiro e pernambucano, comumente parte do secretariado é oriunda de algum partido da base governista, não necessariamente o mesmo do chefe do Executivo. A escolha dos integrantes do secretariado é feita com base em acordo político entre o chefe do Executivo e os partidos aliados. Com isso, a

substituição de um secretário, por qualquer que seja o motivo, não é tarefa sem potencial custo político para o governador.

De forma geral, esse ponto parece ter sido pouco avaliado ou subavaliado tanto pelo EPE quanto pela SEPLAG. Tal cenário teria se refletido no fato de, no caso mineiro, o EPE ter enfrentado resistências por parte de alguns gestores das áreas finalísticas para o compartilhamento de informações. Essa situação teria acarretado, em parte, a alteração das metas prioritárias. No caso da SEPLAG, conforme relatado por gestores entrevistados, alguns secretários teriam sido inicialmente refratários ao Modelo Integrado de Gestão – e consequentemente, ao papel da SEPLAG nesse modelo.

Nesse ponto, com base nas análises dos casos do EPE mineiro e da SEPLAG pernambucana, consideramos que é viável a adequação do modelo de Unidade de Entrega britânica (PMDU) ao contexto da gestão subnacional brasileira para a implementação de agenda de prioridades estratégicas de governo. No entanto, esse processo deve ser feito, guardadas as devidas realidades de gestão pública e política.

Outro ponto que exige atenção se refere à capacitação dos atores do centro de governo. A SEPLAG parece ter adotado uma abordagem estratégica de longo prazo, ao focalizar o treinamento e a capacitação contínua dos servidores da Secretaria. Esse fator visa ter impacto na perenidade institucional do trabalho da Secretaria, visto que os servidores públicos permanecem no governo com a alternância política. No caso do EPE, cuja equipe congregava servidores públicos e pessoas oriundas da iniciativa privada, essa estratégia não é vista.

Concluimos, como ressaltado na literatura, que é difícil medir o impacto direto de uma Unidade de Entrega na implementação de fato das políticas públicas. Primeiro, porque, como mencionado anteriormente, cabe aos órgãos finalísticos levar o crédito pela consecução das prioridades estratégicas. Segundo, porque seriam necessários mecanismos internos para uma avaliação de impacto.

Como limites metodológicos da pesquisa, reconhecemos as diferenças de recorte temporal, socioeconômico e de organização do sistema de governo entre as experiências internacional (sistema parlamentarista unicameral) e nacionais (sistema presidencialista). Temos ainda como dado limitador, o fato de o conceito de Unidade de Entrega não ser um ponto pacificado. A escassez de pesquisas empíricas é um fato, mas não um elemento impeditivo ao trabalho. Entretanto, vislumbramos com essa pesquisa a possibilidade de melhor delinear a compreensão e a capacidade da estrutura do conceito de Unidade de

Entrega, de modo a adaptá-lo a cada contexto de gestão de políticas públicas. Assim, o fato de a literatura sobre Unidade de Entrega ser incipiente não é considerado uma limitação impeditiva para a descrição dos modelos subnacionais brasileiros e a subsequente análise de como tais modelos se aproximam ou divergem do modelo paradigmático britânico.

Como agenda futura de pesquisa, consideramos oportuna a realização de um mapeamento de iniciativas nacionais, tanto estaduais quanto municipais, de experiências de coordenação da implementação de políticas públicas inspiradas na PMDU ou que guardem semelhança com o modelo de uma Unidade de Entrega, para tentar aprofundar na identificação de características brasileiras neste modelo de gestão pública. Dessa forma, seria possível consolidar uma literatura nacional de estudos de casos de Unidades de Entrega.

Igualmente, sugerimos considerar a viabilidade de uma avaliação de impacto de uma Unidade de Entrega nacional, para tentar, por meio de uma análise interna do modelo, avaliar seu impacto isolado na implementação de prioridades estratégicas de governo. Outro ponto digno de melhor apreciação em futuras pesquisas seria entender se há impacto da Unidade de Entrega na melhoria da coordenação intragovernamental.

## REFERÊNCIAS

- ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SANTISO, C. The role of the center of government: a literature review. Inter-American Development Bank (IADB), *Technical Note n. 581*. Washington D. C., Setembro, 2013a.
- \_\_\_\_\_. Strengthening the center of government in Latin America and the Caribbean. Inter-American Development Bank (IADB), *Technical Note n. 591*, Washington, D. C., Outubro, 2013b.
- \_\_\_\_\_. Gobernar para cumplir con los ciudadanos: El rol del centro de gobierno en América Latina y el Caribe. *Monografía n. 224*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2014.
- ALESSANDRO, M.; LAFUENTE, M.; SHOSTAK, R. Liderando a partir do centro: o modelo de gestão de Pernambuco. Banco Interamericano de Desenvolvimento, *Nota Técnica n. 638*, Washington, D. C., abril, 2014.
- BARBER, M. *Instruction to Deliver: fighting to transform Britain's Public Service*. Londres: Methuen, 2008.
- BARBER, M.; MOFFIT, A.; KIHN, P. *Deliverology 101: a field guide for educational leaders*. Thousand Oaks: Corwin, 2011a.
- \_\_\_\_\_. *Deliverology: from ideia to implementation*. McKinsey & Company [S.I.], 2011b.
- BRAGA, F. M. S. A; BARRENCE, A. V. S.; ARAÚJO, F. D. *A experiência mineira com uma Unidade de Entrega: um estudo de caso da parceria do escritório de prioridades estratégicas com a Secretaria de Estado de Educação*. In: VI Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília, abril. 2013.
- CAMARGO, I. Governo mineiro lança plataforma de big data em parceria com professores de Harvard e MIT. *Notícias EFE AgroBrasil*, em 3 de dezembro de 2013. Disponível em: <<https://brasil.efeagro.com/noticia/governo-mineiro-lanca-plataforma-de-big-data-em-parceria-com-professores-de-harvard-e-mit/>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. *Gestão pública no século XXI*; as reformas pendentes. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2011. (Texto para Discussão, n. 1686).

CAVALCANTE, P. *Núcleo, centro de governo, centro presidencial, alto governo: várias nomenclaturas e uma questão principal*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2018. (Texto para Discussão, n. 2359).

CAVALCANTE, P.; CAMÕES, M. R. *Gestão pública no Brasil: as inovações configuram um novo modelo?* In: XX Congreso Internacional del CLAD, 2015, Lima. XX Congreso Internacional del CLAD, 2015.

CAVALCANTE, P.; GOMIDE, A. A.; BARBOSA, S. *A coordenação de políticas públicas sob a perspectiva do Núcleo do Governo Federal*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. No Prelo.

COELHO, E. V. *Unidades de Entrega e a coordenação de implementação de projetos prioritários*. 2013. 24f. Dissertação (Mestrado em Gestão e Políticas Públicas). Escola de Administração de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

CUNHA, B. Q. *Uma análise da construção da agenda da inovação no setor públicos a partir de experiências internacionais precursoras*. In: IX Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília, 2016.

DAHLSTRÖM, C.; PETERS, B. G.; PIERRE, J. (Ed.). *Steering from the centre: strengthening political control in Western democracies*. Canada: University of Toronto Press, 2011. p. 3-23, p. 263-275.

GAETANI, F.; ANÍCIO, R.; PIRES, R. O funcionamento do alto governo no Brasil. In: GRAU, Nuria Cunill. (Org.). *Fortalecimiento del alto gobierno para el diseño, conducción y evaluación de políticas públicas*. 1. ed. Caracas: CLAD, 2014. p. 11-46. Disponível em <<http://siare.clad.org/siare/innotend/altogob/Brasil.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

GOLD, J. *International delivery: centres of government and the drive for better policy implementation*. Mowaf Centre & Institute for Government, September 2014.

\_\_\_\_\_. *Tracking delivery: global trends and warning signs in delivery units*. Institute for Government, 2017.

GONTIJO, J. G. L. *Articulação inter e intra-institucional na execução das políticas públicas para juventude em Belo Horizonte*. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais. Belo Horizonte, 2010.

\_\_\_\_\_. *Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação*. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Implementação de Políticas Públicas. Teoria e prática*. Belo horizonte: Editora PUC MINAS, 2012. p. 82-122.

GUIMARÃES, T. B.; MELO, F. L. *Agenda de melhorias – caminhos para inovar na gestão pública*. [S.l.]. Belo Horizonte, 2010.

HARRISON, T. *The role of the centre in driving government priorities: the experience of “delivery units”*. *Oxford Policy Management Working Paper*. July, 2016. Disponível em: <[http://www.opml.co.uk/sites/default/files/The\\_role\\_of\\_the\\_centre\\_in\\_driving\\_government\\_priorities.pdf](http://www.opml.co.uk/sites/default/files/The_role_of_the_centre_in_driving_government_priorities.pdf)>. Acesso em: 18 jul. 2017.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas – uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

LAFUENTE, M; GONZÁLEZ, S. *Do deliver units deliver? Assessing government innovation*. Inter-American Development Bank (IADB), *Technical Note n. 1431*, Washington, D. C., June 2018.

LASCOUMES, P.; LE GALÈS, P. *Sociologia da ação pública*. Cap. 2. Maceió: Ed. UFAL, 2012.

LINDQUIST, E. *Organizing for policy implementation: the emergence and role of Implementation units in policy design and oversight*. *Journal of Comparative Policy*



*Analysis*, v. 8, n. 4, p. 311-324, dezembro de 2006. DOI: 10.1080/13876980600970864. Publicado *online* 24 jan. 2007.

MARINI, C., MARTINS, H. F. Todos por Pernambuco em tempos de governança: conquistas e desafios. Recife: Publix, 2014.

MINAS GERAIS (Estado). *Do choque de gestão à gestão para cidadania: 10 anos de desenvolvimento em Minas Gerais*. 2013.

\_\_\_\_\_. *Lei Delegada n. 181*, de 20 de janeiro de 2011. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?ano=2011&num=181&tipo=LDL>>. Acesso em: 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. *Escritório de prioridades estratégicas lança site*. Secretaria de Casa Civil e Relações Institucionais, em 11 de agosto de 2011. Belo Horizonte, 2011a. Disponível em: <<http://www.imprensaoficial.mg.gov.br/index.php?/acao-do-governo/acao-do-governo-arquivo/Escritorio-de-Prioridades-Estrategicas-lanca-site.html>>. Acesso em: 14 jul. 2017.

\_\_\_\_\_. *Parceria visa à realização da Pesquisa por Amostra de Domicílios (PAD)*. Fundação João Pinheiro, em 5 de abril de 2011. 2011b. Disponível em: <<http://www.fjpgov.gov.br/index.php/banco-de-noticias/36-noticias-em-destaque/1277-escritorio-de-prioridades-estrategicas-assina-convenio-com-a-fundacao-joao-pinheiro>>. Acesso em: 15 out. 2017.

\_\_\_\_\_. *Álbum de figurinhas/Escritório de Prioridades Estratégicas 2011-2014*. Escritório de Prioridades Estratégica. Belo Horizonte, 2014.

OLLAIK, L. G.; MEDEIROS, J. J. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública*, v. 45, n. 6, p. 1943-1967, 2011.

O TEMPO. “Governo exonera cerca de 75% do Escritório de Prioridades Estratégicas”. *O Tempo*, 24 de janeiro de 2015. Disponível em: <<https://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/governo-exonera-cerca-de-75-do-escrit%C3%B3rio-de-prioridades-estrat%C3%A9gicas-1.978985>>. Acesso em: 20 mar. 2018.

PUBLIC SECTOR MANAGEMENT DRIVING RESULTS FROM PUBLIC INSTITUTIONS. World Bank Group, Washington D. C., junho 2014.

PANCHAMIA, N.; THOMAS, P. *Public service agreements and the Prime Minister's Delivery Unit*. Londres: Institute for Government, fevereiro, 2014.

PERNAMBUCO (Estado). *Plano Plurianual (PPA) 2016-2019*. Secretaria de Planejamento e Gestão, 2015. Disponível em: <<http://web.transparencia.pe.gov.br/planejamento-orcamento/plano-plurianual-ppa/>>. Acesso em: 15 abr. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 141, de 3 de setembro de 2009. Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco. *Legislação Estadual de Pernambuco*. Disponível em: <<http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=711&tipo=>>>. Acesso em: 17 abr. 2018.

PIRES, R. C; GOMIDE, A. A. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. ISSN 1678-9873. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/47224/28283>>. Acesso em: 15 out. 2016.

RICHARDS, D; SMITH, M. Central control and policy implementation in the UK: a case study of the Prime Minister's Delivery Unit". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, v. 8, n. 4, p. 325-345, December 2006. DOI: 10.1080/13876980600971151. Publish *online*, 24 jan .2007.

SALAMON, Lester M. The new governance and the tools of public action: an introduction. *Fordham Urban Law Journal*, v. 68, Issue 5, Article 4, 2000.

SITE EFEAGROBRASIL. Governo mineiro lança plataforma de big data em parceria com professores de Harvard e MIT. Publicado em 3 de dezembro de 2013. Disponível em: <<https://brasil.efeagro.com/noticia/governo-mineiro-lanca-plataforma-de-big-data-em-parceria-com-professores-de-harvard-e-mit/>>. Acesso em: 30 jun. 2018.

SMITH, M. The paradoxes of Britain's strong centre: delegating decisions and reclaiming control. In: DAHLSTRÖM, Carl B.; PETERS, Guy; PIERRE, Jon (Eds.). *Steering from*

the centre: strengthening political control in Western democracies. Canada: University of Toronto Press, 2011. p. 166-190.

SHOSTAK, R; WATKINS, J; BELLVER, A.; JOHN-ABRAHAM, I. When might the introduction of a delivery unit be the right intervention? Governance & public-sector management: driving results from public institutions. *World Bank*. Washington D. C. June, 2014.

VICENTE, E. C. Unidades de Entrega e a coordenação na implementação de projetos prioritários. Dissertação (Mestrado). Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2013.

## APÊNDICE A – RELAÇÃO DOS ENTREVISTADOS

A relação dos entrevistados foi apresentada em ordem alfabética e não na ordem em que foram utilizadas no artigo.

**Anderson Alencar Freire** – Secretário Executivo de Gestão por Resultados (SEGPR) da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) de Pernambuco. Entrevista realizada presencialmente, na sede da SEPLAG, em Recife, no dia 9 de março de 2018.

**Antônio Anastasia** – Ex-governador de Minas Gerais (2010-2014) responsável pela implantação do Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE), em 2011. Entrevista realizada presencialmente em Brasília, no dia 28 de fevereiro de 2018.

**Carolinne Rodrigues** – Gerente de Gestão Por Resultados nas Setoriais na Secretaria Executiva de Gestão por Resultados (SEGPR), da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) de Pernambuco. Entrevista realizada presencialmente, na sede da SEPLAG, em Recife, no dia 9 de março de 2018.

**Hélida Campos** – Secretária Executiva de Gestão Estratégica (SEGES) da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) de Pernambuco. Entrevista realizada presencialmente, na sede da SEPLAG, em Recife, no dia 9 de março de 2018.

**Ivo Carille** – Gerente Geral de Gestão Por Resultados na Defesa Social na Secretaria Executiva de Gestão por Resultados (SEGPR), da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) de Pernambuco. Entrevista realizada presencialmente, na sede da SEPLAG, em Recife, no dia 9 de março de 2018.

**Mariano Lafuente** – Especialista Sênior em Gestão Pública do Banco Interamericano de Desenvolvimento (IADB). Entrevista realizada via LinkedIn e aplicativo WhatsApp em 20 de junho de 2018.

**Maurício Cruz** – Secretário Executivo de Desenvolvimento do Modelo de Gestão (SEDMG) da Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Pernambuco (SEPLAG) e Presidente do Instituto de Gestão Pública de Pernambuco Governador Eduardo Campos. Entrevista realizada presencialmente, na sede da SEPLAG, em Recife, no dia 9 de março de 2018.

**Ray Shostak** – Terceiro chefe da Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (*Prime Minister's Delivery Unit*, PMDU), do governo do Reino Unido, de 2007 a 2010. Entrevista realizada por e-mail, no dia 21 de março de 2018. (Vide Apêndice A).

**Tadeu Barreto Guimarães** – Primeiro Diretor-Presidente do Escritório de Prioridades Estratégicas (EPE) de governo do Estado de Minas Gerais, de 2011 a 2012. Entrevista realizada por telefone, no dia 18 de janeiro de 2018.

## **APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM GESTORES PÚBLICOS DE MINAS GERAIS E DE PERNAMBUCO, REALIZADAS ENTRE JANEIRO E MARÇO DE 2018**

### **1. Objetivo**

1.1 Qual foi a origem e o contexto da criação da Unidade?

1.2 A Unidade buscou inspiração em outro exemplo de gestão de implementação de prioridades estratégicas de governo?

1.3 Qual o objetivo declarado (mandato) da Unidade?

### **2. Legitimidade**

2.1 A Unidade conta com o empoderamento político do chefe do Executivo?

2.2 Onde se localiza a Unidade dentro da estrutura do Núcleo de Governo?

2.3 Como é a interação da Unidade com os gestores das áreas prioritárias e demais atores chave do governo.

### **3. Recursos humanos**

3.1 Qual o tamanho da equipe da Unidade?

3.2 Qual o perfil do líder da Unidade?

### **4. Organização**

4.1 Como foram definidas as prioridades da agenda estratégica de governo?

4.2 Como é a rotina de monitoramento das prioridades de governo?

4.3 Como a informação é processada e disseminada?

### **5. Perenidade institucional**

5.1 Foram tomadas medidas para assegurar a continuidade da iniciativa de gestão de prioridades estratégicas?

5.2 Houve capacitação dos atores governamentais?

## **APÊNDICE C – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA REALIZADA POR E-MAIL**

Essa entrevista foi realizada em inglês, por *e-mail*, com o britânico Ray Shostak, que foi o terceiro chefe da Unidade de Entrega do Primeiro-Ministro (*Prime Minister's Delivery Unit*) do governo do Reino Unido, de 2007 a 2010. Entrevista realizada no dia 21 de março de 2018.

*About your experience on the Prime Minister Delivery Unit (PMDU)*

1. *What was the perception of the other secretariats about the work of the PMDU?*

*There was a pattern. When Departments first had contact with the PMDU they were rather apprehensive. By definition, the Unit was working with them because results were off track. However, once the team worked with them, and helped them get back on track, the pattern was they wanted more contact.*

2. *Were the lessons learned during the implementation and operation of the unit gathered for knowledge sharing purposes?*

*The Unit shared lessons in real time – they included issues about being clear on responsibilities, ways in which to collaborate across Departments, the importance of good planning and performance management and understanding the delivery system.*

3. *What was the main challenge to the operation of the unit?*

*The tension between accountability and improvement.*

4. *What was the main achievement of the unit?*

*Better results quicker.*

5. *In your opinion, did the creation and work of the Prime Minister Delivery Unit set a milestone for public administration, and did it inspire similar units in other countries?*

*Yes.*

6. *How would you compare the PMDU and the Implementation Unit, created in 2012?*

*They were very similar. It was more of a re-badging. The real difference is that the 'performance framework' of the previous government was absent.*

7. *Which piece of advice would you share with public administrators seeking to implement delivery units?*

I most still agree with the advice in the attached document.

8. Would you like to add something else?

### **About Delivery Units**

1. Recent studies show that a growing number of Delivery Units (DU) have been created in different countries. At the same time, there isn't a "one size fit al" DU model. In your opinion, what key features/characteristics do successful DUs have in common?

See attached document.

2. What are the common characteristic of failed units?

Often they are too associated with one political party. But it is also the case that if the do not have the right leadership and skills they will struggle to get results.

3. In your opinion, is it hard to embed an evidence-based cultures in governments? Why?

Yes. Evidence based decision making requires an audience for the evidence. The pressure on governments and the speed of policy making often mitigates against proper analysis of evidence.

4. What is the value-add of a DU? How can it be measured and informed by the government?

Different Units, as you mention above, have different purposes. It very much depends on the focus of the innovation that the DU is mandated to achieve. but usually it is about getting better results – and change the culture of the government to focus on results.

5. Does the size of a DU matter? Is there an optimal configuration for the team of a DU between external hires and civil servants?

No, size does not matter. Form should follow function. There are significant advantages with a diversity of skills/perspectives.

6. Why is important for a DU to have a defined mandate?

There needs to be a clarity of purpose for any government innovation.

7. Does the physical location of the DU matter? Why?

No. What matters is that it works effectively as part of the 'centre' and bridges the government silos.



8. It appears that DUs often have limited lifespan. Why it seems to be difficult for a DU to survive transition in power or even to review and refresh its effectiveness?

The UK Unit has been going for 17 years.....partly because it does refresh its work.

9. Can a DU be also a platform to foster innovation in public administration?

Absolutely.

10. Would you like to add something else?

