
GESTÃO POR RESULTADOS – PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO, ACORDO DE RESULTADOS E PRÊMIO POR PRODUTIVIDADE EM MINAS GERAIS

*MANAGING FOR RESULTS - STRATEGIC PLANNING, OUTCOMES
AGREEMENT AND PAY FOR PERFORMANCE IN MINAS GERAIS*

Caio Castelliano de Vasconcelos

Advogado da União

Coordenador-Geral de Informações Estratégicas do Gabinete da Procuradoria-Geral da União

Bacharel em Direito e em Administração pela Universidade Federal da Paraíba

Mestrando em Administração pela Universidade de Brasília

SUMÁRIO: 1 Evolução do Estado e da Administração Pública; 1.1 O Estado Absolutista e o Patrimonialismo; 1.2 O Estado Social e a Burocracia; 1.3 O Estado Democrático e a Administração Gerencialista; 2 Estado e Administração Pública no Brasil; 3 Gestão para Resultados em Minas Gerais; 3.1 1ª Fase: O Choque de Gestão; 3.1.1 Nível Estratégico: o PMDI 2004-2007; 3.1.2 Nível Institucional: o Acordo de Resultados; 3.1.3 Nível Individual: Prêmio por Produtividade; 3.2 2ª Fase: O Estado para Resultado; 3.2.1 Nível Estratégico: PMDI 2007-2023; 3.2.2 Nível Institucional: Novo Modelo do Acordo de Resultados; 3.2.3 Nível Individual: nova lógica da remuneração variável; 4 Conclusão; Referências.

RESUMO: O Estado é, de um lado, uma ordem jurídica ou um sistema político e, de outro, um aparelho ou uma organização. Do mesmo modo como não se pode falar em Estado sem uma máquina administrativa que dê concretude às decisões governamentais, não se pode discutir os modelos de administração pública de forma separada da evolução política que perpassa a história do Estado moderno.

A evolução do Estado, em conjunto com as crescentes demandas da sociedade por direitos fundamentais, geram conseqüências para o aparelho governamental. Essa evolução e essa inter-relação é demonstrada ao longo deste trabalho, que explica como esse processo ocorreu no Brasil, onde, em um século, foi realizada a transição de um modelo de administração burocrático para o modelo gerencialista, embora de forma ainda incompleta.

Neste contexto, é feita uma análise das reformas administrativas realizadas recentemente em Minas Gerais. São estudadas as duas fases do Choque de Gestão implantado no Estado, fazendo-se referência, em cada uma das fases, às mudanças ocorridas nos níveis estratégico, institucional e individual da administração. É dado especial enfoque ao contrato de gestão e à remuneração por resultados, os dois pilares das reformas implantadas na gestão pública mineira.

ABSTRACT: The state is on the one hand, a legal or a political system and on the other, an instrument or organization. Just as one can not speak about state without mention an administrative machinery that gives concreteness to government decisions, one can not discuss the models of public administration separately of the political developments that permeates the history of the modern state.

The evolution of the state, together with the increasing demands of society for fundamental rights, generate consequences for the government apparatus. This evolution and this interrelationship is demonstrated throughout this work, which explains how this process occurred in Brazil, where, in a century, was made the transition from a bureaucratic model of administration for the managerialist model, albeit still incomplete.

In this context, an analysis is made about the administrative reforms undertaken recently in Minas Gerais. Are studied both phases of the Management Shock deployed in the state, making reference, in each phase, to changes in the strategic, institutional and individual administration. Special focus is given to contract management and payment by results, the two pillars of the reforms implemented in public administration in Minas Gerais.

PALAVRAS-CHAVE: Gestão por Resultados. Prêmio por Produtividade. Minas Gerais.

KEYWORDS: Managing for Results. Pay for Performance. Minas Gerais.

1. EVOLUÇÃO DO ESTADO E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

1.1 O Estado Absolutista e o Patrimonialismo

O Estado moderno surgiu no início do século XVI, ao final da Idade Média, sob as ruínas do feudalismo. Nasceu absolutista, unificado e soberano, ou seja, dotado de supremacia na ordem interna – notadamente sobre os senhores feudais – e de independência na ordem externa, em especial sobre a Igreja Católica¹.

Como organização estatal, vivia-se o tempo da administração pública patrimonialista, não existindo diferença entre a esfera privada e a esfera oficial: confundia-se o *imperium* (poder político) com o *dominium* (direitos decorrentes da propriedade), o patrimônio do imperador com o patrimônio público². No patrimonialismo, não havia divisão de trabalho. O governante conferia poderes aos seus funcionários com base na confiança pessoal e os cargos públicos eram considerados propriedade dos servidores. Conseqüentemente, a corrupção e o nepotismo eram inerentes a esse tipo de administração³.

O Estado permaneceu absolutista até o final do século XVIII, época das grandes revoluções liberais. Com a Revolução Americana, em 1787, e com a Revolução Francesa, em 1789, nascia uma nova ideologia, fundada na Constituição, na separação dos poderes e na proteção aos direitos fundamentais.

Pretendia-se, sobretudo, fixar uma esfera de liberdade individual refratária às expansões do Poder, o que traduziu-se em postulados de abstenção dos governantes, criando obrigações de não fazer, de não intervir na vida pessoal de cada indivíduo. Os direitos que dizem respeito às liberdades individuais, como a inviolabilidade ao domicílio e a liberdade de culto, passam a ser positivados, levando a

1 O Tratado de Westfália, firmado ao final da Guerra dos Trinta Anos, é apontado como o marco inicial do Estado moderno, sendo fruto da vitória dos príncipes alemães protestantes sobre o Imperador Ferdinando II, que pretendia impor novamente a religião católica a todo o império.

2 BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 64.

3 MARE - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995, p. 15.

doutrina constitucionalista a denominá-los de direitos fundamentais⁴ de primeira geração⁵.

A luta pela liberdade, a ampliação da participação política e a consagração da livre iniciativa, dentre outros fatores, fizeram do modelo liberal o cenário adequado para o renascimento do espaço público, configurando-se a dualidade Estado/sociedade civil⁶. No plano econômico, o desenvolvimento do capitalismo também exigia uma clara separação entre Estado e mercado. A sociedade civil e o mercado passam a se distinguir do Estado.

O modelo de administração patrimonialista, que confundia a *res publica* com a *res principis*, tornou-se obsoleto, o que criou as condições para o aparecimento de um novo modelo. Surge, então, na segunda metade do século XIX, a administração pública burocrática, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista⁷.

1.2 O Estado Social e a Burocracia

Na transição para o século XX, as péssimas condições de trabalho e as crescentes desigualdades econômicas decorrentes da Revolução Industrial europeia, geraram novas reivindicações por parte da sociedade.

Do Estado já não se esperava apenas que se abstinhasse de interferir na esfera individual e privada das pessoas⁸. Ao contrário, o Estado, ao menos idealmente, tornara-se instrumento da sociedade para combater a injustiça social, conter o poder abusivo do capital e prestar serviços públicos para a população. Era necessário garantir direitos sociais, culturais e econômicos, como a liberdade sindical e o direito de greve, conhecidos como direitos humanos de segunda geração⁹. O aparelho estatal precisava de uma nova configuração para atender essas pretensões, o que impulsionou de vez a transição da administração pública patrimonial para a administração pública burocrática.

A burocracia, junção da palavra francesa *bureau* (escritório) com a palavra grega *kratos* (poder), foi preconizada por Max Weber, que

4 Embora o movimento em prol dos direitos fundamentais tenha se iniciado com a Carta Magna, de 1215, assinada pelo rei “João Sem Terra”, e evoluído com o *Habeas Corpus Act*, de 1679, ganhou feições universais apenas com as revoluções liberais, quando passaram a ser positivados na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, no *Bill of Rights*, em 1791.

5 MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 267.

6 BARROSO, op. cit., p.64.

7 MARE, op. cit., p. 15.

8 BARROSO, op. cit., p.65.

9 MENDES, op. cit., p. 267.

defendia a idéia de uma administração racional-legal, cujos atos deveriam sempre levar em consideração os fins visados. A burocracia weberiana possui três características básicas: é formal, impessoal e profissional.

Formal, pois a autoridade deriva de um sistema de normas escritas e exaustivas, que definem com precisão as relações de mando e subordinação, estabelecendo toda a cadeia hierárquica da organização e a divisão do trabalho de cada indivíduo. As normas possuem um caráter legal, devendo ser seguidas de maneira obrigatória. A burocracia também é impessoal - suas ações devem ser feitas *sine ira ac studio* (sem ódio ou paixão). As rotinas e procedimentos são padronizados, proporcionando maior previsibilidade às atividades da Administração. É, finalmente, profissional, vez que os administradores devem ser escolhidos e promovidos com base na competência técnica e na meritocracia.

Se, na dimensão administrativa, falava-se no “século da burocracia”, na ordem jurídica ganhava força o constitucionalismo social, consagrador de normas de proteção ao trabalhador, emblematicamente representado pela Constituição mexicana, de 1917, e pela Constituição alemã de Weimar, de 1919. No Estados Unidos, essa modificação do papel do Estado veio com o *New Deal*, implantado por Franklin Roosevelt.

Contudo, a partir da década de 70, sobretudo a partir da crise do petróleo em 1973, uma grande crise econômica mundial pôs fim à era de prosperidade que se iniciara após a Segunda Guerra Mundial. A crise fiscal que se abateu sobre o Estado colocou em xeque o consenso social que sustentava o Estado de bem-estar¹⁰. Paralelamente, com a globalização e o desenvolvimento científico e tecnológico, surgem os direitos de terceira geração: o direito à paz, à proteção ao meio-ambiente, à conservação do patrimônio histórico-cultural, que peculiarizam-se pela titularidade difusa, vez que não são concebidos para a proteção do homem isoladamente, mas da coletividade como um todo¹¹.

Esta crise afetou profundamente a organização das burocracias públicas. Os governos tinham menos recursos, mais déficits, e uma nova geração de direitos para atender. Era preciso ser mais eficiente. As disfunções do modelo burocrático tornaram-se evidentes: o controle transformara-se na própria razão de ser do funcionário; o apego aos regulamentos e o excesso de formalismo geravam inflexibilidade e resistência a mudanças. Em consequência, o Estado voltava-se para si mesmo, sendo incapaz de atender a sua missão básica, que é servir à sociedade¹².

10 ABRUCIO, Fernando. *O impacto do modelo gerencial na administração pública* – um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos Enap, n. 10: Brasília, 1997, p. 6.

11 MENDES, op. cit., p. 268.

12 MARE, op. cit., p. 15.

Para enfrentar esta situação, o aparato governamental precisava ser mais ágil e mais flexível, tanto em sua dinâmica interna quanto em sua capacidade de adaptação às mudanças externas. Foi nesse contexto de escassez de recursos públicos, enfraquecimento do poder estatal e esgotamento do modelo burocrático weberiano que nasceu o modelo gerencial, conhecido também como Nova Gestão Pública¹³.

1.3 O Estado Democrático e a Administração Gerencialista

A diferença fundamental entre a administração pública gerencial e a administração pública burocrática está na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentra-se nos resultados. Na Nova Gestão Pública, a estratégia volta-se para (1) a definição precisa de objetivos que o administrador deverá atingir em sua unidade, (2) a garantia de autonomia do administrador para gerir os recursos humanos, materiais e financeiros, e (3) o controle ou cobrança *a posteriori* do resultado¹⁴.

De acordo com Abruccio¹⁵, os padrões gerenciais de administração pública foram introduzidos inicialmente, e com mais vigor, em alguns países do mundo anglo-saxão (Grã-Bretanha, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), e depois, gradualmente, na Europa continental e Canadá. O autor estudou o processo de desenvolvimento da *New Public Management* na Inglaterra, país pioneiro na implantação do novo modelo, dividindo a evolução do gerencialismo inglês em três fases: o gerencialismo puro, o *consumerism* e o *public service orientation*.

O gerencialismo puro foi implantado na esteira da retomada liberal implantada no Reino Unido por Margareth Thatcher, no começo da década de 80. Seu foco inicial é o corte de custos e o aumento da eficiência, “fazer mais com menos”, o que significa olhar o cidadão como contribuinte, que não quer desperdício de recursos públicos.

O *consumerism*, que pode ser traduzido como “satisfação do consumidor”, veio a preencher uma lacuna deixada pelo gerencialismo puro, introduzindo a perspectiva da efetividade na administração. A figura do contribuinte dá lugar ao conceito de cliente, que exige serviços públicos de qualidade. Nessa nova fase, o foco passa a ser a flexibilidade da gestão, a qualidade dos serviços e a prioridade às demandas do consumidor: é o “fazer melhor”.

13 ABRUCCIO, op. cit., p. 11.

14 MARE, op. cit., p. 16.

15 ABRUCCIO, op. cit., p. 16.

Já o *public service orientation* procura ir além do objetivo de prestar serviços efetivos e de qualidade, agregando a noção de equidade e de *accountabilty*, conceito sem tradução para línguas latinas, mas que abrange a obrigação de prestar contas, a responsabilização por atos e resultados e a responsividade – sensibilidade dos representantes à vontade dos representados. Desse modo, mais do que “fazer mais com menos” ou “fazer melhor”, o fundamental é fazer o que deve ser feito.

O conceito de cidadão – que tem conotação coletiva – substitui a ideia de consumidor ou cliente, termo com referencial individual. A cidadania implica direitos e deveres e não só a liberdade de escolher equipamentos públicos.

A evolução do Estado, da administração pública e dos direitos fundamentais, embora seja um processo que não pode ser visto de forma estanque, pode ser sintetizado no quadro a seguir:

	Séc. XVI – XIX	Séc. XIX – XX	Séc. XX - XXI
Estado	Absolutista-Liberal	Social	Democrático
Direitos Fundamentais	1. ^a Geração	2. ^a Geração	3. ^a Geração
<i>Modelo de Administração</i>	Patrimonial	Burocrático	Gerencial

2 ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

Em Portugal e, como consequência, também no Brasil, houve grande atraso na chegada do Estado liberal. O colonialismo português deixou um legado de relações políticas, econômicas e sociais de base patrimonialista, da qual o país, na verdade, jamais se libertou totalmente¹⁶.

Apesar da Constituição de 1824 ter significado um primeiro esforço de institucionalização, o patrimonialismo persistiu durante longos anos, mesmo depois da proclamação da República em 1889. Foi apenas com a ascensão de Getúlio Vargas ao Poder, nos anos 30, que a administração burocrática emergiu, iniciando um processo de racionalização que deu origem às primeiras carreiras burocráticas e à tentativa de adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público. Uma das medidas mais emblemáticas desse período foi a criação

¹⁶ BARROSO, op. cit., p.67.

do Departamento Administrativo do Serviço Público-DASP, em 1936, que marca a vinculação entre a função orçamentária e o planejamento¹⁷.

Note-se que, também no Brasil, a implantação do modelo de administração pública burocrático ocorre em conjunto com o atendimento de demandas sociais, como o direito à greve e ao salário mínimo.

Interessante observar que ainda em 1967 foram tomadas medidas em direção a uma administração pública gerencial, com a instituição do Decreto-Lei 200, que transferiu atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. A administração central, não obstante, continuava burocrática, o que deu ensejo à criação da SEMOR – Secretaria da Modernização, em meados dos anos 70¹⁸.

Próximo grande marco da administração pública nacional, a Constituição de 1988 foi bastante controversa. Para Barroso¹⁹, significou o mais bem-sucedido empreendimento institucional da história brasileira, procurando resguardar o espaço público da apropriação privada ao exigir concurso para ingresso em cargo ou emprego público, licitação para celebração de contratos com a administração e prestação de contas dos que administram o dinheiro público.

Para o Ministério da Administração e Reforma do Estado²⁰, no entanto, houve um retrocesso, vez que o Congresso Constituinte promoveu um engessamento estender para as empresas estatais as mesmas regras burocráticas adotadas no núcleo estratégico do Estado e ao instituir a obrigatoriedade do regime jurídico único para os servidores civis.

No Brasil, a administração pública gerencial tem como marco a reforma iniciada no ano de 1995. A estratégia da reforma foi expressa no Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado, que pretendia, no curto prazo, facilitar o ajuste fiscal e, no médio prazo, tornar mais efetiva e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento ao cidadão²¹.

O principal marco legal do processo foi a Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que previu a instituição dos contratos de gestão. A Constituição passou a prever que a autonomia dos órgãos e entidades da

17 MARE, op. cit., p. 18.

18 Ibid., p. 20.

19 BARROSO, op. cit., p.67.

20 MARE, op. cit., p. 21.

21 LEMOS, Carolina Siqueira. *Gestão Pública Orientada para Resultados: avaliando o caso de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado) – Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009, p. 45.

administração pública direta e indireta poderia ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho, cabendo à lei dispor sobre o prazo de duração do contrato, a remuneração do pessoal e os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes.

No entanto, a negociação dos primeiros contratos de gestão evidenciou a resistência dos Ministérios do Planejamento e Orçamento e da Fazenda em criar acordos que permitissem a maior flexibilização da política de desembolsos e de contingenciamento orçamentário para aqueles que tinham contratos assinados. Não autorizaram, também, que essas instituições utilizassem os excedentes de receitas para custeio próprio, o que acabou desmotivando os esforços dos órgãos a firmarem os contratos de gestão²².

Bresser Pereira desenhou uma tabela que traça um panorama geral da evolução da Administração Pública no Brasil:

	<i>1821-1930</i>	<i>1930-1985</i>	<i>1985 -</i>
<i>Sociedade</i>	Mercantil-Senhorial	Capitalista-Industrial	Pós-Industrial
<i>Estado (política)</i>	Oligárquico	Autoritário	Democrático (1985)
<i>Estado (Administração)</i>	Patrimonial	Burocrático	Gerencial (1995)

3 GESTÃO PARA RESULTADOS EM MINAS GERAIS

No início dos anos 2000, o Estado de Minas Gerais passava por uma série crise fiscal e financeira. O déficit anual das contas públicas era elevado e a dívida estadual era muito superior à média dos demais estados. Não havia recursos para o aprimoramento da máquina pública nem para investimentos econômicos. Pouco tempo antes, o governo mineiro chegou a declarar moratória, suspendendo temporariamente o pagamento de suas dívidas.

O equilíbrio das contas públicas era pré-requisito para a retomada do crescimento econômico e da prosperidade social. Foi nesse cenário que surgiu a idéia de um choque, ou seja, um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar o padrão de comportamento da

²² Ibid., p. 33.

administração estadual, de forma a garantir uma gestão mais eficiente, efetiva e eficaz.

3.1 1ª Fase: O Choque de Gestão

O Choque de Gestão representa uma combinação de (a) medidas orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas com (b) iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento tendo a inovação na gestão como elemento de sustentabilidade.

O ajuste fiscal iniciou-se com uma reforma administrativa que reduziu o número de Secretarias de Estado de 21 para 15. Foram instituídos a função de gerente executivo de projetos e o comitê de governança eletrônica. Também foram criadas as câmaras temáticas e o Colegiado de Gestão Governamental, órgão de assessoramento direto ao Governador. Esse conjunto de medidas propiciou a rápida redução do déficit anual, que chegou a zero no final do segundo ano de governo.

As inovações na gestão pública abrangeram 3 diferentes dimensões: a retomada do planejamento estratégico; um novo arranjo institucional orientado a resultados, que tem como base a avaliação de desempenho institucional; e um novo padrão de gestão de pessoas, que enfatiza a avaliação de desempenho individual.

3.1.1 Nível Estratégico: o PMDI 2004-2007

Como forma de retomar o planejamento estratégico, foi lançado o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2004-2007, dando origem a uma carteira de 30 projetos estruturadores. Esses projetos passaram a ser objeto de um acompanhamento intensivo, conhecido por Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado (Geraes).

3.1.2 Nível Institucional: o Acordo de Resultados

Para garantir um alinhamento entre as metas estratégicas e as ações desenvolvidas pelas unidades administrativas, foi adotado o Acordo de Resultados²³, sistema de contratualização de resultados celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão²⁴.

²³ Criado pela Lei nº 14.694, de 30 de julho de 2003.

²⁴ Exemplos: acordo celebrado entre o Governador (acordante) e uma Secretaria de Estado (acordado), entre uma Secretaria (acordante) e um órgão administrativo (acordado) ou entre uma Secretaria de Estado (acordante) e uma Autarquia vinculada (acordado).

No Acordo de Resultados, são fixadas metas de desempenho específicas para órgãos e entidades, compatibilizando a atividade desenvolvida com as políticas públicas e os programas governamentais. Dentre outras previsões, as cláusulas do contrato devem estabelecer²⁵:

I - metas, indicadores de desempenho qualitativos e quantitativos, prazos de consecução, otimização de custos e eficácia na obtenção dos resultados;

II - estimativa dos recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários à execução das ações pactuadas, durante a vigência do Acordo de Resultados;

III - sistemática de acompanhamento, controle e avaliação, com critérios, parâmetros e indicadores a serem considerados na avaliação do Acordo;

Para que órgãos e entidades pudessem cumprir os objetivos acordados, foi previsto um certo grau de autonomia administrativa. Nesse sentido, o instrumento prevê uma ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira, que pode ser traduzida nas seguintes ações²⁶:

I – abertura de créditos suplementares até o limite de 10% (dez por cento) da despesa fixada em decreto e no Acordo de Resultados, dentro de cada grupo de despesa, mediante a anulação de créditos até o referido limite, exceto as dotações referentes a pessoal e encargos sociais;

II - alteração dos quantitativos e da distribuição dos cargos de provimento em comissão, observados os valores de retribuição correspondentes, desde que não sejam alteradas as unidades orgânicas estabelecidas em lei e não haja aumento de despesa;

III – edição de regulamentos próprios de avaliação de desempenho dos seus servidores, observadas as diretrizes da Secretaria de Planejamento;

25 Art. 5º da Lei 14.694, de 30 de julho de 2003.

26 Capítulo IV da Lei nº 14.694, de 30 de julho de 2003.

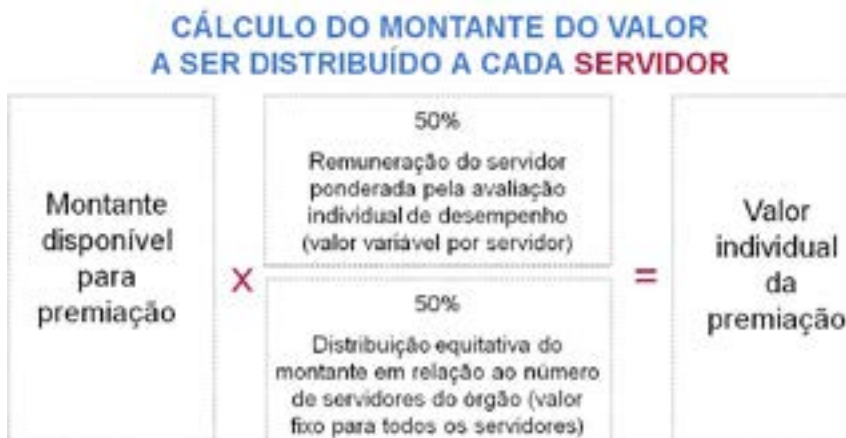
IV - possibilidade de aplicar os limites de dispensa de licitação estabelecidos no parágrafo único do artigo 24 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

3.1.3 Nível Individual: Prêmio por Produtividade

Uma vez que o planejamento estratégico já estava definido e que as unidades administrativas já estavam alinhadas com as metas institucionais, restava criar incentivos para que o desempenho individual fosse compatível com o novo modelo.

Dessa maneira, foi criado o Prêmio por Produtividade²⁷, uma recompensa financeira que poderia ser concedida aos servidores dos órgãos e entidades do Poder Executivo de Minas Gerais que firmassem o Acordo de Resultados.

A unidade que firmar o Acordo de Resultados e alcançar resultados satisfatórios poderá pleitear o pagamento do Prêmio de Produtividade a seus servidores. Segundo Telles²⁸, nessa primeira fase do Choque de Gestão, o prêmio poderia ter duas fontes:



Inicialmente, a lógica do pagamento parecia perfeita. Por um lado, estimularia os servidores a economizarem recursos e aumentarem as receitas governamentais, vez que o prêmio era atrelado a essas duas

²⁷ O Prêmio por Produtividade também foi criado pela Lei 14.694, de 30 de julho de 2003.

²⁸ TELLES, C. O. *et al.* *Inovações recentes na remuneração variável em Minas Gerais: características da remuneração por produtividade baseada no modelo de gestão por resultados*. In: *II Congresso Consad de Gestão Pública*. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2009, p. 13.

²⁹ *Ibid.*, p. 14.

variáveis. De outro, o pagamento resultaria em um impacto fiscal positivo para as contas públicas, vez que o valor dispendido com a premiação era apenas uma parcela do que seria economizado ou do que entraria a mais nos cofres públicos. Além disso, essa parcela da remuneração seria ponderada pela Avaliação de Desempenho Individual, o que daria uma maior importância a esse instrumento e, por consequência, também estimularia um melhor desempenho dos servidores.

No entanto, os problemas dessa primeira lógica de premiação não tardaram a aparecer. As duas fontes de recursos utilizadas para premiação geravam distorções que comprometiam o sistema de incentivos.

A economia de despesas mostrou-se uma fonte pouco abrangente. Apenas 5 órgãos conseguiram se enquadrar nos critérios de economia previstos e pagar premiação segundo esta modalidade. Entre 2002 e 2007, apenas 15 dos 202 milhões de reais tiveram origem no prêmio por economia de despesas. Em alguns desses órgãos, o valor recebido era tão reduzido (menos de 10% de um salário mensal), que o incentivo proporcionado era praticamente inexistente.

Além disso, a fórmula matemática utilizada para aferir a economia incentivava um comportamento indesejado: inflacionar a proposta orçamentária e executar apenas uma parte dela. Finalmente, aqueles órgãos que ampliassem o número de beneficiários de suas políticas públicas não recebiam a bonificação pois, mesmo alcançado economias de escala, estavam aumentando suas despesas correntes.

A ampliação real de receitas também tinha abrangência bastante reduzida. Poucos órgãos arrecadavam e poderiam optar pela modalidade. A maioria absoluta do valor pago, quase 180 dos 202 milhões de reais, foram pagos a servidores da Secretaria da Fazenda.

Outro grupo de problemas dessa primeira fase da legislação tinha haver com a baixa relação percebida pelos servidores entre seu desempenho no dia a dia e a sua premiação. Em primeiro lugar, quando se obtinha, na avaliação, a nota de 70% de cumprimento do contrato, havia o pagamento da premiação, ou seja, não importava se o resultado tinha sido 75% ou 98%, por exemplo, o prêmio era distribuído da mesma maneira.

Em segundo lugar, como as metas eram globais e não havia distinção entre os departamentos, todos da organização recebiam o mesmo valor, independentemente de quanto cada setor tivesse contribuído para o alcance da meta. Um terceiro ponto era que as metas pactuadas nem sempre diziam respeito a resultados próximos do dia a dia do servidor. Indicadores como a taxa de mortalidade infantil ou a taxa de homicídios

representam resultados concretos para a sociedade, mas dizem pouco do ponto de vista de metas de produtividade para o servidor.

Por fim, ainda nesse primeiro período, o valor da premiação tinha vinculação direta com a nota da avaliação de desempenho individual. Esse vínculo não é saudável, na medida em que a possibilidade de pagamento do Prêmio por Produtividade de forma diretamente proporcional ao resultado da avaliação individual, distorce este último instrumento, prejudicando que ele seja utilizado para os seus fins mais relevantes, principalmente o desenvolvimento do servidor.

Por todos esses motivos, percebeu-se, no decorrer da experiência, a necessidade de se reformular a lógica da premiação por produtividade.

3.2 2ª Fase: O Estado para Resultado

A partir da experiência com o programa Choque de Gestão entre 2003 e 2007, e diante do diagnóstico de que existiam oportunidades de melhoria nos níveis estratégico, institucional e individual, o programa foi revisado. Os marcos legais dessa segunda fase foram o lançamento do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e da Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008.



3.2.1 Nível Estratégico: PMDI 2007-2023

Uma das primeiras iniciativas dessa segunda fase foi o lançamento de um plano de longo prazo, que estabeleceu uma visão para o Estado e definiu os eixos de atuação governamental, as áreas de resultado do governo e os destinatários das políticas públicas.

Dessa maneira, foi lançado o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023, cujo mapa estratégico é sintetizado na figura abaixo:

Inicialmente, cabe destacar que a visão do PMDI 2007-2023, expressa no conceito “Minas: o Melhor Estado para se Viver”, norteou a definição das 13 áreas de resultado do plano. Cada área de resultados compreende um conjunto de objetivos estratégicos que visam a produzir resultados finalísticos para o horizonte 2011-2023. Para alcançar esses objetivos, foi definido um grupo de Projetos Estruturadores³⁰ e Associados³¹, que serão alvo de uma metodologia de gerenciamento intensivo³².

Para cada uma dessas áreas foram definidos indicadores de desempenho que foram pactuados com as Secretarias e órgãos do Governo do Estado. Em 2009, foi criado o Caderno de Indicadores, expressando a busca pela sistematização e padronização dos indicadores do modelo de gestão por resultados de Minas Gerais³³.

O PMDI é seguido dos instrumentos orçamentários exigidos pela Constituição Federal, quais sejam: o Plano Plurianual de Ação Governamental, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual.

3.2.2 Nível Institucional: Novo Modelo do Acordo de Resultados

Dentre as várias medidas previstas no Programa Estado para Resultados, uma das principais foi a reformulação do modelo de Acordo de Resultados. Havia uma preocupação em alinhar melhor o nível estratégico com o nível institucional do governo, ou seja, a nova modelagem deveria prever mecanismos que integrassem de maneira mais efetiva as áreas de resultado definidas no PMDI com as ações dos órgãos governamentais³⁴.

30 O Projeto Estruturador, a partir do PMDI 2007-2023, representa o detalhamento gerencial de ações prioritárias para alcance das transformações almejadas nas Áreas de Resultado.

31 O Projeto Associado representa o detalhamento gerencial de ações complementares às ações de Projeto Estruturador, com vistas a contribuir para o alcance das transformações almejadas nas Áreas de Resultados.

32 LEMOS, op. cit., p. 53.

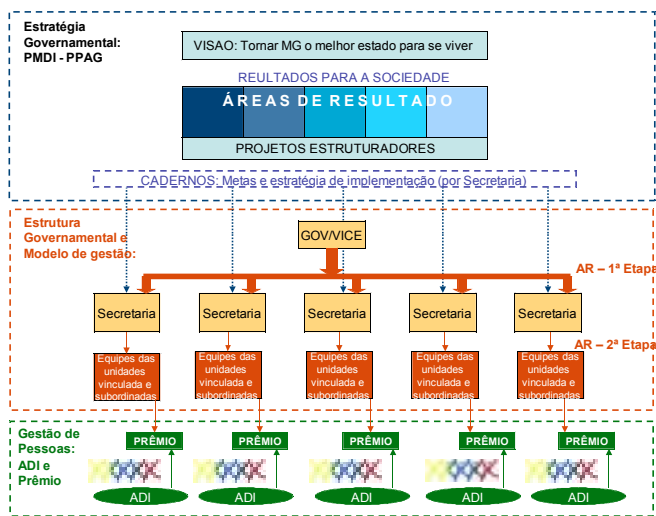
33 SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. *Caderno de Indicadores*. Programa Estado para Resultados. Belo Horizonte, 2010.

34 Essa preocupação fica bem clara quando se observa alguns dos objetivos do Programa, expressos no art. 8º da Lei nº 17.600/08: I – viabilizar a ação coordenada do Estado nas Áreas de Resultado definidas no

O novo modelo contempla duas etapas. O Acordo de Resultados de 1ª etapa é uma pactuação do Governador com o dirigente máximo de cada órgão ou entidade. Nesse momento, são pactuados resultados finalísticos como, por exemplo, a redução da taxa de homicídios. Seu objetivo é alinhar as organizações à estratégia de governo definida no PMDI. Além dos resultados finalísticos, também são pactuados o cumprimento do planejado nos projetos estruturadores, as metas de racionalização do gasto e, ainda, o cumprimento da agenda setorial.

Na 2ª etapa do Acordo de Resultados ocorre uma pactuação interna: entre o dirigente máximo da Secretaria ou Entidade vinculada e suas respectivas equipes de trabalho. São definidos indicadores de produto (*outputs*), como o número de armas de fogo apreendidas ou a proficiência média em um teste padronizado. A implantação desse modelo proporcionou que cada escola, cada hospital do Estado tivesse metas específicas pactuadas, e também uma nota avaliando o seu desempenho particular. Dessa maneira, tornou-se possível visualizar qual é o grau de compromisso e responsabilidade de cada equipe, em cada órgão, no atingimento das metas globais.

A 1ª e a 2ª etapa, combinadas, disseminam o conceito de gestão para resultados nos diversos níveis do governo e permitem um alinhamento das pessoas à estratégia organizacional e desta à estratégia governamental (PMDI). Esse alinhamento pode ser visualizado no quadro a seguir:



Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado; II – alinhar as ações estratégicas de governo, de forma a proporcionar a atuação articulada dos órgãos e das entidades encarregados da gestão de Projetos Estruturadores e Projetos Associados; III – incentivar o alcance dos objetivos e metas das Áreas de Resultado, Projetos Estruturadores e Projetos Associados.

3.2.3 Nível Individual: nova lógica da remuneração variável

O novo modelo do Acordo de Resultado já resolveu, por si só, uma parte dos problemas da remuneração. Com as duas fases, passou a ficar mais claro para os servidores qual a contribuição de sua equipe para a meta global. Outro ponto resolvido foi a proporcionalidade do pagamento. A partir de agora, haveria uma relação entre as metas atingidas por equipe e o valor do prêmio de produtividade o que, além de aproximar a ação do servidor do resultado pecuniário, aumentando o estímulo para mudança de comportamento, também provoca uma competição saudável entre as diferentes unidades administrativas de um mesmo órgão.

O espírito de grupo foi incentivado com a criação de um pré-requisito para o pagamento: para que os valores pudessem ser pagos de acordo com o alcance das metas de 2ª fase era preciso que, primeiramente, fossem atingidas as metas da 1ª fase, sem o que nenhum dos departamentos receberia o prêmio. A nova lógica parece estar atrelada ao resultado de maneira bastante consistente: apenas se os resultados finalísticos forem alcançados e a população for beneficiada é que se pode realizar o pagamento do prêmio.

No entanto, restava resolver outro grande problema ligado à remuneração variável, qual seja a fonte de recursos utilizada. Foi, então, tomada uma decisão bastante audaciosa: abandonou-se a sistemática anterior, baseada em economia de despesas e aumento de receitas, e passou-se a financiar o prêmio com recursos do tesouro estadual. Inicialmente, foi estipulado o percentual de 1%³⁵ da receita corrente líquida para esse desiderato, mas algum tempo depois esse limitador foi abolido, de modo a que pudesse ser pago um valor com potencial para gerar incentivo para os servidores.

Outros dois pontos dessa nova lógica de premiação devem ser destacados. O primeiro diz respeito à avaliação de desempenho institucional (ADI), que deixou de ter relação com o valor recebido, embora continue sendo utilizada para outros fins, como promoção e progressão na carreira. O segundo se refere à participação do servidor no resultado alcançado – o prêmio passou a ser proporcional ao percentual de dias de efetivo exercício no ano de referência³⁶. Dessa forma, o novo cálculo individual da premiação passou a seguir a seguinte lógica:

35 Art. 32, parágrafo 2º da Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008. Posteriormente, este limitador foi abolido e o gasto médio do Governo hoje em dia com o Prêmio de Produtividade se encontra em torno de 1,5%.

36 TELLES, op. cit., p. 19.

VALOR A SER DISTRIBUÍDO A CADA SERVIDOR

Desempenho obtido nas metas por equipe (2ª etapa)	x	Valor da Remuneração do Servidor	x	% de dias efetivamente trabalhados	=	Valor da premiação do Servidor
---	---	--	---	--	---	--------------------------------------

4 CONCLUSÃO

A evolução dos modelos de administração pública no mundo e no Brasil demonstram que estamos vivendo um processo de transição do modelo de administração pública burocrático para o modelo de administração gerencialista, que tem nos resultados, e não no processo, sua principal forma de controle.

Embora, no Brasil, essa transição tenha se iniciado no plano federal, com as reformas empreendidas a partir de 1995, o Estado de Minas Gerais parece estar na liderança deste movimento hoje em dia.

Ao elaborar um plano estratégico de longo prazo, definir metas de desempenho em diversos níveis do aparelho estatal e atrelar uma parcela da remuneração aos resultados de cada equipe, o governo mineiro indica que pode ter quebrado o paradigma burocrático dentro da administração e instalado uma nova cultura, focada nos resultados efetivamente gerados para a população.

O modelo implantado em Minas Gerais, por seu caráter inovador e pelo seu foco no aumento da efetividade estatal, parece estar na vanguarda da gestão pública brasileira, podendo servir de referência tanto para reformas em outras unidades da federação quanto para reformas no âmbito do Governo Federal.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando. O impacto do modelo gerencial na administração pública – um breve estudo sobre a experiência internacional recente. *Cadernos Enap*, n. 10, Brasília, 1997.

BARROSO, Luís Roberto. *Curso de direito constitucional contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRESSER Pereira, Luiz Carlos. *Avanços e Perspectivas da gestão Pública nos Estados*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2008.´

CORREA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 487-504, maio/jun, 2007.

LEMONS, Carolina Siqueira. *Gestão Pública Orientada para Resultados: avaliando o caso de Minas Gerais*. Dissertação (Mestrado) – Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2009.

MARE - MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO E REFORMA DO ESTADO. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República, 1995.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

MINAS GERAIS. *Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008*. Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br>>. Acesso em: 15 out. 2011.

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Caderno de Indicadores. *Programa Estado para Resultados*. Belo Horizonte, 2010.

TELLES. C. O. *et al.* Inovações recentes na remuneração variável em Minas Gerais: características da remuneração por produtividade baseada no modelo de gestão por resultados. In: *II Congresso Consad de Gestão Pública*. Brasília: Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração, 2009.

