

UM MODELO DE GESTÃO GOVERNAMENTAL PARA RESULTADOS

Documento apresentado no I Seminário ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: Análise Contextual e Propostas de Modernização.

Câmara dos Deputados, Brasília, 06.12.2005

Versão ampliada de “**Un model de gestió governamental orientat als resultats**” - ESADE's IDGP Newsletter – Barcelona - Espanha, 27/03/2006 –

<http://www.esade.edu/public/modules.php?name=news&idnew=245&idissue=34>

Caio Marini¹ & Humberto Martins²

1. Introdução

Este texto trata da gestão para resultados na perspectiva geral de Governo. Sustenta que um modelo de gestão governamental voltado para resultados deve possuir ao menos quatro atributos, quais sejam:

- a) políticas de gestão integradas e orientadas para o desenvolvimento;
- b) agenda estratégica coerente (integração entre plano/metasp de desenvolvimento e programas de governo);
- c) alinhamento da arquitetura governamental (organizações implementadoras e recursos alocados) em bases contratuais;
- d) sistema central de monitoramento e avaliação intensivos;

O primeiro atributo está colocado como uma condição geral a partir da qual os demais atributos podem e devem ser buscados de forma sistemática. Os três últimos atributos compõem o denominado Governo Matricial³, uma metodologia de gestão para resultados que busca integrar a agenda estratégica dos governos (ou o “planejamento”, usualmente expresso em programas) e suas estruturas implementadoras (ou a “gestão”) a partir da definição de uma matriz de programas e organizações.

O pressuposto básico do presente texto é de que cabe aos governos contemporâneos um ativo papel de promoção do desenvolvimento. Inicialmente, a Nova Gestão Pública, movimento que completa cerca de 20 anos, estava muito impregnada das visões liberais segundo as quais o estado e a burocracia governamental são estruturalmente ineficientes e inconfiáveis (visão tipicamente neoinstitucionalista econômica) e, tendo em vista uma série de fatores contextuais (a mudança de mundo

dos anos 60 para os 80) e estruturais (os problemas da burocracia e as tensões política-administração) que substanciaram a “noção de crise do estado”, inovações gerenciais deveriam ser aplicadas ao Estado e à administração pública numa linha de minimização (redução do Estado), “mercadificação” (tratamento dos bens públicos segundo os requisitos de eficiência, qualidade, controle e utilidade de mercado). Esta concepção inicial despregou-se ao longo do tempo das visões estritamente liberais (embora a crítica liberal tenha sido útil sob vários aspectos) e culminou com o conceito de governança, que também requer inovações gerenciais voltadas à flexibilização, à orientação para resultados, ao foco no beneficiário e à transparência e controle social mas não mais para fins estritos de minimização e mercadificação, mas também para fortalecer a capacidade de governo (ainda que haja rearranjos de funções entre estado, mercado e sociedade civil organizada para o provimento de bens públicos).

Em todo caso, a visão inicial moldou um paradigma de reforma do Estado que fundamentou as reformas de primeira geração, orientadas para resultados fiscais que se restringe à implementação de uma agenda negativa (restrição, redução e controle). Em linha com o conceito de governança, emerge no debate contemporâneo uma preocupação crescente com os principais desafios e direcionamentos a partir da experiência recente da primeira geração de reformas (tendo em conta frustrações e efeitos colaterais de sua implementação). Resumidamente, problemas persistentes de baixa implementação, de fragmentação (pulverização dispersiva dos esforços e resultados de baixo proveito) e as dificuldades em se deslanchar reformas de segunda geração, voltadas ao desenvolvimento e ao fortalecimento institucional, tendem a ganhar um espaço maior no debate e na busca de soluções. É nesse contexto que surge a altamente relevante discussão sobre o advento de uma nova administração para o desenvolvimento, que deveria nortear a busca de soluções gerenciais nas reformas de segunda geração.

A melhor tradução do paradigma da governança em países cujos estados ainda não lograram o grau de bem estar e consolidação institucional das democracias avançadas é uma nova administração para o desenvolvimento. A idéia central é capacitar estado, mercado e terceiro setor para melhorar o bem estar. A diferença essencial em relação à “velha” administração para o desenvolvimento dos anos 50 aos 70 é que aquela estava centrada nas capacidades do estado substituir o papel do mercado e do terceiro setor.

Além desta introdução, o texto está estruturado em 5 partes. A primeira trata do atributo integração das políticas de gestão e sua orientação para o desenvolvimento, problematizando-o. As três partes subseqüentes tratam dos três outros atributos, elementos do Governo Matricial, como uma solução integradora. A quarta parte contém considerações finais.

1. A integração das políticas de gestão e sua orientação para o desenvolvimento

As políticas de gestão pública⁴ compreendem usualmente ações estruturadas em três grandes direções: a) a definição, monitoramento e avaliação de resultados (a serem alcançados pelos governos como um todo ou por organizações governamentais, sob a forma de planos, programas, projetos etc.), usualmente sob a denominação de “planejamento”; b) a inovação gerencial, ou o desenvolvimento e aplicação de tecnologias gerenciais de ponta (aplicáveis à estratégias, estruturas, processos, pessoas, sistemas de informação etc.) para a promoção dos resultados visados, usualmente sob a denominação de “modernização da gestão”; e c) a gestão de atividades de suporte, a gestão de recursos humanos, compras governamentais, patrimônio, execução orçamentária, financeira e contábil e gestão da tecnologia da informação, que suportam os processos de trabalho finalísticos do Estado, usualmente sob a denominação de “gestão”.

Estes três grandes grupos de atividades compreendem ações em distintas perspectivas de aplicação: a) na perspectiva macro-governamental, cuja unidade de aplicação é o governo como um todo; b) na perspectiva institucional, cuja unidade de aplicação são organizações governamentais; e c) na perspectiva individual, cuja unidade de aplicação é o servidor. Por outro lado, estas três perspectivas estão relacionadas à distintas categorias de agregação de valor público: a) resultados (desde planos governamentais, gestão de programas, políticas setoriais, estratégias organizacionais, pactuações de resultados organizacionais, metas individuais etc.); b) processos (processos centrais de gestão de recursos humanos, compras, logística, governo eletrônico, controle, gestão da qualidade, padrões de atendimento, capacitação de servidores, direção pública etc.); e c) recursos (redução de gastos, racionalização de insumos, dimensionamento da

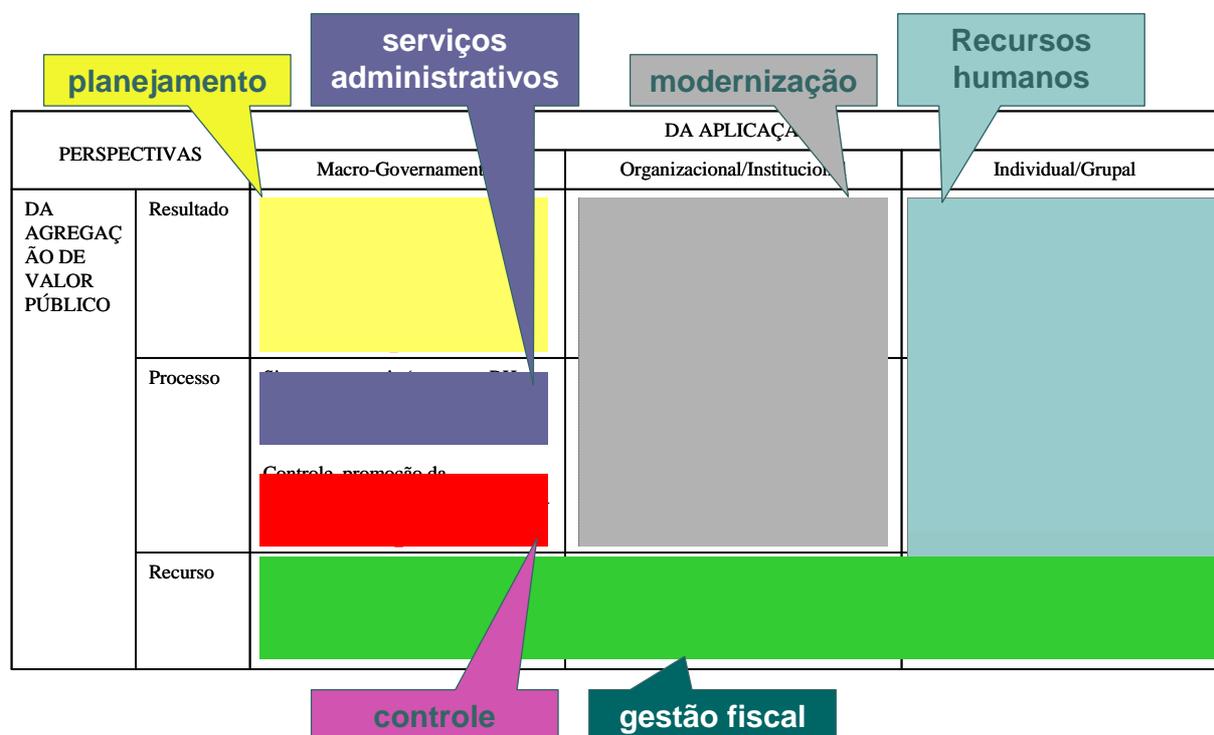
força de trabalho etc.). O quadro 1 a seguir busca ilustrar este cruzamento de perspectivas.

Quadro 1. Políticas de gestão pública a partir de sua aplicação e da agregação de valor

PERSPECTIVAS		DA APLICAÇÃO		
		Macro-Governamental	Organizacional/Institucional	Individual/Grupal
DA AGREGAÇÃO DE VALOR PÚBLICO	Resultado	Planos de desenvolvimento (planos estratégicos e plano plurianual) Gestão por programas (formulação, monitoramento e avaliação de programas e ações)	Planejamento estratégico Contratualização/ agencificação (contratos de gestão, acordos de resultado etc.)	Avaliação de desempenho individual e grupal
	Processo	Sistemas centrais (compras, RH, logística, TI/governo eletrônico, orçamento, finanças etc.) Controle, promoção da transparência e accountability e luta contra corrupção	Gestão da qualidade Simplificação administrativa Gestão do atendimento Gestão da organização governamental (estruturas e modelos institucionais, regulação, parcerias com a sociedade etc.)	Capacitação e gestão de competências Direção pública Gestão de cargos e carreiras Assistência ao servidor Dimensionamento da força de trabalho
	Recurso	Gestão da qualidade do gasto Repressão fiscal Gestão orçamentária, financeira e contábil	Eficiência Redução de despesas	Produtividade Política de reajustes salariais Previdência do servidor

O problema é que estes quadrantes de política de gestão tratam diferentes temas sob responsabilidade de diferentes domínios institucionais, com atuação autonomista (visões peculiares sobre problemas e soluções em distintas estruturas encarnadas por distintas comunidades epistêmicas) e de forma usualmente fragmentada, com problemas de coerência (fraca convergência com objetivos e visões globais), consistência (conflitos, barreiras e ações de anulação entre temas e domínios) e coordenação (baixa integração e articulação entre e dentro de temas e domínios)⁵. A figura 1 abaixo busca ilustrar este quadro.

Figura 1. Políticas de gestão e distintos domínios institucionais.



A questão é que para que as políticas de gestão logrem seus propósitos não basta apenas que haja, nas três perspectivas (macro-governamental, organizacional e individual) práticas inovadoras de gestão para resultados, de melhoria dos processos (de gestão de programas, da gestão em geral e dos servidores) e de racionalização de recursos. É, sobretudo, necessário que haja alinhamento entre estas perspectivas e que este alinhamento aponte para a geração de resultados de desenvolvimento. Vista na horizontal, esta integração significa que a promoção de resultados das pessoas deve estar voltada ao alcance dos objetivos de suas instituições e, por sua vez, estes devem estar direcionados para implementar a agenda de governo. A melhoria das pessoas (via capacitação, por exemplo), deve ser a base da melhoria da gestão, que, por sua vez, é essencial para a execução das ações que conduzem aos resultados. Ainda nesta perspectiva horizontal, a gestão de quadros e salários deve ser tratada de forma alinhada com imperativos de eficiência organizacional, que se vincula a metas agregadas de desempenho fiscal no âmbito de governos. Na perspectiva vertical, por exemplo, surgem outras integrações essenciais: a gestão da despesa compatível com a execução das ações necessárias à geração dos resultados; a gestão da eficiência

baseada em ganhos estruturais de qualidade da gestão, promovendo os resultados buscados a um custo menor; e a obtenção do máximo rendimento dos quadros funcionais a partir de investimentos em capital humano alinhados com os resultados individuais. A figura 2 abaixo ilustra a necessária integração entre as políticas de gestão.

Figura 2. Fluxos e movimentos de integração entre as políticas de gestão pública.

PERSPECTIVAS		DA APLICAÇÃO		
		Macro-Governamental	Organizacional/Institucional	Individual/Grupal
DA AGREGAÇÃO DE VALOR PÚBLICO	Resultado	Planos de desenvolvimento (planos estratégicos e planos plurianuais) Gestão por programas (formulação, monitoramento e avaliação de programas e ações)	Planejamento estratégico Contratualização/ agenciamento (contratos de gestão, acordos de resultado etc.)	Avaliação de desempenho individual e grupal
	Processo	Sistemas centrais (compras, RH, logística, TI/governo eletrônico, orçamento, finanças etc.) Condições, promoção da transparência e accountability e luta contra corrupção	Gestão da qualidade Simplificação administrativa Gestão do atendimento Gestão da organização governamental (estruturas e modelos institucionais, regulação, parcerias com a sociedade etc.)	Capacitação e gestão de competências Direção pública Gestão de cargos e carreiras Assistência ao servidor Dimensionamento da força de trabalho
	Recurso	Gestão da qualidade do gasto Repressão fiscal Gestão orçamentária, financeira e contábil	Eficiência Redução de despesas	Produtividade Política de reajustes salariais Previdência do servidor

Com efeito, muitas políticas de gestão se posicionam na perspectiva dos recursos, não apenas impondo limitações, a priori, às perspectivas dos processos e resultados, mas, via de regra, sacrificando o alcance dos resultados estabelecidos (mesmo aqueles formulados dentro de uma zona de viabilidade). Por outro lado, muitas políticas de gestão posicionadas na perspectiva dos processos se descuidam de sua necessária vinculação visceral com resultados e com a eficiência. Ainda, muitas políticas de gestão posicionadas na perspectiva dos resultados (principalmente aquelas que proporcionam um tratamento de gestão de projetos a processos e organizações) parecem prescindir da necessária melhoria dos processos que os geram, dos recursos que alimentam os processos e de uma compreensão acerca da organização. Não obstante notáveis resultados em diversas perspectivas em particular, o grande desafio é gerar alinhamento entre as diferentes perspectivas. Não basta uma boa atuação isolada, mesmo que se adentre em todas as perspectivas (resultados, processos, recursos, macro-governamental, organizações e pessoas). É necessário que ações

estruturadas a partir destas perspectivas se comuniquem, se harmonizem, sejam dotadas de coerência e convirjam para o alcance dos resultados de governo. Esta é, por excelência, a marca distinta das políticas de gestão pública de última geração: racionalizar e melhorar a gestão para alcançar resultados de desenvolvimento. A figura 3 abaixo busca contrastar duas orientações de políticas de gestão pública: uma orientada para o desenvolvimento (característica das reformas de segunda geração), outra enredada no ajuste fiscal (característica das reformas de primeira geração).

Figura 3. Orientações das políticas de gestão.

PERSPECTIVAS		DA APLICAÇÃO		
		Macro-Governamental	Organizacional/Institucional	Individual/Grupal
DA AGREGAÇÃO DE VALOR PÚBLICO	Resultado	Planos de desenvolvimento (planos estratégicos e plano operacional) Gestão por programas (formulação, monitoramento e avaliação de programas e ações)	Planejamento estratégico Contratualização/agenciamento (contratos de gestão, acordos de resultado etc.)	Avaliação de desempenho individual e grupal
	Processo	Sistemas centrais (compras, RH, logística, TI/governo eletrônico, orçamento, finanças etc.) Controle, promoção da transparência/accountability e luta contra corrupção	Gestão da qualidade Simplificação administrativa Gestão do atendimento Gestão da organização governamental (estruturas e modelos institucionais, regulação, parcerias com a sociedade etc.)	Capacitação e gestão de competências Direção pública Gestão de cargos e carreiras Assistência ao servidor Dimensionamento da força de trabalho
	Resultado	Gestão da quantidade do gasto Redução fiscal Gestão orçamentária, financeira e contábil	Eficiência Redução de despesas	Produtividade Redução de ajustes salariais Previdência do servidor

ORIENTAÇÃO DA NOVA ADMINISTRAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO (SEGUNDA GERAÇÃO) ←

ORIENTAÇÃO DO AJUSTE FISCAL ORTODOXO (PRIMEIRA GERAÇÃO) ←

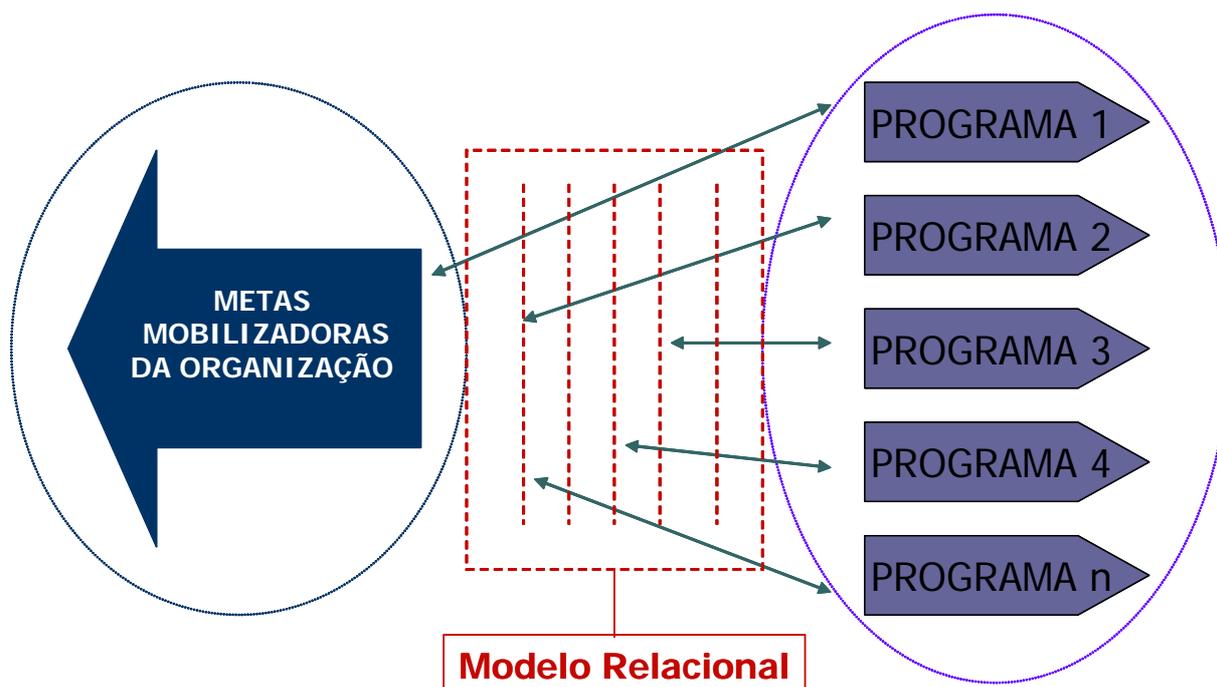
Os três segmentos subsequentes compõem uma solução integradora que poderá ser adotada para amenizar a fragmentação de políticas (não apenas as de gestão, mas de diversas políticas públicas em geral) e orientá-las para o desenvolvimento.

2. Agenda estratégica coerente

Uma agenda estratégica coerente é aquela que se pauta por metas mobilizadoras de desenvolvimento (que sejam realistas, desafiadoras e correspondam aos anseios nacionais) e programas governamentais (como “unidades de resultados” definidos por indicadores objetivos) alinhados com as metas de desenvolvimento. Este atributo é fundamental (e o primeiro deles) porque é necessário que se clarifique a relação entre resultados dos programas e sua contribuição para o alcance de metas de desenvolvimento. Muitas iniciativas de planejamento promovem planos de

desenvolvimento que não especificam um conjunto mínimo de metas mobilizadoras (senão vagos objetivos) nem programas cujos resultados estejam coerentes com estas metas e consistentes entre si (se auto-apoiando). A figura 4 a seguir busca ilustrar este primeiro elo da gestão por resultados.

Figura 4. Alinhamento entre metas mobilizadoras e programas de governo.



3. O alinhamento da arquitetura governamental (e extra-governamental)

O alinhamento da arquitetura governamental (a plataforma implementadora contida nas organizações governamentais, seus processos e recursos alocados) com os resultados dos programas (e, por conseguinte, com as metas de desenvolvimento) constitui atributo essencial porque programas (as unidades de resultado) não são auto-executáveis nem as organizações implementadoras são auto-orientadas por resultados. Por outro lado, este atributo se baseia na constatação de que “o planejamento não resolve tudo” nem o alinhamento das organizações envolvidas com a formulação e

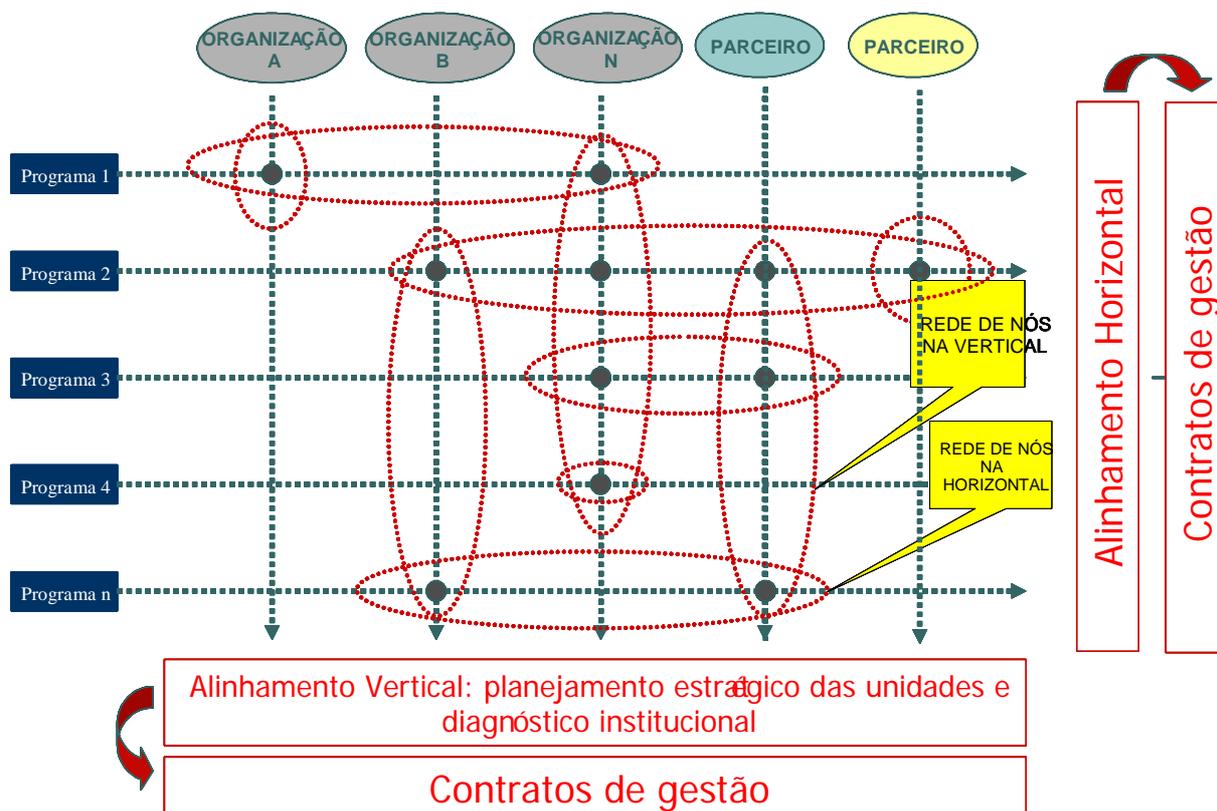
produção dos resultados se estabelece na base do comando e controle (mitos muito comuns em vários sistemas de planificação na América Latina). Não se trata de um déficit de uso do planejamento; trata-se de um defeito de concepção, de um sistema de planejamento descolado de projetos nacionais (de desenvolvimento) e da plataforma de implementação de alocação de recursos.

O alinhamento entre resultados e organizações se estabelece de várias formas em distintas extensões: via coordenação macro-governamental, via (variado grau de) aderência das organizações aos programas e plano, via atuação de gerentes de programa, via mecanismos de integração (comitês, forças-tarefa, conselhos interministeriais etc.). Ainda que, em muitos casos, necessárias, todas estas formas são insuficientes. A experiência brasileira (federal, em estados e municípios) revela, em geral, um descolamento entre programas e organizações (as organizações não se vêem nos programas, que refletem mais a visão do órgão central de planejamento e se pautam por agendas próprias), um alheamento entre programas e os marcos e comunidades das políticas públicas, uma inércia para revisão a ajustes programáticos (posto que os programas são leis), uma modelagem de metas baseadas em ações e não em desempenho, um descolamento em relação à alocação de recursos (orçamentários, principalmente, sujeitos a contingenciamentos) e a redução do papel do gerente do programa a gestor do sistema de monitoramento e informações.⁶

Tendo em conta a insuficiência dos mecanismos “tradicionais” de alinhamento e dos problemas da gestão de programas, sustenta-se que o alinhamento programas-organizações deve ser buscado sistematicamente em pelo menos dois sentidos: a) os programas transversais (que constitui a grande maioria, cuja implementação perpassa mais de uma organização) devem se constituir como redes de governança que sejam capazes de articular as organizações (governamentais e/ou parceiros privados) que contribuirão para a geração de seus resultados; e b) as organizações governamentais devem se orientar estrategicamente para gerar os resultados dos programas governamentais, inserindo claramente em suas agendas estratégicas (muitas das quais são difusas) sua contribuição para o alcance dos resultados dos programas que as perpassam. Ambos alinhamentos devem ser promovidos em bases contratuais (com metas, meios, autonomia e incentivos reais), o primeiro gerando compromissos entre um gerente de programa e sua rede implementadora e uma instância central de governo; o segundo gerando compromissos entre dirigentes de organizações e uma

instância central de governo. A figura 5 a seguir busca ilustrar estes alinhamentos horizontais e verticais.

Figura 5. Alinhamentos horizontais e verticais.



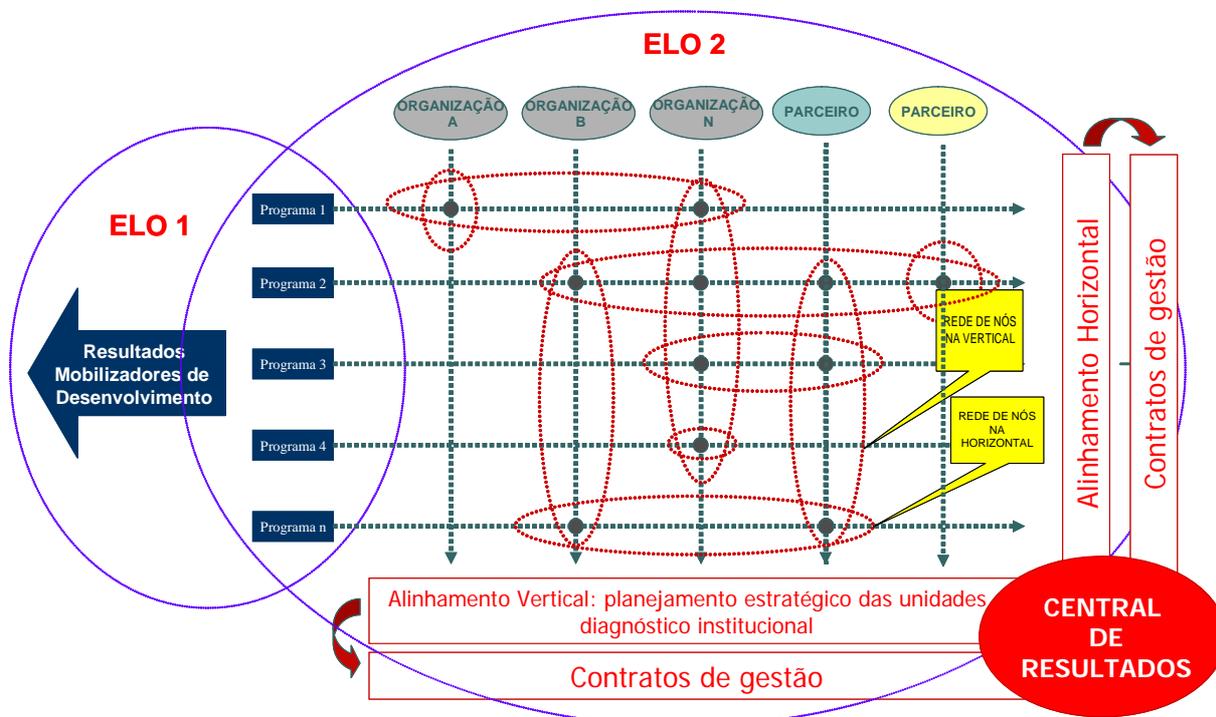
Um desdobramento essencial do alinhamento entre programas e a arquitetura organizacional trata dos recursos: orçamento, pessoas e recursos gerenciais em geral, principalmente. Em relação ao primeiro, a instituição de modelos de orçamento-programa cuja estrutura funcional-programática corresponda aos programas governamentais é francamente insuficiente para a promoção da alocação de recursos financeiros necessários à geração dos resultados. Várias razões contribuem para este fato, mas o principal está relacionado ao irrealismo das peças orçamentárias (receitas superestimadas e metas variáveis de superávits) e aos inevitáveis contingenciamentos lineares, que tornam o desembolso (a transferência financeira do tesouro), não apenas o orçamento, o fator crítico. Os demais recursos, pessoas e sistemas gerenciais em geral frequentemente constituem fatores mais críticos que a disponibilidade de

recursos financeiros (são freqüentes os casos de baixa execução orçamentária devido à incapacidade de comprar, de contratar etc.).

4. O sistema central de monitoramento e avaliação de resultados

Um sistema central de monitoramento e avaliação intensivos deve proporcionar o controle estratégico de tal modo que medidas corretivas possam ser adotadas visando a promoção dos resultados programados (ou os resultados possam ser reprogramados, caso se provem irrealistas). Uma concepção integrada de monitoramento e avaliação é essencial porque esta encontra-se usualmente fragmentada: sistemas de planejamento monitoram e avaliam planos e programas de forma nem sempre integrada; sistemas de controle interno (dentro do Poder executivo) e externo (tribunais de contas) ainda estão muito orientados para a conformidade, embora buscando estabelecer sistemas de auditoria de desempenho baseada em fontes muito difusas (programas, organizações, políticas, leis, demandas etc.); o controle presidencial de ações governamentais constitui um corte muito pautado pela agenda política do Presidente; e o controle social ainda é muito difuso, ancorado em temas-chave de políticas pública (saúde e meio ambiente, por exemplo). Em síntese, os mecanismos tradicionais de monitoramento e avaliação são insuficientes. Dessa forma, uma central de monitoramento e avaliação, uma central de resultados (muito próxima ao executivo principal de governo) deve: a) gerar informações de *feedback* a respeito dos programas, organizações, políticas públicas, metas mobilizadoras de desenvolvimento; b) proporcionar a incorporação dessas informações de feedback nos processos decisórios destas instâncias (programas, políticas, organizações, planos de desenvolvimento); c) gerir as relações contratuais de resultados e responsabilizar atores pelo sucesso ou insucesso; d) apontar novas direções; e e) atuar como instância de (re)pactuação de metas. A figura 6 mostra a central de resultados na perspectiva geral do Governo Matricial.

A figura 6 mostra a central de resultados na perspectiva geral do Governo Matricial.



5. Considerações finais

Um razoável grau de alinhamento e orientação para o desenvolvimento das políticas de gestão são condições necessárias, porém, não suficientes para o advento de um modelo de gestão governamental voltado para resultados. Experiências recentes demonstram que integrar políticas de gestão, por sua vez, demanda, principalmente: a) a atuação decisiva da liderança executiva com visão e estilo integrador; b) a existência de uma estratégia sólida (composta por plano, projeto e compromissos das partes envolvidas); c) incentivos à cooperação; d) otimização de estruturas, proporcionando melhor integração vertical e horizontal e maior eficácia de mecanismos integradores; e) integrações e interdependências dos processos de trabalho em distintas instâncias; f) Produção e disseminação/abertura/transparência de informações; e g) desenvolvimento gerencial estimulante do pensamento sistêmico nas diversas comunidades epistêmicas.

Nesse sentido, a existência de resultados coerentes, de esforços de alinhamento da arquitetura organizacional governamental (e extra-governamental) e sistemas de monitoramento e avaliação intensivos não são ocorrências fortuitas, mas elaborações que podem e devem ser buscadas em bases sistemáticas na construção de um modelo de gestão governamental orientado para resultados.

Referências Bibliográficas

Barzelay, M (2001) Research on public management policy change in Latin American Region: conceptual framework, methodological guide and exemplars. IADB.

Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2003) Elementos para um diagnóstico da Administração Federal. Secretaria de Gestão.

Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. (2003) Relatório de Avaliação do PPA.

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

Martins, Humberto F. (2003) “Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública”. Tese de Doutorado, EBAPE/FGV.

OCDE. (2002). Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: A Checklist. Policy Brief, October.

Marini, C. & Martins, H., “Um Governo Matricial – estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento”, IX Congresso Interamericano do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, realizado em Madrid, em novembro de 2004

¹ Professor da Fundação Dom Cabral.

² Professor da Universidade de Brasília.

³ Veja Marini & Martins (2004).

⁴ Na definição de Barzelay (2001): “políticas de gestão pública referem-se a regras e rotinas que se aplicam à administração pública como um todo em relação à macro-organização governamental, processo de planejamento, orçamento e gestão financeira, funcionalismo, organização sistemas e métodos, controle e avaliação e aquisições”.

⁵ A principal definição de partida da teoria da fragmentação de políticas públicas desenvolvida por Martins (2003) é que a fragmentação pode ser atribuída à falta de coerência, consistência e coordenação na formulação/ implementação de políticas, programas ou projetos. Lida, portanto, com a categoria integração. A integração implica que as políticas devem idealmente apoiar umas às outras, ou pelo menos não devem ser contraditórias. (OCDE, 2003) A coerência nas políticas envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nos diferentes órgãos do governo, criando sinergias para a realização dos objetivos comuns. (OECD, 2003) A coordenação nas políticas significa fazer com que os diversos sistemas institucionais e gerenciais que formulam políticas trabalhem juntos de forma congruente. (Brinkerhoff, 1996) A consistência nas políticas significa assegurar que as políticas individuais não sejam internamente contraditórias e que as políticas que se opõem ao alcance de um determinado objetivo sejam evitadas ou integradas.

A integração nas políticas tem uma dimensão horizontal, uma vertical e uma temporal. A integração horizontal busca assegurar que os objetivos individuais e as políticas desenvolvidas por várias entidades se reforcem mutuamente. A integração 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 integração 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 integração 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 integração setorial está associada ao grau de consistência lógica e operacional entre ações de diversos atores envolvidos numa mesma arena de políticas públicas. (IADB, 2003).

Metaforicamente, o extremo de uma situação fragmentária assemelha-se a uma flotilha sem rumo na qual as naves perseguem trajetórias divergentes se atacando reciprocamente. Por outro lado, a integração plena, que não impõe necessariamente um pensamento gerencial único, é uma situação hipotética quer porque é fruto de uma estrutura “perfeita”, quer porque seu custo, o custo da integração, supera o custo da fragmentação . Dessa forma, uma teoria da fragmentação não presume nem o “caos” (a fragmentação total) nem a “ordem” (a integração total) como condições “naturais” das políticas públicas, mas pressupõem: a) que a natureza fragmentária e disruptiva de algumas políticas estão associadas à fatores estruturais que as (re)produzem assim; e b) que estes fatores podem ser, em alguma extensão, controláveis, tornando a fragmentação, por sua vez, em alguma extensão controlável. A fragmentação é uma condição crítica que aflige sociedades, governos e organizações em alguma extensão, exigindo contínuas ações integradoras.

⁶ Veja Brasil, Ministério do Planejamento (2003).