

# UM GOVERNO MATRICIAL ESTRUTURAS EM REDE PARA GERAÇÃO DE RESULTADOS DE DESENVOLVIMENTO\*

*Caio Marini\*\*  
Humberto Martins\*\*\**

**“Gerir é tomar providências para que ocorram os resultados desejados”. (Peter F. Drucker)**

## **Contenido**

**A SEGUNDA GERAÇÃO DE REFORMAS E A NOVA ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO**

**O GOVERNO MATRICIAL E A BUSCA DOS ELOS PERDIDOS DA GESTÃO PARA RESULTADOS**

**A REINVENÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL**

**A CONSTRUÇÃO DO ELO (1) ENTRE RESULTADOS DE PROGRAMAS E RESULTADOS DE DESENVOLVIMENTO**

**A CONSTRUÇÃO DO ELO (2) ENTRE PROGRAMAS E ORGANIZAÇÕES IMPLEMENTADORAS**

*Alinhamento horizontal*

*O alinhamento Vertical*

*Outros alinhamentos*

**A CENTRAL DE RESULTADOS E O CONTROLE MATRICIAL**

**CONSIDERAÇÕES FINAIS**

***Bibliografía de Referencia***

---

\* Excertos de Marini & Martins. (2004). IX Congreso del CLAD. Madrid, novembro 2004. Publicado en la Biblioteca Virtual TOP con autorización del autor.

\*\* Professor da Fundação Dom Cabral e consultor em gestão pública. [caiomarini@superig.com.br](mailto:caiomarini@superig.com.br)

\*\*\* Professor da Fundação Getulio Vargas e consultor em gestão pública. [hfmartins@uol.com.br](mailto:hfmartins@uol.com.br)

# UM GOVERNO MATRICIAL ESTRUTURAS EM REDE PARA GERAÇÃO DE RESULTADOS DE DESENVOLVIMENTO

*Caio Marini & Humberto Martins*

***“Gerir é tomar providências para que ocorram os resultados desejados”. (Peter F. Drucker)***

O propósito deste trabalho é propor um modelo de gestão governamental que se baseia no estabelecimento de estruturas em rede para implementação de programas voltados ao desenvolvimento. Dessa forma, a denominação matricial foi proposta em sentido estrito, uma vez que os elementos deste modelo (metas de desenvolvimento, programas, organizações e recursos alocados) constituem dimensões que se relacionam em diversos pontos, conformando uma matriz multidimensional. Não se trata de prescrever a implantação de estruturas organizacionais matriciais (que combinam dois ou mais critérios de departamentalização) na organização governamental. Trata-se de se sobrepôr à estrutura governamental (predominantemente) mecanicista, estruturas em rede com feições orgânicas voltadas para resultados.

A concepção de governo matricial desenvolvida neste trabalho está endereçada a duas principais categorias de problemas que afetam significativamente e negativamente a capacidade estatal em alcançar resultados de desenvolvimento: a (baixa) implementação e a fragmentação. No que se refere à implementação, a ênfase da literatura e da prática em gestão pública recaiu, durante muito tempo sobre a formulação tentando motivar os dirigentes sobre a necessidade de elaboração de estratégias como forma objetiva de lidar com as incertezas e complexidades do contexto de atuação das organizações. Embora possa existir, ainda, algum tipo de hesitação, certamente, esta não é a regra geral. As organizações, as equipes, os dirigentes, de uma maneira geral, estão convencidos de que o sucesso de qualquer tipo de empreendimento pressupõe alguma forma de construção estratégica. (Marini, 2004) Entretanto, a formulação de um plano estratégico não assegura a sua implementação. A implementação tem sido uma categoria sobre a qual atribui-se crescente perda de controle, basicamente devido a estratégias e manobras de postergação, barganha e persuasão características do “jogo da implementação” (Bardach, 1977; Pressman & Wildawski, 1973); ou dimensão renegada da gestão de políticas públicas, que enfatiza a formulação e avaliação (Rua & Carvalho, 1998). Estratégias corporativas (e governamentais) falham mais por problemas de implementação que de concepção. Em particular, no caso do Plano Plurianual Federal do Brasil no período 1999-2001, 70% dos programas apresentaram desalinhamento entre resultados esperados e as respectivas ações e metas físicas e financeiras para sua consecução. (MPOG, 2003) Isto significa que uma nova questão vem sendo destacada: como “fazer acontecer” as estratégias de Governo? Pretende-se, nesse sentido, que o governo matricial seja uma plataforma de implementação.

No que se refere à fragmentação, falhas de coerência (políticas e programas que não convergem com objetivos comuns), coordenação (dificuldades de articular e convergir ações) e consistência (ações que se anulam reciprocamente) têm tornado a fragmentação uma condição crítica (OCDE, 2002) contra a qual é necessário uma atuação integradora, no sentido de se estabelecer uma liderança estratégica (que mobilize para um projeto) e estruturas, processos e grupos de pessoas integradores. (Martins, 2003) A coerência nas políticas tem uma dimensão horizontal, uma vertical e uma temporal. A coerência horizontal busca assegurar que os objetivos individuais e as políticas desenvolvidas por várias entidades se reforcem mutuamente. A coerência vertical busca assegurar que as práticas das agências, autoridades e órgãos autônomos, bem como o comportamento dos níveis subnacionais do governo, se reforcem mutuamente com os compromissos políticos mais amplos.

A coerência temporal busca assegurar que as políticas continuem sendo efetivas ao longo do tempo e que as decisões de curto prazo não se oponham aos compromissos de longo prazo. Há também a coerência transversal e setorial. A primeira aplica-se às questões transversais ou intersetoriais e intergeracionais, dificilmente tratadas de forma coerente devido ao tratamento especializado na legislação e em diferentes áreas de governo. (OECD, 2002) Já a coerência setorial está associada ao grau de consistência lógica e operacional entre ações desempenhadas por diversos atores envolvidos numa mesma arena de políticas públicas. (IADB, 2003). Pretende-se, nesse sentido, que o governo matricial seja uma plataforma integradora entre estratégias e entre estas e ações implementadoras.

O texto está dividido em sete partes. A primeira trata da segunda geração de transformações da gestão pública, na qual a orientação para resultados de desenvolvimento é o elemento essencial, com o propósito de se caracterizar o macrocontexto no qual a proposta do governo matricial se insere. A segunda busca definir a concepção de gestão por resultados na administração pública denominada Governo Matricial. As partes três, quatro, cinco e seis buscam caracterizar a implementação do Governo Matricial, respectivamente, a partir: do revigoramento do planejamento governamental; da construção do elo 1, entre metas mobilizadoras e programas; da construção do elo 2, entre programas e organizações implementadoras e recursos (elos 3, 4 e 5); e da implementação da central de resultados. Uma parte final busca tecer considerações sobre o significado do governo matricial para a governança contemporânea.

## **1. A SEGUNDA GERAÇÃO DE REFORMAS E A NOVA ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO**

A gestão pública contemporânea se caracteriza cada vez mais por uma era de transformações. A singularidade da transformação atual é o advento das denominadas reformas de segunda geração.

As reformas de primeira geração (anos 80 e 90) tinham uma orientação essencialmente econômica e fiscal. A crise do Estado era um elemento central das reformas de primeira geração, a partir da interrelação de fatores contextuais tais como: a) fim do desenvolvimentismo pós-guerra, pelo fim de Bretton Woods, as crises do petróleo, as crises de liquidez e a instabilidade do mercado financeiro internacional, os novos requisitos de integração competitiva da globalização etc.; b) crise do welfare state keynesiano, pelas disfunções e desvantagens da intervenção estatal na garantia do bem-estar ou da estabilidade econômica, relativamente à (noção idealizada pela economia neoclássica da) eficiência do mercado; c) disfunções burocráticas ou crise do modo de implementação estatal de serviços públicos; e, dentre outras, d) ingovernabilidade: sobrecarga fiscal, excesso de demandas e crise de legitimidade. Saía de cena o desenvolvimentismo empurrado pelo Estado, entrava em cena o desenvolvimento puxado pelo mercado em escala global.

Os países dependentes de crédito para o desenvolvimento deveriam seguir a linha do “consenso de Washington” - expressão cunhada por John Williamson (1990) para se referir ao conjunto de políticas liberais que deveriam iluminar a reestruturação econômica e a reforma dos Estados latinoamericanos, condicionando a concessão de crédito e a atribuição de credibilidade aos países em desenvolvimento à adoção de duras medidas de ajuste fiscal que implicariam na redução do Estado. Pressupunham que o ajuste fiscal se bastaria, sinalizando credibilidade e atraindo investimentos, ou seria uma pré-condição para o desenvolvimento. Em todo caso, o ajuste fiscal impunha uma agenda predominantemente negativa de cortes e restrições. O problema não estaria apenas no faseamento (ajustar, depois crescer), mas nos efeitos colaterais do ajuste sobre a capacidade de crescer. (Stiglitz, 2000) As reformas de primeira geração não lograram uma boa convivência com esta ambiguidade. (Martins, 2004)

Os processos de transformação da gestão pública neste período foram muito impregnados do ideal do ganho de eficiência e controle da denominada Nova Gestão Pública<sup>1</sup> na sua fase inicial gerencialista<sup>2</sup>. Tomando como referência a nomenclatura proposta por Pollitt & Bouckaert (2000), ao avaliar as reformas da gestão pública numa perspectiva internacional, as reformas de primeira geração estavam mais voltadas à “mercadificação” e à minimização que à manutenção e à modernização.

A marca distinta das reformas de segunda geração no início do século XXI é a promoção do desenvolvimento. Há quase quarenta anos, Alberto Guerreiro Ramo publicou *Administração e Estratégia do Desenvolvimento*, obra que, por seu caráter inovador e instigante, influenciou toda uma geração de administradores públicos. O objetivo central a que se propunha, era o de “delinear os rudimentos de uma sociologia especial da administração” e, despertou a curiosidade dos especialistas, por tratar, dentre outras coisas, da importância da administração como instrumento do desenvolvimento, fato inédito, até então, na literatura brasileira especializada na matéria. Há um capítulo inteiramente dedicado à discussão da “ação administrativa enquanto animadora das intenções de promoção das mudanças sociais” onde é apresentado um modelo de estratégia de modernização. Acredita-se que os imensos desafios sociais em escala global, manifestos pela crescente desigualdade e pobreza (Kliksberg, 2004), não podem ser vencidos pela simples ação dos mercados, mas por meio do fortalecimento de instituições tais como Estado, o mercado e o terceiro setor. Por um lado, a forte correlação entre instituições e desenvolvimento tem sido empiricamente comprovada em diversos estudos recentes, sugerindo que a consolidação institucional é o fator primordial de desenvolvimento (Graham, 2002; Rodrik & Subramanian, 2003). Por outro lado, argumenta-se (Offe, 1988) que a boa governança social depende de um equilíbrio (de capacidade e poder) entre as esferas do Estado (domínio dos políticos e burocratas), do mercado (domínio dos investidores e consumidores) e terceiro setor (domínio dos cidadãos organizados em torno de seus interesses, mais públicos ou particularísticos em diferentes extensões). Cada uma destas três esferas possui limitações e vantagens comparativas, bem demonstram a história recente. O Estado promove equidade, mas é menos eficiente. Enfraquecê-lo em detrimento das demais esferas pode levar à baixa capacidade de governo, fortalecê-lo pode levar ao estatismo dirigista e formas autoritárias perversas. O mercado é virtuoso em eficiência, mas insensível em equidade. Enfraquece-lo em detrimento das demais esferas pode levar à ineficiência e perda de competitividade, fortalecê-lo pode levar a formas perversas de “mercado livre”, concentração e “capitalismo selvagem”. O terceiro setor é virtuoso porque é o domínio do valor, da causa, provendo meio de expressão de iniciativas comunitárias e cidadãs essenciais à afirmação da identidade cívica, mas sua natureza não é a regra de direito. Fortalecê-lo em

---

<sup>1</sup> A Nova Gestão Pública (NGP) é um conjunto de argumentos e filosofias administrativas aceitas em determinados contextos e propostas como novo paradigma de gestão pública a partir da emergência dos temas crise e reforma do Estado nos anos 80 (Hood & Jackson, 1991). De maneira geral, propõe uma gestão pública dotada das seguintes características: a) caráter estratégico ou orientado por resultado do processo decisório; b) descentralização; c) flexibilidade; d) desempenho crescente e pagamento por desempenho/produtividade; e) competitividade interna e externa; f) direcionamento estratégico; g) transparência e cobrança de resultados (accountability); h) padrões diferenciados de delegação e discricionariedade decisória; i) separação da política de sua gestão; j) desenvolvimento de habilidades gerenciais; k) terceirização; l) limitação da estabilidade de servidores e regimes temporários de emprego; e m) estruturas diferenciadas. (Holmes & Shand, 1995; Hood & Jackson, 1991). As proposições doutrinárias da NGP emanam de valores administrativos, principalmente relacionados a desempenho eficiente da tarefa, teorias no âmbito do neoinstitucionalismo econômico (Aucoin, 1990; e Boston, 1991), e no âmbito das abordagens contemporâneas de gestão (Aucoin, 1995; Moore, 1994; e Schick, 1996), notadamente aquelas relacionadas à estratégia e comportamento organizacional. A NGP nasceu gerencialista nos anos 80, fortemente inspirado pelas reformas minimalistas e propondo a aplicação de tecnologia de gestão empresarial ao Estado, a partir das experiências paradigmáticas.

<sup>2</sup> Este tipo de enfoque ilustra-se no gerencialismo puro e no consumerismo da experiência Britânica. O gerencialismo puro, mais desestatizante que racionalizador, parte de uma estratégia de eficiência centrada no aumento de produtividade e na redução de custos e de pessoal. Fundamentalmente, apoiava-se numa ética de valorização do custo dos recursos — *value for money*. Dentre as ações práticas do gerencialismo puro figuram a racionalização orçamentária, avaliação de desempenho, administração por objetivo descentralização e delegação de autoridade. Dentre as principais críticas que se colocam ao modelo estão a desatenção à efetividade, decorrente do foco na eficiência — que rendeu, inclusive, o rótulo de neo-taylorista — e a despolitização das ações estatais (Pollitt, 1990). O consumerismo consistiu numa reorientação do gerencialismo puro mais voltada à racionalização tendo como ponto central a questão da satisfação das necessidades dos cidadãos/consumidores de serviços públicos. A ênfase deste modelo é uma estratégia de qualidade cujos resultados dependem de medidas tais como descentralização, estímulo à competitividade, modelos contratuais flexíveis e direcionados para a qualidade. (Abrucio, 1996; Martins, 1997; Martins 2001).

detrimento das demais esferas pode gerar formas anômicas de atuação paroquial ou formas perversas de comunitarismo excessivo, enfraquecê-lo pode levar a negligência de comunidades e identidades.

As reformas de segunda geração não dispensam o ajuste fiscal e a preocupação com a estabilidade econômica, mas enfatizam o aumento de bem estar de forma integrada à responsabilidade fiscal e com ganhos de eficiência –que se baseiam em transformações estruturais, não na mera redução de despesas.

As reformas de segunda geração trazem de volta as questões recorrentes da Administração para o Desenvolvimento (Motta, 1972): Como tornar governos mais capazes de formular e alcançar resultados de desenvolvimento? Como promover a formulação e a implementação efetivas? Quais concepções de planejamento e gestão governamentais proporcionam isto?

Mas estas questões possuem novas respostas. A velha Administração para o Desenvolvimento se baseava em uma idéia nacionalista, xenófoba e autóctone de desenvolvimento a partir da qual se buscava a “independência econômica da nação” (Melo, 1986). Dicotomizava desenvolvimento econômico (primordialmente relacionado à industrialização e crescimento do produto interno bruto) e desenvolvimento social (associado à distribuição da renda). O modelo preconizava “um crescimento centralizado, com ênfase na composição das indústrias nacionais, [...] e falta de opção pela distribuição da renda” (Tavares, 1972). Considerava o Estado como grande motriz do desenvolvimento, mas atuando como produtor direto inclusive de bens privados, numa linha estatista-dirigista, forjando um capitalismo dependente do estado empreendedor (Barros de Castro & Pires de Souza, 1981) –ao qual cabia, inclusive, criar uma burguesia industrial privada ou tecno-burocrática. Baseava-se em um modelo de planejamento tecnocrático e centralizado, a partir de um forte órgão central de planejamento, e preconizava a burocracia ortodoxa como modelo ideal de gestão para implementação. O pensamento original da CEPAL foi fundamental para consolidar este modelo.<sup>3</sup>

A nova Administração para o desenvolvimento se baseia em um conceito de desenvolvimento aberto, num contexto marcado pela globalização, integração e interdependência. Busca tratar de forma integrada a dimensão do desenvolvimento econômico (estabilidade e crescimento), do desenvolvimento social (o incremento sustentável de bem estar geral em termos de desenvolvimento humano<sup>4</sup>) e da sustentabilidade ambiental<sup>5</sup>. Também atribui papel central ao Estado, mas numa linha de um Estado-rede, um elemento concertador, ativador e direcionador das capacidades do mercado e da sociedade civil na direção do desenvolvimento. Fica patente a consideração do aparato estatal não apenas como estrutura, mas como um ator que atua em conjunto com outros atores (Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1985). Trata-se do Estado

---

<sup>3</sup> Se bem que tem evoluído, conforme argumenta Bielschowsky: “Pueden identificarse cinco etapas en la obra de la CEPAL, em torno a “ideas-fuerza” o “mensajes”. Por coincidencia, cada etapa duró aproximadamente un decenio. (...) estas siguen de cerca la evolución histórica de la región latinoamericana: orígenes y años cincuenta, industrialización; años sesenta, reformas para desobstruir la industrialización; años setenta, reorientación de los ‘estilos’ de desarrollo hacia la homogeneización social y hacia la diversificación por exportadora; años ochenta, superación del problema del endeudamiento externo mediante el ‘ajuste con crecimiento’; años noventa, transformación productiva con equidad.” Bielschowsky, Ricardo. 50 años del pensamiento de la CEPAL : una reseña. In: Loureiro, Maria Rita (Org.). 50 anos de ciência econômica no Brasil (1946-1996): pensamentos, instituições, depoimentos. Petrópolis: Vozes, 1997.

<sup>4</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) foi consagrado como grande indicador de desenvolvimento e inspirou as metas de desenvolvimento humano do milênio, por iniciativa da Organização das Nações Unidas. O IDH foi criado por Mahbub ul Haq com a colaboração do indiano Amartya Sen, ganhador do Prêmio Nobel de Economia de 1998, partindo-se do “pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana. [...] Ele é um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O IDH pretende ser uma medida geral, sintética, do desenvolvimento humano. O IDH, além de computar o PIB per capita, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país, também leva em conta dois outros componentes: longevidade e educação. Para aferir a longevidade, o indicador utiliza números de expectativa de vida ao nascer. O item educação é avaliado pelo índice de analfabetismo e pela taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. Essas três dimensões têm a mesma importância no índice, que varia de zero a um.” (PNUD, 2004)

<sup>5</sup> Atividade econômica, meio ambiente e bem-estar da sociedade formam o tripé básico no qual se apóia a idéia de desenvolvimento sustentável. O marco desta compreensão é o relatório da Comissão Mundial da ONU sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED) de 1987, intitulado “Our Common Future”, mais conhecido por relatório Brundtland (Gro Harlem Brundtland presidia a Comissão). O Relatório Brundtland elabora um conceito de desenvolvimento sustentável que não se restringe ao impacto da atividade econômica no meio ambiente, mas abrange as consequências dessa relação na qualidade de vida e no bem-estar da sociedade, tanto presente quanto futura. O relatório diz que “Desenvolvimento sustentável é desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade de as futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades”.

incrustado na sociedade não apenas no sentido de que reproduz suas demandas, mas também no sentido de que promove ações conjuntas (parcerias e alianças no provimento de serviços de relevância social e mesmo empreendimentos) e constitui uma “inteligência” estratégica que se manifesta na interlocução e na participação na gestão das políticas públicas. O desenvolvimento requer um estado eficaz que encoraje e complemente o mercado e a sociedade civil, como parceiro, catalista e facilitador (Banco Mundial, 1997).

Segundo Castells (1998), o Estado-rede “se caracteriza pelo compartilhamento da autoridade (a capacidade institucional de impor uma decisão) no âmbito de uma rede de instituições. Uma rede, por definição, não possui centro, senão nós, de diferentes dimensões e com relações inter-nodais que são frequentemente assimétricas. Mas, em termos finais, todos os nós são necessários para a existência da rede. Assim, o estado-nação se articula cotidianamente na tomada de decisões com instituições supra-nacionais de distintos tipos e em distintos âmbitos [...]. Mas, também funcionam nessa mesma rede instituições regionais e locais [e...], cada vez mais, organizações não governamentais (ou neo-governamentais, porque fundamentalmente trabalham com e a partir dos governos) se conectam com esta rede inter-institucional, feita tanto de negociação como de decisão, de compromisso quanto de autoridade, de informação quanto de estratégia. Este tipo de estado parece ser o mais adequado para processar a complexidade crescente de relações entre o global, o nacional e o local, a economia, a sociedade e a política, na era da informação.”

Os processos de transformação da gestão pública segundo a nova Administração para o Desenvolvimento alinham-se com o estado da arte da Nova Gestão Pública que preconiza formas integrativas de atuação do Estado na esfera pública<sup>6</sup> sem descartar a tecnologia gerencial desenvolvida pelas abordagens gerencialistas. Nesse sentido, Mayntz (2001) advoga a favor de concepções de governança social baseada em arranjos multi-institucionais entre governos, mercado e sociedade civil menos hierárquicos e mais cooperativos. Também nessa direção, Ramió (2001) afirma “a necessidade de equilibrar os valores de empresa associados às estratégias mais relevantes da Nova Gestão Pública com a implantação de valores neopúblicos [... e], de implantar a Administração Relacional, investindo em capacitação técnica dos funcionários públicos para que estes sejam capazes de enfrentar todas as complexidades derivadas da gestão de redes.”

## **2. O GOVERNO MATRICIAL E A BUSCA DOS ELOS PERDIDOS DA GESTÃO PARA RESULTADOS**

A idéia de Governo Matricial se posiciona na perspectiva de implementação de um modelo de governança social baseado em redes, na perspectiva intra e extragovernamental. O Governo Matricial é um modelo de gestão governamental voltado para resultados de desenvolvimento que se baseia na definição e gerenciamento intensivo de pontos nodais entre programas (desdobrados de um projeto de desenvolvimento) e organizações (ou parte delas) necessárias a sua implementação.

O Governo Matricial é, nesse sentido, uma concepção de governo em rede, por definição: “arranjos multi-organizacionais para resolver problemas que não podem ser abordados, ou abordados facilmente, através de uma única organização” (Agranoff & McGuire, 2001). No sentido relacional redes são “um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e interdependente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns com relação a uma política e que trocam recursos para satisfazer a estes interesses compartilhados, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de atingir objetivos comuns”. (Börzel, 1998)

---

<sup>6</sup> Ilustrado, por exemplo, na linha do enfoque orientado para o serviço público (public service oriented) da experiência Britânica paradigmática, que prega a reconstrução da esfera pública. Ao contrário dos anteriores, que se concentravam no “como?” da ação estatal, este modelo preocupa-se no “o que?”. Dessa forma, propõe uma revalorização da política na definição das finalidades estatais, aumento da accountability, participação, transparência, equidade e justiça. Este movimento baseia-se numa visão coletiva do cidadão, enfoca a esfera pública como um locus de aprendizado social e prega o aprimoramento da cultura cívica do cidadão, burocrata e político. (Abrucio, 1996).

Confiança, coordenação, negociação, conectividade, construção de relações e equilíbrio entre controle e liberdade são os princípios desafiadores de funcionamento dos arranjos em rede (Saravia, 2002). Ainda que guarde características de hierarquia (a subordinação de órgãos e entidades dentro da estrutura de governo) e dependência (de recursos, principalmente orçamentários), o Governo Matricial está voltado à integração entre áreas de governo e outras extragoverno para o alcance de resultados comuns.

Tomada como forma de estrutura organizacional (definição de como as tarefas serão divididas, agrupadas e coordenadas) as redes representam uma alternativa às estruturas funcionais verticalizadas e hierarquizadas, ideal para condições que requeiram flexibilidade, inovação e mudança. Nesse sentido a rede é uma estrutura de organização capaz de reunir pessoas e instituições em torno de objetivos comuns. Dentre suas características estão: flexibilidade e dinamismo estrutural; democracia e descentralização na tomada de decisões; e alto grau de autonomia de seus membros. A base da formação das Redes é o compartilhamento da informação. Redes não substituem as organizações piramidais e não são alternativas viáveis para todos os tipos de organizações e objetivos, mas podem atender muito bem a situações híbridas, nas quais as estruturas puramente funcionais não atendem à crescente complexidade dos ambientes interno e externo (Morgan, 1997).

Trata-se, nesse sentido, de uma concepção:

- Orientada para resultados: busca alinhar<sup>7</sup> a arquitetura governamental (organizações e recursos alocados) com os resultados dos programas prioritários de Governo;
- Pragmática: vincular e otimizar as partes da arquitetura governamental (organizações e seus recursos) que contribuem para o alcance dos resultados de programas prioritários, sem, contudo, ignorar a dimensão de base, abrangente e macro-estrutural dos processos de transformação da gestão;
- Seletiva: focar na carteira restrita de programas prioritários com alta agregação de valor aos objetivos de desenvolvimento, sem, contudo, ignorar que existem programas não-prioritários e outros resultados em relação aos quais as organizações governamentais são demandadas;
- Contratual: incentivar a adesão e o comprometimento de organizações (isoladamente ou em rede) com os resultados visados numa lógica de agencificação (programática) e direção contratual (Jann & Reichard, 2003), sem, contudo, promover a perda de identidades setoriais ou organizacionais específicas.

A concepção de Governo Matricial busca construir uma nova arquitetura governamental (o conjunto das organizações e o modelo de alocação de recursos), voltada para resultados, relacionando resultados (“outputs” e “outcomes”) de programas a seus “pontos” ou lócus institucionais de implementação nas estruturas de Governo. Esta nova concepção baseia-se nas limitações da estrutura funcional, que tende a fragmentar processos de agregação de valor por

---

<sup>7</sup> A noção de alinhamento ou de ajustamento (*fitness*) estrutural, assim como de uma grande parte das abordagens contemporâneas sobre gestão e transformação organizacional, se baseia no argumento contingencialista da covariação estrutural. A noção de covariação estrutural coloca em relevo a relação entre a estrutura organizacional e a dinâmica do ambiente externo à organização, a partir de variáveis tais como tecnologia, mercado e pessoas (Burns & Stalker, 1961; Woodward, 1965). A grande contribuição destas escolas foi a proposição de que há uma dinâmica organizacional em função do ambiente externo: na medida em que há variações na tecnologia (inovação), mercados (expansão, diversificação) e pessoas (cultura); varia a estrutura, de tal forma que a organização possa se manter capaz de responder e provocar demandas do ambiente e, por conseguinte, sustentar sua sobrevivência. A utilidade do conceito de covariação estrutural decorre da própria complexidade da sociedade contemporânea, marcada por incertezas, imprevisibilidades, turbulências e perplexidades, que impõem às organizações contemporâneas ameaças e oportunidades decorrentes de variáveis econômicas, mercadológicas, culturais ou tecnológicas cada vez mais instáveis. (Tolbert & Zucker, 1997).

áreas temáticas, dificultando o tratamento de questões transversais<sup>8</sup> e dificultando o foco em resultados sistêmicos, prevalecendo uma tendência para o conflito jurisdicional<sup>9</sup>.

Mas também se baseia em limitações da estrutura puramente programática, que, por si só, não assegura a coerência entre os resultados dos programas e aqueles dos planos de desenvolvimento; nem a convergência entre as ações necessárias à implementação dos programas e aquelas que operacionalizam as agendas estratégicas das organizações (e que, por sua vez, drenam recursos orçamentários, financeiros, humanos e informacionais na sua execução).

Primeiramente, porque o desenho dos programas torna-se potencialmente fragmentário na medida em que busca vincular resultados programados a demandas e problemas conforme percebidos pelas instâncias formuladoras, distanciando-os das metas mobilizadoras. Em contrapartida, no afã de se buscar convergência, ajustes centrais nos resultados de programas tendem a distanciá-los das instâncias implementadoras (que passam a não mais “se ver nos programas”).

Segundo, porque os programas não são autoexecutáveis nem as organizações são auto-orientadas para resultados. A atuação de um “gerente de programa” sem autoridade formal para tomar decisões (definindo prioridades e exercendo coordenação hierárquica) e alocar recursos sobre um mais domínios institucionais tende a promover a perda de controle sobre os mecanismos de implementação.

Torna-se, portanto, necessária, uma nova arquitetura, uma espécie de sobreposição integradora sobre a estrutura existente, de modo a se integrar múltiplas dimensões potencialmente fragmentadas: estratégias de desenvolvimento, programas, organizações e recursos. A implantação do Governo Matricial segue quatro passos básicos:

- revigorar o planejamento governamental, estabelecendo o elo (0) entre a dinâmica do contexto contemporâneo e as características do modelo de planejamento, promovendo-se desta forma alinhamento e legitimidade;
- dotar a agenda estratégica de coerência, estabelecendo o elo (1) entre resultados de programas e resultados de desenvolvimento;
- alinhar a arquitetura governamental com a agenda estratégica de governo, estabelecendo o elo (2) entre programas e organizações implementadoras, promovendo-se a alocação efetiva de recursos (elos 3, 4 e 5) entre orçamento, pessoas e informações e a agenda estratégica; e
- implantar a central de resultados do Governo, promovendo o controle matricial de resultados.

Os tópicos a seguir tratarão de detalhar estes quatro desafios conforme ilustrado na Figura 1.

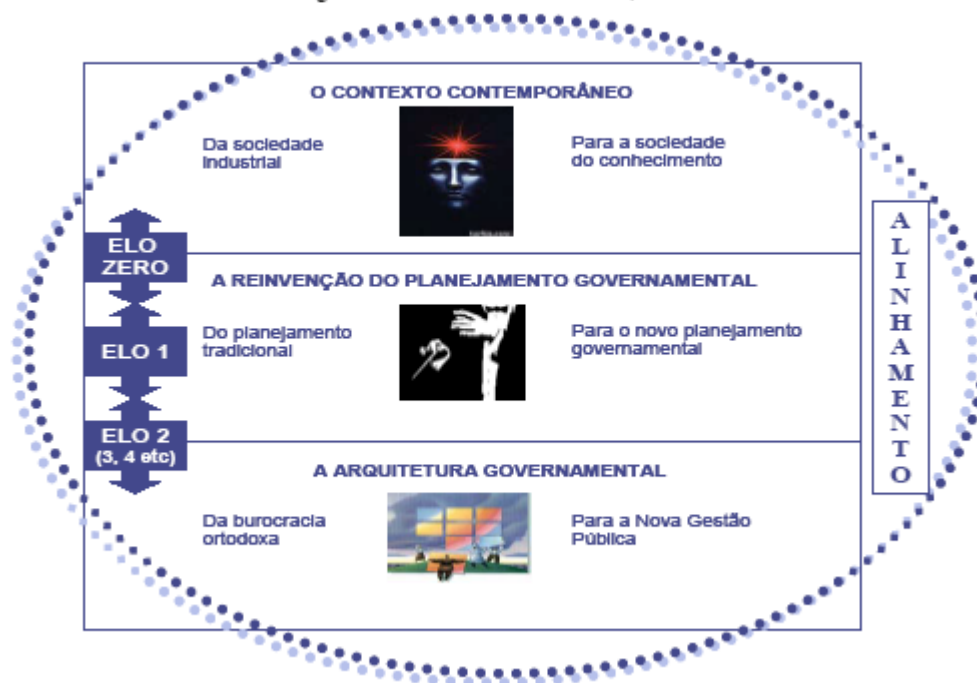
---

<sup>8</sup> Relativamente à questão da transversalidade, o Governo Matricial tanto permite um tratamento mais apropriado às questões transversais, aquelas que perpassam várias unidades organizacionais, demandando um tratamento relacional e uma visão multidimensional poliédrica (Serra, 2004), na medida em que proporciona uma solução que dispensa e criação de unidades transversais específicas; quanto considera que todos programas governamentais são, em alguma extensão, transversais, merecendo, portanto, um tratamento relacional.

<sup>9</sup> Barzelay (1986) argumenta, nesse sentido, que as competições jurisdicionais se estabelecem pela superposição de autoridades sobre as mesmas áreas de produção de um bem, serviço ou regulação, em razão de maior complexidade, idade, porte etc. O conflito surge quando a organização com jurisdição sobreposta discorda da política da outra (ou das demais), situação que leva a uma quase-solução. O conflito se resolve quando a autonomia de uma agência é restringida ou há redefinição da política em um nível maior. Quanto mais abrangentes forem os objetivos e a quantidade de agências envolvidas (com ou sem sobreposição), mais difusa será a autoridade do formulador.



Figura 1. Governo Matricial: elos 0, 1 e 2.



### 3. A REINVENÇÃO DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Implantar o Governo Matricial implica em enfrentar uma série de desafios. Um dos mais relevantes é o de repensar o processo de planejamento governamental, que, na perspectiva tradicional, pouco tem agregado à efetivação de uma gestão pública orientada a resultados. É certo que, nos últimos anos, o planejamento recuperou um pouco do seu vigor, ressurgindo depois de um longo período de ausência nas pautas de governo. Teve grande prestígio durante os anos 60 e 70 e, depois, entrou em decadência. Argumentava-se que em épocas de grande turbulência e instabilidade não adiantava planejar. E, com isto, não se planejava, ou reduzia-se este importante instrumento de gestão a um mero processo ritualista de cumprimento de procedimentos burocráticos, transformando-o numa peça de ficção. O que significava, no mínimo, desprezar os ensinamentos da Teoria da Contingência: contextos diferentes requerem abordagens diferentes. Uma abordagem de planejamento que foi desenvolvida e aplicada com sucesso num determinado contexto (mais estruturado, determinístico) quando aplicada a outro (menos estruturado, ambíguo), certamente não produzirá os mesmos resultados. Entretanto, é mais fácil “culpar” o conceito do que o mau uso do mesmo<sup>10</sup>. Assim, a reinvenção do planejamento governamental passa necessariamente pela discussão sobre o seu alinhamento com o contexto.

O governo matricial, conforme apresentado no tópico anterior, trata objetivamente dos elos 1, 2 e subsequentes. Mas, na verdade, a discussão sobre o planejamento governamental destaca a necessidade de consideração de um novo elo (o Elo Zero): o desenvolvimento de um modelo de planejamento adequado (em linha com a segunda geração de reformas) ao enfrentamento de contingências complexas do contexto governamental. Enquanto o elo 1 verifica a convergência do desenho (entre programas do planejamento e objetivos do desenvolvimento) e o elo 2 o alinhamento das agendas (entre o planejamento e a arquitetura governamental), o elo zero aborda

<sup>10</sup> Abell e Hammond (1979) destacam que o processo de planejamento raramente funciona e isto se deve não só a deficiências técnicas, mas, sobretudo, a problemas decorrentes da natureza humana.

a questão da adequação do processo de planejamento governamental (como decorrência do modelo de desenvolvimento) com o contexto que conforma a atuação do Estado contemporâneo.

Este ambiente caracterizado pela transformação permanente e que tem a imprevisibilidade como norma, é composto por um conjunto de variáveis (econômica, política, social, tecnológica etc) e povoado por um conjunto de atores que representam os diversos interesses em jogo. Assim, reinventar o planejamento governamental significa transcender e significa, sobretudo, fazer escolhas (nem sempre fáceis) num contexto que combina demanda social (crescente) e capacidade de atendimento por parte do Estado (normalmente limitada). O desafio imposto é o de construir um projeto estratégico para o enfrentamento de problemas complexos, ao mesmo tempo, lidando com a multiplicidade de perspectivas (decorrentes das diversas partes interessadas) visando assegurar a sua legitimidade e sustentabilidade.

A experiência recente de planejamento governamental, tanto no nível nacional como no internacional, vem apontando avanços importantes, embora algumas limitações permaneçam presentes. Os avanços estão mais associados à melhoria da qualidade da formulação estratégica enquanto que as limitações concentram-se em questões relativas à implementação.

A principal limitação está associada a uma questão cultural. A maior parte dos modelos de gestão, concebidos na era industrial, foi influenciada pelo pensamento mecanicista que tinha como premissa dominante a segmentação. Isto provocou uma série de disfunções como: brechas entre planejamento e ação, rigidez na seqüência, excesso de tecnicismo e falta de integração entre os instrumentos de gestão, especialmente planejamento e orçamento.

Segundo a visão tradicional (ainda bastante em voga) os ciclos de planejamento governamental obedeciam a uma lógica estritamente linear, organizado em etapas: planejamento, implementação e avaliação. Caricaturando, era como se o mundo fosse congelado num determinado instante do tempo e, sobre esta base, um grupo de iluminados construía um documento denominado plano-livro que continha diagnósticos setoriais e regionais e definições de objetivos globais desdobrados em programas, projetos e atividades com respectivos indicadores, metas e orçamentos. Depois de algum tempo, religavam o mundo (que, naturalmente, não era mais o mesmo) e submetiam a esta outra realidade um plano construído em circunstâncias bastante diversas. O excesso de fragmentação chegou ao ponto de estabelecer barreiras funcionais entre as equipes: algumas pagas para pensar outras para fazer. Some-se a isto duas outras limitações:

- determinismo ingênuo, imaginar que o futuro é uma simples decorrência do passado, desprezando as incertezas, o que induzia a uma certa presunção sobre a capacidade de – via modelos de previsão - dominar a ambigüidade do ambiente externo;
- exames parciais de viabilidade, quase sempre limitados à apenas uma dimensão – a econômica – olvidando análises mais profundas relativas à viabilidade política do plano.

A reinvenção do Planejamento Governamental requer que este seja pensado como um processo de construção do futuro que tem um lado técnico e outro político. Ainda assim, isto não implica que o lado técnico resulte em um produto tecnocrático de uma elite de técnicos ou área de governo. Mas o lado político requer que o líder político, o executivo principal na qualidade de empreendedor, seja propositor e negociador de uma visão, buscando aliados na sua direção. Nesse sentido, é fundamental que a visão exprima uma meta mobilizadora. O “restante” do planejamento é como chegar lá.

A propósito destaca Matus (1997), sobre as cinco condições para que as ações de governo sejam mais previsíveis: alta capacidade de governo, bom desenho do aparato público projeto de governo compatível com a capacidade pessoal e institucional de governo, contexto situacional coerente com o projeto de governo e boa sorte.

O primeiro passo rumo ao novo planejamento é a definição de opções estratégicas de desenvolvimento, o que envolve a adoção de posturas em relação às interdependências com o contexto, a análise prospectiva de cenários (em busca de potencialidades e detecção de vulnerabilidades) e o estabelecimento de parcerias estratégicas.

O velho planejamento governamental, por razões de extremismos ideológicos (Estado ou mercado) acabou ficando escravo do método. A necessidade (auto) imposta de escolher entre normativo ou indicativo mostrou-se inadequada e acabou por torná-lo passivo, quando deveria ser proativo. O novo planejamento supõe pluralidade de enfoques e diversidade metodológica. Não pode prescindir do Estado como elemento articulador e promotor do desenvolvimento, nem pode deixar de considerar os papéis relevantes do mercado e do terceiro setor.

O segundo passo é a formulação de planos de desenvolvimento que expressem determinação e flexibilidade, sendo um elemento programático dinâmico (formulação, implementação e avaliação contínuas) que se ajustam à dinâmica da realidade e não uma camisa de força que nos distanciam dela. O plano não pode ser inimigo da improvisação; mas sim do domínio da improvisação.

É fundamental que os planos expressem a visão e seus objetivos que indiquem a efetividade, o efeito desejado no ambiente, antes de especificar como gera-los. É igualmente importante que os planos contemplem as múltiplas dimensões da realidade que se pretende alterar: economia, meio ambiente, sociedade, sem fortes vieses dominantes. Também é essencial que se posicionem na perspectiva territorial, reconhecendo dinâmicas micro, meso e macro regionais. É essencial que sejam participativos e busquem ativar as capacidades dos atores envolvidos tanto para formulá-lo quanto para implementá-lo. (Haddad, 2004)

Por fim, a discussão sobre a introdução do novo planejamento introduz um novo paradigma – o do pensamento estratégico - baseado no pressuposto de que, além de deliberadas, as estratégias emergem do contexto situacional. Segundo Mintzberg (1992): “não existe tal coisa como uma estratégia puramente deliberada ou uma estratégia puramente emergente. Nenhuma organização - nem mesmo aquelas comandadas por aqueles antigos generais gregos - tem conhecimento e experiência anterior suficiente para ignorar o aprendizado do percurso. E ninguém - nem mesmo o oleiro solitário - pode ser flexível o suficiente para deixar tudo acontecer aleatoriamente, parar todos os controles. O artesanato requer controle da mesma forma que requer responsabilidade para com o material em mãos. Por isso estratégias emergentes e deliberadas formam os extremos de um continuum no qual as estratégias que são geradas artesanalmente no mundo real podem ser encontradas. Algumas estratégias podem aproximar-se de ambos os extremos, mas a maioria cai em pontos intermediários.”

O conceito de estratégia emergente abre a porta para o aprendizado estratégico, porque reconhece a capacidade da organização para experimentar e cria um ambiente favorável ao desenvolvimento da intuição e criatividade.

Desta forma, mais do que planos, as organizações precisam desenvolver a sua capacidade de pensar estrategicamente para aproveitar as oportunidades. Nesta perspectiva, a estratégia deixa de ser uma restrição (seguir burocraticamente o rito determinado pelo plano, visto como uma camisa de força) e passa a funcionar como um instrumento do alinhamento entre pessoas, processos e arquiteturas organizacionais para a construção do futuro desejado.

O Quadro 1 sintetiza de forma comparativa características do velho e do novo planejamento.

Quadro 1. Características do velho e do novo planejamento (Martins, 2000).

O VELHO PLANEJAMENTO	O NOVO PLANEJAMENTO
Segregação entre planejamento e execução: quem pensa não executa, quem executa não pensa. O órgão de planejamento pensa, as demais unidades executam.	Integração planejamento-implementação: todos pensam e executam em diferentes proporções. Todas as unidades planejam e executam.
Seqüência planejamento-implementação: primeiro se planeja, depois se executa e se avalia.	Planefazendo: monitoramento, formulação, ação e avaliação estratégicas são momentos lógicos concomitantes, não sequenciais.

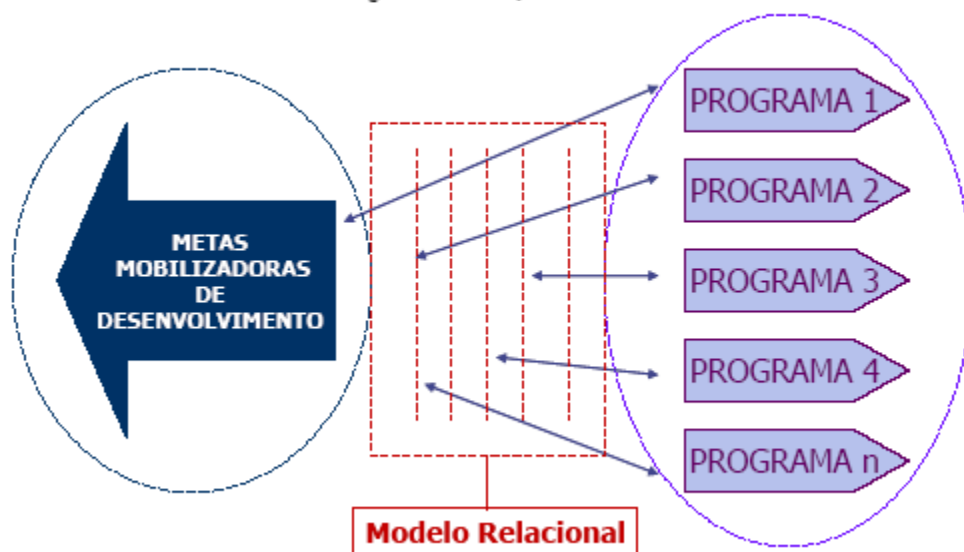
Enfoque racional-formal: previsibilidade e durabilidade e rigidez dos objetivos.	Enfoque oportunista-incremental: imprevisibilidade e volatilidade dos objetivos. Flexibilidade e abertura à improvisação.
Endógeno: avaliações internas sobre o contexto e seus atores.	Exógeno: visões e avaliações de atores internos e externos.
Baseado em planos: planejar é fazer planos que devem ser seguidos.	Baseado em pensamento estratégico: as pessoas devem pensar estrategicamente.
A Lei regula e estabelece os planos.	A liderança proporciona uma visão.
A estratégia é o resultado do plano.	A estratégia emerge da “luta estratégica”, lidando com as estratégias emergentes.
Isolacionista e segregatório: focado nos interesses de alguns e negligência de outros públicos interessados.	Pluralista e transacional: visão abrangente e comunicação permanente com múltiplos públicos de interesse.
O desempenho baseado em ações: bom desempenho é cumprir os planos.	O desempenho baseado em resultados: alcance de padrões desejáveis de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas.
Ocasional: realizado em intervalos regulares ou motivados por crises.	Contínuo: motivado pela construção de um futuro desejável.
Reprodutivo: reproduz a ordem atual, reforça o status quo.	Generativo: promove inovação, construção de futuros desejáveis/possíveis em bases inovadoras.

#### **4. A CONSTRUÇÃO DO ELO (1) ENTRE RESULTADOS DE PROGRAMAS E RESULTADOS DE DESENVOLVIMENTO**

A construção do Elo 1 busca integrar programas e metas de desenvolvimento. Trata-se de um elo que busca assegurar a coerência, convergência e consistência da formulação. Esta relação nem sempre está clara: a extensão na qual a realização dos programas conduz de forma convergente e coerente ao alcance de macro metas de desenvolvimento (metas mobilizadoras, que, por definição devem servir como elementos de convergência para os resultados intermediários relativos a programas, projetos e ações estruturadas).

A construção do elo 1 é necessária para que a execução de programas assegure a realização da visão expressa em metas mobilizadoras. É necessário, neste sentido, que se clarifique a relação de causa e efeito (em outras palavras, a cadeia de valor agregado) entre resultados (outputs e outcomes) de programas e o conjunto (por definição, não muito extenso) de metas mobilizadoras que exprimem a visão. A Figura 2 ilustra a construção do Elo 1.

Figura 2. Construção do Elo 1.



Torna-se, portanto, necessário, que se construa um modelo relacional, uma ponte que permita dois movimentos complementares: a) desenhar os programas ou ajustar seus resultados segundo uma simulação dos impactos ou contribuição balanceada destes na geração de metas mobilizadoras; b) desenhar ou ajustar metas mobilizadoras segundo o potencial de geração de resultados ou contribuição dos programas.

Usualmente, a relação entre metas mobilizadoras e resultados de programas é definida consoante um modelo relacional qualitativo baseado na metodologia da “matriz lógica”, segundo a qual os objetivos macro são derivados em objetivos micro e sucessivamente em ações. Não obstante tratar-se de metodologia qualitativa sujeita a inúmeros problemas de interpretação de enunciados de objetivos (nem sempre definidos de forma objetiva), a principal limitação da matriz lógica é sua unidirecionalidade hierárquica: a derivação do macro para o micro não permite o caminho contrário (a agregação de níveis de microprogramação não garante macroresultados coerentes) e a derivação de níveis de programação (do macro para o micro) se faz em árvore (impedindo que um conjunto de resultados possa impactar de forma cruzada em outro conjunto de hierarquia superior).

O ideal é a construção de um modelo relacional quantitativo, a partir de um conjunto estruturado de variáveis mensuráveis, dependentes e independentes. As variáveis são indicadores de resultados (outputs e outcomes) de programas e de metas mobilizadoras cuja relação pode ser deduzida, estatisticamente, mediante: a) tratamento multivariado (correlação múltipla e análise fatorial), buscando-se simulações de impactos de programas em metas mobilizadoras baseadas na associação de variáveis; ou b) pela análise de modelos de causalidade, mais especificamente por equações estruturais, buscando-se simulações de impactos de programas em metas mobilizadoras baseadas na relação causal de variáveis.

A alternativa “b” é sempre melhor, embora dependa essencialmente da qualidade, abrangência e atualidade dos dados inseridos no modelo, possivelmente a questão mais complexa para sua aplicação no âmbito público. Em todo caso, esta tarefa comporta uma multiplicidade de limitações metodológicas: limitações de indicadores (em mensurar resultados de programas ou metas mobilizadoras), diferentes temporalidades, fatores intervenientes e causas rivais etc.). Estas limitações reduzem o potencial preditivo/simulatório do modelo e aumentam sua margem de erro, mas, em contrapartida, representam, ainda assim, um expressivo ganho de objetivação face aos modelos qualitativos baseados em enunciados subjetivos.

Na absoluta impossibilidade de se construir um modelo relacional quantitativo, há alternativas qualitativas que podem se revelar viáveis, dentre as quais figuram a construção de “mini projetos” ou “pontes parciais” baseadas na presunção de relações fortes entre variáveis

(relações estas que podem estar diagramadas sob a forma de um mapa relacional, com destaque para as relações fortes) e avaliações periódicas (que permitam a averiguação de relações fortes a partir de eventos passados).

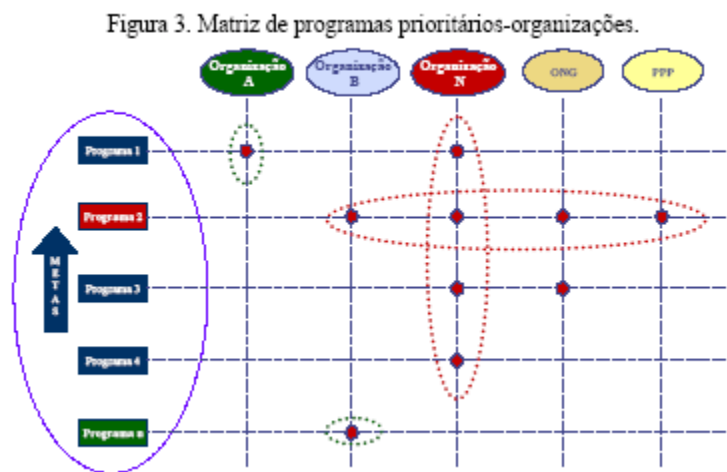
O resultado do elo 1 deve ser a definição de uma carteira de programas prioritários cujos resultados estejam calibrados para o alcance das metas mobilizadoras de desenvolvimento de forma convergente. Tal resultado, obtido por meio de um modelo relacional quantitativo, usualmente requer duas rodadas de cálculo relacional, podendo demandar aproximações sucessivas: a) à juzante da cadeia de valor (upstream) a partir da definição de quais devem ser os resultados dos programas para a geração de metas de desenvolvimento prestabelecidas; e b) à montante da cadeia de valor (downstream), a partir da definição de quais são os resultados de desenvolvimento possíveis de serem alcançados a partir de um leque de resultados de programas prestabelecidos (presumivelmente no limite das restrições operacionais e de recursos).

## 5. A CONSTRUÇÃO DO ELO (2) ENTRE PROGRAMAS E ORGANIZAÇÕES IMPLEMENTADORAS

A construção do elo 2 se dá pela integração entre programas e organizações cujo conjunto constitui, nesta perspectiva, sua plataforma implementadora. A construção do elo 2 implica em esforços de alinhamento entre programas e organizações cujo propósito essencial é orientar a arquitetura governamental, o conjunto de organizações e recursos alocados, aos resultados prioritários de governo. A dimensão do elo 2 fica patente a partir da construção de uma matriz de programas prioritários-organizações, que, conforme ilustrada na Figura 3, explicita os pontos de interrelação (em vermelho) entre programas e organizações implementadoras.

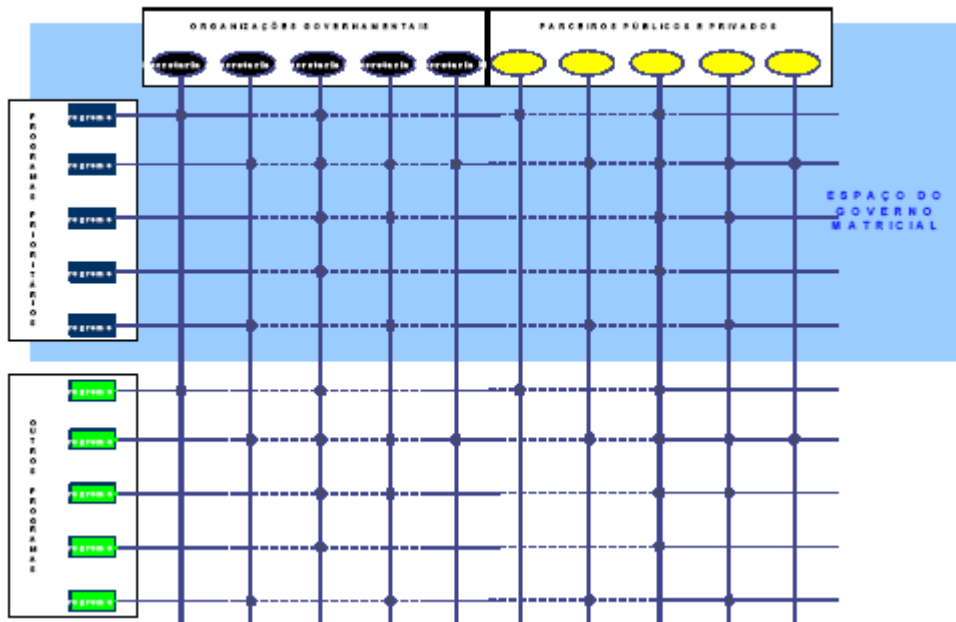
Fica claro que a unidade de gestão não deve ser nem o programa nem a organização, mas o conjunto/rede de nós implementadores, que pode ser um conjunto unitário de relativa baixa complexidade (programa com apenas um ponto de implementação ou organizações que implementam apenas um programa, circulos em verde) ou um conjunto de múltiplos elementos de alta complexidade relativa (programas com múltiplos pontos de implementação e organizações que implementam múltiplos programas, circulos em vermelho).

A matriz de programas prioritários-organizações não esgota o universo de atuação das organizações nem a totalidade de programas governamentais. Primeiro, não se limita às



organizações governamentais, podendo incluir relações intergovernamentais (com organizações de distintos entes federativos), com organismos internacionais e com parceiros privados (organizações não-governamentais, parcerias público-privado). Segundo, as organizações possuem agendas paralelas vinculadas a outros programas (não prioritários) e públicos de interesse que clamam por atenção legítima. A Figura 4 busca delimitar o escopo de atuação do Governo Matricial.

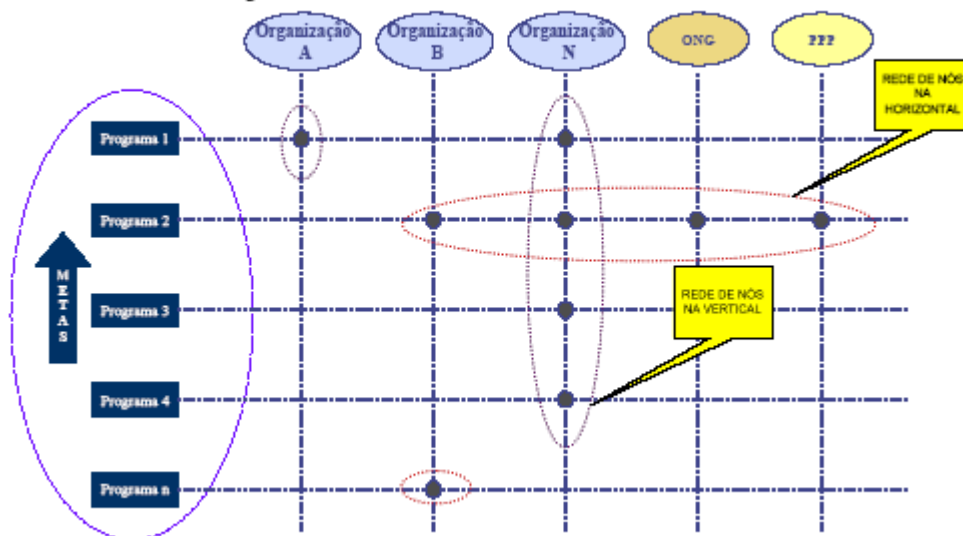
Figura 4. Espaço de atuação do Governo Matricial.



O conjunto de redes ou nós no âmbito do Governo Matricial deve ser tratado tanto na perspectiva horizontal, quanto na vertical, fechando-se um circuito matricial (Figura 5) mediante duas formas essencialmente complementares de alinhamento para geração de resultados:

- Alinhamento horizontal: alinhar os pontos de implementação (de distintas organizações) no âmbito de cada programa, definindo-se arranjos específicos de coordenação para que os resultados dos respectivos programas possam ser alcançados;
- Alinhamento vertical: alinhar as organizações (suas agendas estratégicas e arranjos operacionais) com os resultados dos programas que as perpassam (dependendo de suas estruturas para produzirem seus resultados).

Figura 5. Alinhamento horizontal e alinhamento vertical.



### 5.1. Alinhamento horizontal

O alinhamento horizontal implica em alinhar as diversas organizações que implementam um determinado programa. Trata-se de estabelecer, para cada programa, a rede de organizações envolvidas na sua implementação. Poderá haver, nesse sentido, redes de nós simples ou programas intrasetoriais que são implementados por uma só organização. Mas também poderá, e com maior freqüência, haver redes de nós complexos ou programas multissetoriais, implementados por duas ou mais organizações, incluindo organizações não-governamentais, outras esferas da federação e organismos internacionais.

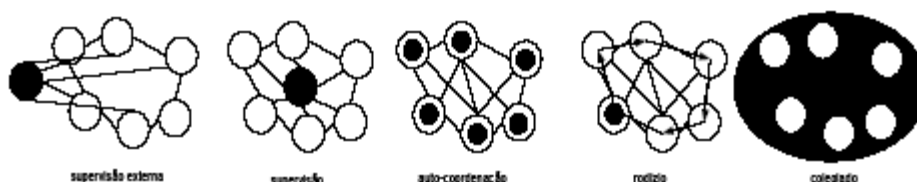
Promover o alinhamento horizontal de cada programa implica em definir arranjos de coordenação (que podem ser autocoordenação, rodízio, colegiado, supervisão interna ou externa etc.), definindo seu plano de implementação e a contribuição de cada parte, escolhendo-se também os gerentes do programa ou coordenadores da rede de nós implementadores. Os arranjos de Coordenação devem corresponder a diferentes graus e níveis de interdependência (bilaterais, multilaterais etc.) entre os nós implementadores que compõem uma rede de governança no âmbito de um mesmo programa. Há, neste sentido, duas questões fundamentais. A primeira é criar, no âmbito da rede de implementação do programa, uma visão sistêmica comum. “A interdependência como fator desencadeante da coordenação está mediatizada pela sua percepção [...] até que duas unidades se reconheçam como mutuamente dependentes, será difícil que aceitem espontaneamente a necessidade de coordenação. Este déficit de percepção é frequente em organizações e unidades cuja introspecção e insulamento as torna míopes para visualizar a coincidência com outras num entorno de trabalho” (Ariznabarreta, 2001, p. 03). A segunda é não padronizar os arranjos de Coordenação das redes de implementação de programas, posto que, tal como as estruturas organizacionais, sujeitam-se à critérios contingenciais – níveis mais complexos de interdependência externa e/ou interna demandarão arranjos de coordenação mais ou menos complexos. (Ariznabarreta, 2001)

A escolha do gerente do programa deve, por sua vez, se pautar pelo alinhamento entre perfis gerenciais pessoais e requeridos pelo arranjo peculiar. É preferível que o gerente de programa intrasetorial seja o próprio dirigente da organização. Já em relação aos programas multissetoriais, seu gerente ou coordenador da rede de organizações deve depender do arranjo de coordenação adotado. A experiência internacional em gestão de programas de desenvolvimento



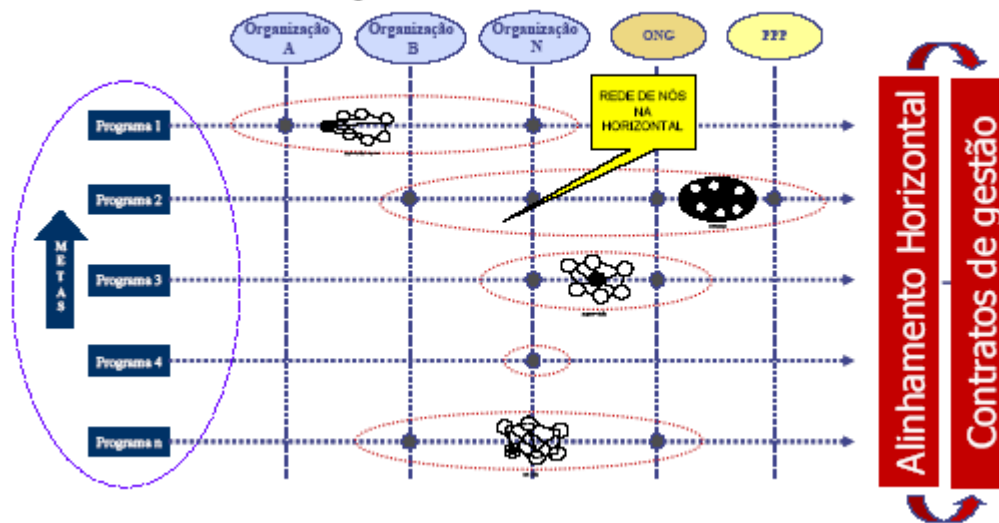
sugere que a efetividade dos arranjos de coordenação depende de sua customização a cada caso, não sendo, pois, recomendável a adoção de arranjos-padrão. (Brinkerhoff, 1996) A Figura 6 ilustra distintos arranjos de coordenação de redes de nós implementadores de programas.

Figura 6. Arranjos de coordenação de redes para implementação de programas.



A alinhamento horizontal se consuma com a pactuação horizontal, a implantação de formas de pactuação de resultados entre Governo (“contratante”) e a rede de implementação de cada programa (“contratado”, representado pelo conjunto de organizações implementadoras), representado pelo gerente do Programa, na qualidade de coordenador da rede de nós implementadores. Os resultados objeto da pactuação devem ser as próprias metas dos programas (presumivelmente alinhadas com as metas mobilizadoras) e o Governo deve assegurar os meios necessários para seu alcance com tratamento diferenciado na alocação de recursos (não contingenciamento, limites e tetos orçamentários diferenciados, precedência na alocação de força de trabalho e recursos informacionais, flexibilidades gerenciais, principalmente em relação a compras e contratos etc.). O acompanhamento e avaliação da pactuação deve ser responsabilidade da Central de Resultados (que será objeto do sexto tópico) e deve haver claros incentivos meritórios (reconhecimento ou censura pública de gerentes de programas e equipes envolvidas) e pecuniários (bônus e remuneração variável para gerentes de programas e equipes envolvidas) que reforcem o alcance das metas pactuadas por parte dos responsáveis pela sua implementação. A Figura 7 busca ilustrar o alinhamento horizontal.

Figura 7. Alinhamento horizontal.

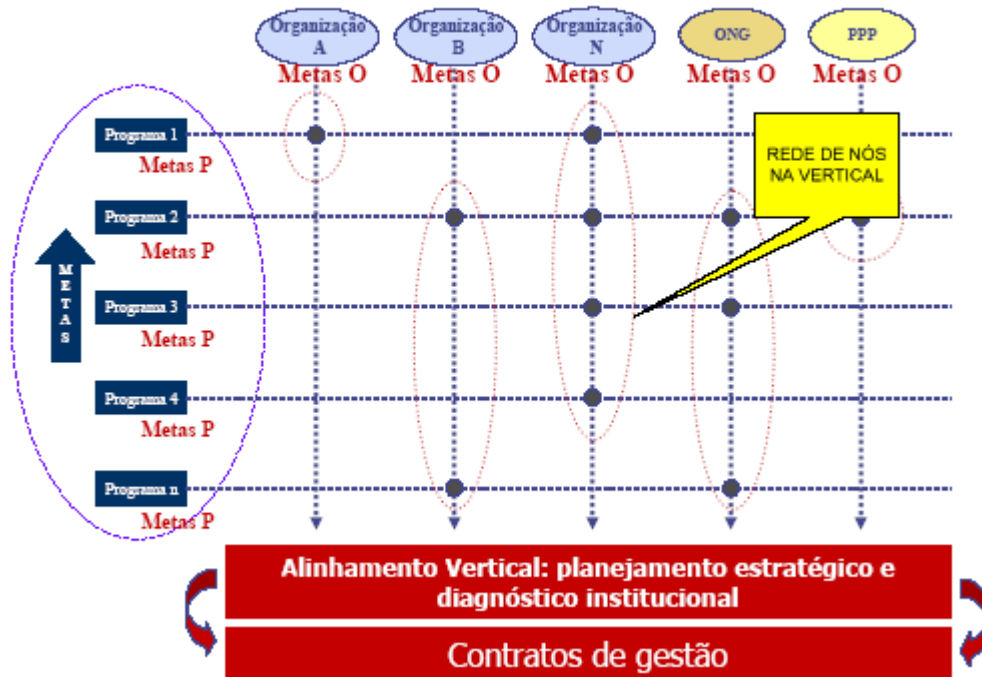


Por outro lado, o alinhamento horizontal não proporciona apenas uma plataforma de implementação, mas também uma plataforma de formulação matricial de resultados de programas, na qual se estabelece uma das pontas do elo 1 (sendo as metas mobilizadoras muito mais uma definição central e as metas de programas uma definição de sua rede implementadora).

## 5.2. O alinhamento Vertical

Realizar o alinhamento vertical é integrar e ajustar as organizações aos programas com os quais se relacionam. Vistas na perspectiva vertical, haverá conjuntos de nós simples formados por organizações uniprogramáticas (envolvida com a implementação de apenas um programa) e conjuntos de nós complexos, formados em organizações multiprogramáticas (envolvidas com a implementação de dois ou mais programas, uni ou multissetoriais). O alinhamento vertical é essencialmente uma tarefa de conciliação e convergência de agendas, a partir da qual busca-se inserir na agenda da organização sua contribuição com a geração de resultados dos programas prioritários com os quais se relaciona. A Figura 8 ilustra esta busca de convergência entre as metas de programas (metas P) e as metas organizacionais (metas O).

Figura 8. Alinhamento Vertical.



O alinhamento das agendas deve resultar, em alguma extensão, em perspectiva micro-organizacional, no alinhamento do modelo de gestão das organizações de tal forma a ajustar estratégias (a nova agenda, conciliada com os resultados dos programas que perpassam a organização), estruturas, processos, perfil do quadro funcional e sistemas informacionais.

Para tanto, a promoção do alinhamento vertical de cada organização requer três ações fundamentais:

- Planejamento estratégico: buscando alinhar as estratégias organizacionais aos resultados dos programas relacionados, harmonizando-os com outras demandas identificadas, ou inserindo na agenda estratégica das organizações os resultados dos programas com os quais se relaciona. Não deve haver dogmatismo metodológico no âmbito do que se denomina aqui “planejamento estratégico”, mas a utilização de metodologias correntes deverá proporcionar, minimamente, definições quanto à identidade organizacional (análise do ambiente externo, atores-chave e declarações de missão) e agenda estratégica (visão, objetivos, indicadores e metas de desempenho), de tal modo que os compromissos com os resultados de programas sejam incorporados.
- Diagnóstico Institucional: buscando avaliar a capacidade de contribuição efetiva para a implementação da nova estratégia alinhada. Além de sistêmico, porque parametrizado no planejamento estratégico, o diagnóstico deve ser abrangente e buscar avaliar se os demais elementos do modelo de gestão estão compatíveis e suportam a realização da estratégia reformulada.
- Transformação gerencial: buscando desenvolver e implementar planos focados de melhoria da gestão para alinhar o modelo de gestão (podendo implicar em revisão

de estruturas, processos, pessoas, sistemas informacionais etc.) às novas estratégias

O diagnóstico poderá evidenciar diferentes condições organizacionais de implementação:

- organizações tipo A, que estão prontas para contribuir na geração de resultados dos programas com os quais se relacionam de forma relativamente harmônica com outras demandas. Estas podem seguir uma gestão autônoma e provavelmente incremental do plano de melhoria;
- organizações tipo B, que requerem pequenos ajustes de modo a se habilitarem a contribuir de forma efetiva para geração de resultados dos programas, implicando na necessidade de se pactuar metas de desenvolvimento institucional e se obter algum auxílio externo nesse sentido; e
- organizações tipo C, que não possuem condições de contribuir para a geração de resultados, podem ser, ao contrário, um empecilho para seu alcance e ou não lograram conciliar suas agendas concorrentes. Essa situação requer intervenção ou gerenciamento intensivo do plano de melhoria.

O conjunto de diagnósticos poderá ser um valioso insumo para a formulação de políticas abrangentes de gestão pública, na medida em que poderá modelar instrumentos, foco e incentivos específicos para a modernização em perspectiva micro-organizacional.

Analogamente ao alinhamento horizontal, a pactuação de resultados entre Governo (como “contratante”, por meio da central de resultados) e Organizações (como “contratadas”, por meio de seus dirigentes) também é a consagração do alinhamento vertical. O resultados objeto da pactuação devem ser minimamente a contribuição ao alcance das metas dos programas que se relacionam com a organização e outros resultados prioritários vinculados a outras demandas identificadas. Também neste caso cabe ao Governo assegurar os meios necessários ao cumprimento do pacto. O acompanhamento e avaliação cabem à Central de Resultados mediante incentivos meritórios (reconhecimento ou censura pública de dirigentes de organizações) e pecuniários (bônus e remuneração variável para dirigentes de organizações e equipes envolvidas).

### **5.3. Outros alinhamentos**

Os elos 3, 4 e 5 relacionam organizações e programas a recursos orçamentários e financeiros, pessoas e sistemas informacionais respectivamente. Estes são elos secundários do elo 2 apenas no sentido de que devem se vincular aos nós programas-organizações, mas sua desconsideração impede o alcance de resultados porque não provê os meios devidos.

No que concerne ao elo 3, a abordagem do governo matricial sugere alinhar os processos de orçamentação, de execução financeira e de controle aos requerimentos da agenda estratégica de governo. Significa que os recursos devem ser alocados e disponibilizados segundo as prioridades estabelecidas na agenda estratégica. E que o sistema de controle deve informar desvios para correção. Parece obvio, mas boa parte dos problemas de implementação decorre da desintegração entre planejamento, orçamento e finanças. Esta desintegração é explicada pela ausência da perspectiva estratégica (elo 1), ou pela excessiva rigidez dos procedimentos orçamentários e financeiros em adaptar-se às mudanças de contexto. Desta forma, a ligação de programas e organizações a orçamento, finanças e controle deve basear-se no nó como

unidade de alocação (unidade orçamentária e unidade de gestão matricial da despesa), que deveria ter prerrogativas de garantia de recursos. Este tratamento permite inclusive um certo tratamento contratual do orçamento, tendo os gerentes de programas como ordenadores de despesas e contratantes dos nós horizontais que perpassam múltiplas organizações.

O elo 4 é o que trata da dimensão das pessoas. A geração de resultados de desenvolvimento pressupõe, na perspectiva do governo matricial, o alinhamento da arquitetura governamental (elo 2), nomeadamente a construção da plataforma implementadora dos programas decorrentes da agenda estratégica de governo. Como já mencionado anteriormente, isto implica em esforços de reestruturação organizacional, de revisão de processos, de realocação de recursos e de aperfeiçoamento dos métodos de gestão, mas, sobretudo, implica numa profunda transformação dos sistemas de gestão de pessoas.

A discussão acadêmica sobre o desenvolvimento humano nas organizações está próximo de cumprir 80 anos e teve como marco, a obra de Mary Parker Follett<sup>11</sup> (1868 – 1933), que foi estranhamente esquecida em seu tempo, talvez por preconceito e certamente por incompreensão: seus argumentos estavam muito à frente de sua época. E, é no mínimo curiosa a aderência das idéias desta brilhante intelectual com a agenda atual da área de gestão de pessoas. As pregações de Follett estavam baseadas no fortalecimento da consciência social, a democratização da administração e o conceito de integração na busca da solução de conflitos. Foi, segundo Peter Drucker a profeta da gestão e ajudou a construir as bases da escola das relações humanas bastante conhecida pela experiência realizada por Elton Mayo, na Wester Electric Company. Inaugurava-se, assim, uma nova era na teoria administrativa voltada para a consideração dos motivos e comportamentos humanos em contrapartida a então vigente abordagem mecanicista da administração. Conquistar a lealdade e promover a motivação das pessoas eram os objetivos centrais do movimento, que tinha como premissa a existência de conflito entre os interesses individuais e os objetivos organizacionais. De lá pra cá, importantes conquistas e novos requerimentos foram incorporados, além das distintas denominações atribuídas a este campo de estudo e de práticas administrativas: administração de pessoal, relações industriais, gerência de recursos humanos e, mais recentemente, gestão de pessoas. Não se trata, entretanto, de usar um novo nome para um velho problema. Significa uma nova atitude, um enfoque diferente, dada a singularidade deste novo tempo (Marini, 2004). O desafio de promover as mudanças nas relações com as pessoas coloca para a administração pública a necessidade de repensar o modelo tradicional de serviço civil. As novas concepções de gestão de pessoas no setor público dão especial relevo a dois componentes fundamentais: flexibilidade e mérito. O primeiro movimento significa repensar velhos tabus, tais como: a estabilidade generalizada, a rigidez dos sistemas tradicionais de recrutamento e seleção, os mecanismos de remuneração e a formatação das jornadas de trabalho, dentre outros temas. O segundo ratifica os compromissos de profissionalização da função pública. Embora possa transparecer uma visão dicotômica, as duas dimensões se desenvolvem fortalecendo-se reciprocamente, “num círculo virtuoso de importância crucial para a governabilidade dos sistemas político-administrativos contemporâneos” (Longo, 2004).

Assim, a abordagem do governo matricial, na dimensão das pessoas, implica na incorporação dos seguintes reptos:

---

<sup>11</sup> Alguns de seus escritos clássicos: Follett, M. P. (1918). *The New State: Group Organization the Solution of Popular Government*, New York: Longmans, Green and Co. Follett, M. P. (1924). *Creative Experience*, New York: Peter Smith, 1951 reprint with permission by Longmans, Green and Co.. Follett, M.P. (1940). *Dynamic Administration: The Collected Papers of Mary*

- Gestão de pessoas como elemento viabilizador da agenda estratégica de governo: significa promover o alinhamento das competências para a realização dos compromissos horizontais (programas) e verticais (organizações).
- Gestão do conhecimento: criação de redes de conhecimento (internas e externas) e de esferas de diálogo que possibilitem o intercâmbio de experiências e o reforço recíproco entre políticas e programas.
- Reinvenção dos instrumentos (tradicionais) de gestão de pessoas: ampliação de cargos e simplificação das carreiras, avaliação de desempenho e adoção de sistemas de remuneração baseado em competências e resultados (atrelado aos contratos de gestão horizontal e vertical), implementação de programas de educação continuada orientado para o alinhamento de competências etc.ç
- Fortalecimento do sistema de liderança no desempenho de seus papéis de: direcionamento estratégico, integrador das ações e promotor da motivação a partir do comprometimento (das mentes) em substituição aos sistemas tradicionais centrados no comando e controle (da mão-de-obra).

O elo 5 liga programas e organizações a tecnologias informacionais, essenciais para proporcionar não apenas a otimização dos processos de trabalho, mas para garantir o monitoramento e avaliação de resultados, a transparência das ações e a base de relacionamento sobre a qual os diversos nós se integarão.

Como contrapartida dos elos 3, 4 e 5, é necessário que se busque alinhar as áreas de suporte de Governo (orçamento, finanças, controle, recursos humanos, compras, recursos logísticos, tecnologia da informação etc.), usualmente estruturadas sob a forma de sistemas centrais altamente normatizados, padronizados e centralizados, com a lógica matricial, no sentido de que estes devem buscar um tratamento diferenciado aos nós prioritários.

## **6. A CENTRAL DE RESULTADOS E O CONTROLE MATRICIAL**

A central de resultados do Governo é, nesse sentido, um locus de contratação, acompanhamento e avaliação integrado nas perspectivas horizontal e vertical, no qual ocorre o gerenciamento intensivo de programas de forma integrada com gerenciamento intensivo de organizações. A central de resultados deverá proporcionar o controle matricial, a verificação abrangente, integrada e sistêmica do alcance (e seu indicativo) dos resultados prioritários e os recursos alocados para sua consecução, em função disto, os devidos redirecionamentos (no sentido de ajustarem as ações ou se reprogramarem os resultados).

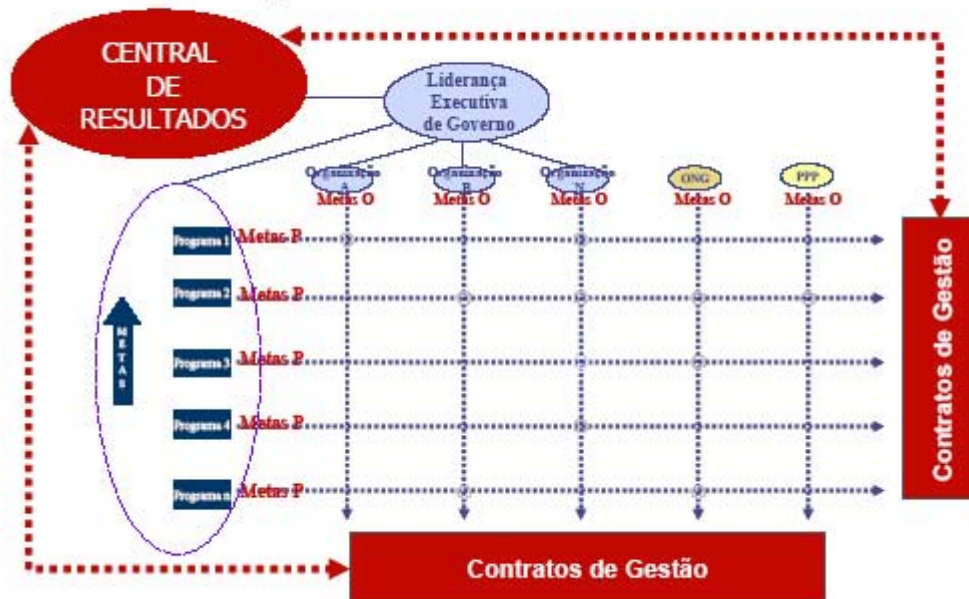
A central de resultados é uma espécie de sala de situação e central de planejamento do Governo, não apenas porque monitora, informa e (re)programa, mas porque, por estas razões, coordena e exerce um controle estratégico vital (no sentido de que deve estar atenta aos redirecionamentos necessários, não ao registro passivo dos atos e fatos ou a simples análises se convergem ou divergem dos resultados de governo).

A metáfora da sala de situação ou sala de guerra deixa claro que a central de resultados é um instrumento essencial de deliberação, uma central de ação, a partir da qual decisões corretivas, punitivas e compensatórias devem emanar com ciclos de feedbacks curtos. “Seu foco não está na coleta e processamento da informação, mas na qualificação do julgamento e no encurtamento do tempo de reação [...] Os determinantes da viabilidade econômica de uma sala de guerra são o volume de informações e o tempo de resposta requerido. Os dois fatores considerados em conjunto. Setores [ou redes nodais] há em que se trabalha com grande quantidade de informações, mas com tempo suficiente para reflexão antes da decisão. Em outros, o passo de decisão é muito

acelerado, mas as informações necessárias ou são poucas ou já vêm processadas. A combinação que justifica a montagem de uma sala articula os fatores volume máximo/tempo mínimo”. (Thiry-Cherques & Costa, sd.)

A central de resultados constitui os nervos e o cérebro do Governo. Por esta razão, deve possuir inequívoca centralidade, estando muito próxima ao executivo principal. A Figura 9 ilustra o posicionamento da central de resultados.

Figura 9. Posicionamento da Central de Resultados.



A central de resultados deverá engendrar esquemas peculiares de acompanhamento e avaliação, embora estes devam estar preponderantemente ancorados nas pactuações horizontais e verticais. Os arranjos de acompanhamento e avaliação deverão dispor sobre ciclos e modalidades de acompanhamento e avaliação, podendo utilizar-se de colegiados para tal (comitês de avaliação internos ou externos). Também é vital a integração entre a central de resultados e a comunicação social e os sistemas de controle interno e externo, essencialmente no que concerne ao controle do desempenho.

A implementação de um sistema de gestão para resultados nos moldes do Governo Matricial poderá proporcionar formas inovadoras de controle na medida em que proporcionará uma substancial melhoria e integração do controle gerencial de resultados. Mas, fundamentalmente, no que concerne aos sistemas de controle interno e externo, em particular no que tange à introdução do controle do desempenho nos processos de prestação de contas, o Governo Matricial poderá proporcionar a superação de um sexto elo perdido, entre o controle gerencial de resultados baseado em programas e o controle de resultados baseado em organizações. As implicações desta integração para efeito de controle interno e externo (um sistema de controle interno e externo matricial) podem ser bem diversas, dentre as quais destacam-se:

- Controle sistêmico: contribuição ou desempenho de cada organização para consecução de programas transversais (um ou um conjunto deles no âmbito de uma determinada política) e para a agenda governamental em geral;
- Controle integrado correlacionando meios (a partir de um modelo nodal de alocação de recursos) e resultados, o que proporcionará análises e comparações mais precisas e adequadas de custo-benefício/efetividade;
- Controle em rede a partir do conjunto de nós, sejam dentro ou fora da Administração (que utilizam recursos para promoção de resultados de políticas públicas) que perpassam diversas organizações;
- Redes de controle, a partir de diferentes instrumentos e modalidades de controle que se aplicam a um mesmo objeto (um nó, um programa ou uma organização) foco do controle;

Finalmente, na qualidade de instância de pactuação de resultados, uma função essencial da central de resultados é proporcionar condições para boas relações contratuais em relação aos quatro elementos básicos de uma relação contratual: metas, meios, controle e incentivos. (Martins, 2003b) O Quadro 2 apresenta uma caracterização do que deve ser uma boa relação contratual.



Quadro 2. Condições das experiências contratuais.

METAS	Coerência e convergência com o desenho estratégico	O contrato de gestão deve conter metas de programas e organizações de forma consistente com o modelo relacional, convergente com a meta mobilizadora
	Desempenho	As metas devem ser de desempenho, não de ação (ou metas de plano: “coisas a fazer”), mediante indicadores que buscam mensurar de forma objetiva e abrangente o grau de eficiência, eficácia e efetividade dos programas e/ou processos organizacionais; não apenas o grau de implementação das ações previstas.
	Realismo	A relação meios-metas deve ser clara, calculada em função de um plano que permite o dimensionamento de ações necessárias ao alcance dos padrões de desempenho estabelecidos.
	Desafio	O alcance das metas deve requer ações de superação do padrão de desempenho anterior, porque deverá proporcionar melhores condições para tal.
MEIOS	Recursos Financeiros	Deve haver garantia de repasse dos recursos pactuados e/ou fontes alternativas de recursos que assegurem o fluxo contínuo de recursos e garantam o alcance das metas.
	Desenvolvimento institucional	Poderá, segundo o caso, haver ações necessárias de desenvolvimento institucional tais como reorganizações, otimização de processos, ampliação da flexibilidade gerencial, adequações quantitativas ou qualitativas de quadros funcionais, melhoria de instalações e sistemas informatizados etc.
CONTROLE	Relação com a Central de Resultados	A relação entre Central de Resultados e programa e/ou organização contratada deve ser baseada na cobrança dos resultados pactuados no contrato e não na tutela ou na atribuição de ações específicas e demandas paralelas ao pactuado.
	Acompanhamento	O acompanhamento deve se basear no indicativo do alcance das metas, apontando providências ou redirecionamentos ex ante e não deve se revestir de um caráter auditor e inquisitor e nem deve se transformar em controle a posteriori em busca de razões e responsáveis por metas descumpridas e procedimentos em desacordo.
	Controle interno e externo	Os Contratos de Gestão devem ancorar o controle do desempenho nos processos de prestação de contas.
	Transparência e controle social	A metas e seu acompanhamento (relatórios, eventos, instrumentos, critérios etc.) devem ser divulgadas interna e externamente de tal modo que qualquer interessado possa saber o que e como está sendo avaliado.
INCENTIVOS	Erros	Os erros (irregularidades, mal desempenho ou desvio de conduta) devem gerar punições (demissão ou afastamento de dirigentes, conselheiros ou membros de comitês) e aprendizado. Os erros não podem ser encobertos ou ignorados.
	Acertos	Acertos (desempenho pactuado, superação de metas, soluções inovadoras, solução de problemas etc.) são premiados com bônus, garantias e reconhecimento (imagem). Acertos não podem ser considerados mera obrigação.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em sentido mais amplo, o Governo Matricial se apóia numa concepção de gestão matricial de resultados – porque cruza elementos da estratégia (metas mobilizadoras, metas programáticas) e da estrutura (unidades, recursos etc.) – que pode, em princípio, ser aplicada tanto em perspectiva macro e pluriorganizacional (no âmbito geral de governos supranacionais, nacionais, estaduais locais etc.), quanto em perspectiva intraorganizacional (no âmbito interno de organizações governamentais, empresas privadas e entidades comunitárias, e suas unidades). A gestão matricial de resultados é, nesse sentido, um instrumento de governança (propriamente dita ou corporativa).

Governança é a palavra chave do governo matricial porque, em última análise, o que se busca é alavancar capacidades (principalmente a capacidade do estado<sup>15</sup> para o alcance de resultados de desenvolvimento), a partir da “habilidade das organizações de desempenhar suas tarefas de maneira eficaz, eficiente e sustentável.” (Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales, 2004)

Lopes and Theisohn (2004), ao enunciar diretrizes gerais de desenvolvimento de capacidades estatais, ressaltam, dentre outras, a necessidade de se identificar os pontos críticos dos processos governamentais e de se manter a pressão sobre eles para que se desincumbam de suas responsabilidades. Nesse sentido, além de capacitador, o governo matricial poderá proporcionar um roteiro concreto para a capacitação estatal.

Trata-se de uma clara aposta na racionalidade, buscando-se vincular meios a fins prestabelecidos, numa inequívoca demonstração da “mão visível” gerencial dos governos. Esta aposta se contrapõe à visões renunciadoras segundo as quais a “redução” das agendas (em torno de iniciativas reducionistas ou pouco desafiadoras) seria um “dado da realidade” crescentemente complexa e fragmentária, e constitui uma afirmação substantiva de que os governos democráticos necessitam cada vez mais um robusto comprometimento com resultados

## Referências Bibliográficas :

- Abel O.F. & Hammond J. S. (1979). Strategic Market Planning. Prentice Hall.
- Abrucio, Fernando Luiz. "Reforma do Estado e Experiência Internacional". Brasília, ENAP, mimeo, 1996.
- Agranoff, R. & McGuire, M. (2001). Big questions in public networks management research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, n 11:3:296.
- Asociación Pro-Fundación para las Ciencias Sociales (2004). Transformación Estatal y Gobernabilidad en el Contexto de la Globalización: Un Análisis Comparativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. (convenio BID/ORT) Términos de Referencia, mimeo.
- Ariznabarreta, Koldo Echevarria. (2001). Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 Nov.
- Aucoin, P. (1995). *The New Public Management: Canada in Comparative Perspective*, Montreal: IRPP.
- Barros de Castro, A. & Pires de Souza, F. E. (1985). *A economia brasileira em marcha forçada Paz e Terra*.
- Bardach, Eugene. (1977). *The Implementation Game.: What Happens After a Bill Becomes A Law*. Cambridge: The MIT Press.
- Barzelay, M. (1986). *The Politicized Market Economy*. Berkeley, University of California Press.
- . (2000). *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley: University of California Press.
- . (2001). *Research on Public Management Policy Change in Latin American Region: Conceptual Framework, Methodological Guide and Exemplars*. IADB.
- Baumgartner, F. R. & Jones, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. University of Chicago Press.
- Bielschowsky, Ricardo. (1997) "50 años del pensamiento de la CEPAL : una reseña" in: Loureiro, Maria Rita (Org.). *50 anos de ciência econômica no Brasil (1946-1996): pensamentos, instituições, depoimentos*. Vozes.
- Börzel, Tanja. (1998). Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks. *Public Administration*, n 76:253-73.
- Boston, J. et al. (1991). *Reshaping the State: New Zealand Bureaucratic Revolution*. Auckland: Oxford University Press.
- Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2003) *Elementos para um diagnóstico da Administração Federal*. Secretaria de Gestão.

Brinkerhoff, Derick W. (1996). Coordination Issues in Policy Implementation Networks: an illustration from Madagascar's environmental action plan. In: World Development, vol. 24, n° 9, 1996 (pp. 1497-1510).

Burns, T. & Stalker, G. M. (1961). The management of innovation. Tavistock.

Carbone, Pedro Paulo. 2000. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. RAP, n° 2/2000.

Castells, Manuel. (1998) Hacia el estado red? Globalizacion economica e instituciones politicas en la era de la informacion. Ponencia presentada en el Seminario sobre "Sociedad y reforma del estado", organizado por el Ministerio de Administracao Federal e Reforma Do Estado, Republica Federativa do Brasil. Sao Paulo, 26-28 marzo.

Coase R. H. 1937. The Nature of The Firm. Jorna of Law and Economics, 3. 1960.

Dromi, Roberto. 1995. Derecho administrativo. Buenos Aires.

Evans, Peter; Rueschemeyer, Dietrich & Skocpol, Theda (orgs.). Bringing the State Back In. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

Fernandes, Florestan. (1972) "Classes sociais na América Latina" in: Fernandes (1972) Capitalismo dependente e classes sociais na América latina Zahar, 1981.

Graham, Carol (2002). "Strengthening Institutional Capacity in Poor Countries: Shoring up Institutions, Reducing Global Poverty". The Brookings Institution

Grindle, M. (ed) (1997) Getting Good Government. Capacity Building in the public sector of developing countries.", Boston, Harvard University Press

Haddad, Paulo R. (2004). Planejamento participativo e desenvolvimento endógeno no PPA de Alagoas. Célula de Planejamento, Fazenda e Gestão do Governo do Estado de Alagoas. Mimeo.

Holmes, M. & Shand, D. (1995). Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years. Governance, v.18, 4.

Hood, C. & Jackson, M. (1991). Administrative Argument. Aldershot: Dartmouth.

IADB (2003)- Inter-American Development Bank (2003). Political Institutions, Policymaking Processes, and Policy Outcomes – a Guide to Theoretical Modules and Possible Empirics. IADB.

Jann, Werner & Reichard, Christoph. (2003) Evaluating best practice in central government modernization; in: H. Wollmann (Ed.), Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective, Cheltenham/Northampton.

Kliksberg, Bernardo. (2004). Hacia un nuevo perfil del Estado y el servicio civil: los cambios en las percepciones y las demandas de los latinoamericanos. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España.

Kuhn, T. S. (1996) *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.

Longo, Francisco (2004) *Mérito y flexibilidad: la gestión de personas en las organizaciones del sector público*. Ediciones Paidós, Barcelona, España.

Lopes, C. and Theison, T. (2004) *Ownership, Leadership and Transformation. Can We Do Better for Capacity Development?* UNDP/Earthscan

Marini, Caio & Martins, Humberto (orgs.). (2004). *Governo Matricial: implantando estruturas em rede para a geração de resultados de desenvolvimento*. Publix (no prelo).

Marini, Caio (2004) *Gestão pública no Brasil: temas preservados e temas emergentes na formação da agenda*. VII Congresso Internacional da Associação de Estudos Brasileiros - BRASA - Brazilian Studies Association, Rio de Janeiro, Brasil]

Marini, Caio (2004) *Gestão de Pessoas e a abordagem do Governo Matricial: o papel das escolas de governo no alinhamento estratégico da arquitetura governamental*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España

Martins, H. F. (1997) "Administración Publica Gerencial y Burocracia. La Persistencia de la Dicotomía entre Política y Administración", *Reforma y Democracia*, 9:131-158.

—. (2000) *O Avança Brasil e a Gestão Empreendedora*. V Congresso Interamericano do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Santo Domingo, República Dominicana.

—. (2001) *Post liberal State reform: the emerging paradigm and the Brazilian experience*. Congresso del CLAD.

—. (2003) "Uma Teoria da Fragmentação de Políticas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública", *Tese de Doutorado*, FGV.

—. (2003b). "Cultura de resultados y evaluación institucional: evaluando experiencias contractuales". *Reforma y Democracia*, revista del CLAD, nr 26.

—. (2004) "Administração para o Desenvolvimento –a relevância em busca da disciplina". *Governança e Desenvolvimento*, ano 1, n. 1, abril 2004.

Mayntz, Renate. (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* Nr. 21, 7-22.

Matus, Carlos. (1987). *Adiós, señor Presidente*. Editorial Pomaire.

—. (1997) *Los tres cinturones del gobierno: gestion, organización y reforma* – Fondo editorial Altadir.

—. (1999). *Teoría del Juego Social*. Fondo Editorial Altadir.

- Mintzberg, Henry (1994). *The rise and fall of strategic planning*. Prentice-Hall.
- . & QUINN, James Brian. (1992). *The Strategy process - concepts and contexts*. Prentice Hall.
- Mizrahi, Yemile. (2004). *Capacity Enhancement Indicators. Review of the Literature*. World Bank Institute Working Papers. No. 37232.
- Morgan, G. (1997). *Images of organization*. Sage.
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Motta, Paulo Roberto. (1972) *Administração para o Desenvolvimento, a Disciplina em Busca da Relevância*. *Revista de Administração Pública*, Julho/Setembro.
- Mello, João Manuel Cardoso de. (1986) *O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira*. 4.ed. Brasiliense.
- OCDE. (2002). *Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A Checklist*. Policy Brief, October.
- Offe, C. (1998) "The Present Historical Transition and Some Basic Design Options for Societal Institutions", unpublished, Brasília: MARE.
- Organização das Nações Unidas. (1987). *Our Common Future*. UN.
- PNUD. 2004. *Desenvolvimento humano*. <http://www.pnud.org.br/index.php?lay=idhp&id=idhp#link2>.
- Pollitt, Christopher. (1990). *Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil&Blackwell.
- . & Bourckaert, G. (2000). *Public Management reform – a comparative análisis*. Oxford University Press.
- Pressman, Jeffrey L., and Aaron Wildavsky. (1973) *Implementation: How Great Expectations In Washington Are Dashed In Oakland*. Berkely: University of California Press.
- Ramió, Carles. (2001). *Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las Administraciones Públicas Latinas: modelo de Estado y cultura institucional*. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* N°21.
- Rezende, Flávio. 1996. *Os Leviatãs estão fora do lugar. Dados*.
- . (2000) "Administrative Reform, Permanent Failure, and the Problem of the External Support: MARE and the Reform of the State Apparatus in Brazil", un-published PhD thesis, Cornell University.

Rinne, Jeffrey. 2001. Redesigning the state in latin america: pundits, policymakers, and organized labor in Argentina and Brazil. Unpublished PHD dissertation, Princeton University.

Rodrik, Dani and Subramanian, Arvind. (2003) The Primacy of Institutions (and what this does and does not mean). Finance and Development, June 2003.

Rua, M. das G. & Carvalho, M.I. Valladão. O Estudo da Política: tópicos selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

Saravia, Enrique. (2002). Redes, Organizações em Rede e Organizações Virtuais – as novas configurações organizacionais. Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão, vol. 1 n. 1.

Schick, A. (1996). The Spirit of Reform: managing the New Zealand state sector in a time of change. Wellington: State Services Commission and the Treasury.

Serra, Albert. (2004). La transversalitat en la gestió de polítiques públiques. Síntesi, Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona.

Stiglitz, G (2000). What I learned at the world economic crisis. Roberts Center for Ca-nadian Studies Summer Institute papers.

Tavares, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro: ensaio sobre a economia brasileira. Rio de Janeiro : Zahar, 1972.

Thiry-Cherques & Costa. (sem data). Salas de Guerra. EBAPE/FGV, mimeo.

Tolbert P. & Zucker, L. (1997). The institutionalization of institutional theory. In: The handbook of organizational studies. Sage.

Williamson, John (Ed). 1990. The Progress of Policy Reform in Latin America in Latin American Adjustment: how much has happened? Washington: Institute of International

Wollmann, H. (Ed.). (2003). Evaluating best practice in central government modernization; in:, Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective, Cheltenham/Northampton.

Woodward, J. (1965). Industrial organization: theory and practice. Oxford University Press.

World Bank. (1997) World Development Report 1997: The State in a Changing World.