

MARCOS INÁCIO SEVERO DE ALMEIDA

**RELAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA DE MINAS GERAIS: O ACORDO DE RESULTADOS EM FOCO**

**Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção
do título de *Magister Scientiae*.**

**VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2008**

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

A447r
2008

Almeida, Marcos Inácio Severo de, 1981-

Relação entre Administração e Política na Administração Pública de Minas Gerais: o Acordo de Resultados em foco / Marcos Inácio Severo de Almeida. – Viçosa, MG, 2008.

xvii, 180f.: il. (algumas col.) ; 29cm.

Inclui anexos.

Orientador: Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 141-147.

1. Administração pública. 2. Planejamento governamental. 3. Choque de gestão - Minas Gerais. 4. Acordo de Resultados - Minas Gerais. 5. Gestão institucional. I. Universidade Federal de Viçosa. II. Título.

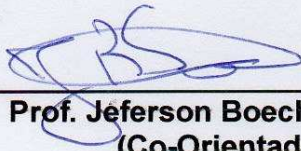
CDD 22.ed. 351

MARCOS INÁCIO SEVERO DE ALMEIDA

**RELAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO E POLÍTICA NA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA DE MINAS GERAIS: O ACORDO DE RESULTADOS EM FOCO**

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção
do título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 30 de abril de 2008.



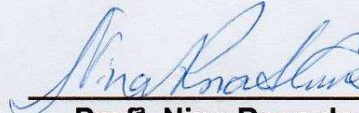
**Prof. Jeferson Boechat Soares
(Co-Orientador)**




**Prof. Marco Aurélio M. Ferreira
(Co-Orientador)**



Prof. Bruno Lazzarotti D. Costa



Prof.ª Nina Rosa da S. Cunha



**Prof. Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima
(Orientador)**

*Para João Inácio de Almeida, Margarete Severo de Almeida
e Magali de Castilho Severo, com amor e carinho.*

AGRADECIMENTOS

Ao mestre Gustavo Costa de Souza, pelo incentivo. Sem este, o ingresso no mestrado e a realização desse trabalho não seriam possíveis.

À Afonso Lima, pela confiança, disponibilidade, companheirismo, experiência e orientação, nesse trabalho e na atividade de estágio de ensino.

À Jeferson Boechat, pelas contribuições políticas e apoio incondicionais.

À Marco Aurélio Marques Ferreira, pelo olhar clínico, observador e criterioso.

À Telma Regina Barbosa, pelos ensinamentos em sala de aula.

Em especial, aos servidores do governo de Minas Gerais, pela receptividade e colaboração.

[...] os sistemas políticos dos Estados Unidos, da Grã-Bretanha e da União Soviética diferem significativamente dos governos que existem em muitos, ou quase todos os países em processo de modernização da Ásia, da África e da América Latina. Nestes países existe carência de muitas coisas, tais como carências reais de alimentos, alfabetização, educação, riqueza, renda, saúde e produtividade. Mas, na sua maior parte, essas são reconhecidas e fazem-se alguns esforços para superá-las. Além dessas carências e por trás delas, entretanto, há outra maior: a carência de comunidade política e de um governo com eficiência, autoridade e legitimidade. “Estou certo”, observou Walter Lippman, “de que não existe necessidade maior para homens que vivem em comunidades do que a de serem governados, autogovernados se possível, bem governados se tiverem sorte, mas, de qualquer maneira, governados”. Lippmann escreveu essas palavras num momento de desespero em relação aos Estados Unidos. Mas elas se aplicam muito mais aos países em vias de modernização da Ásia, da África e da América Latina, onde a comunidade política é fragmentada contra si mesma e onde as instituições políticas têm pouco poder, menos majestade e não apresentam flexibilidade – onde, em muitos casos, o governo simplesmente não governa (Huntington, 1975, p. 13,14).

BIOGRAFIA DO AUTOR

MARCOS INÁCIO SEVERO DE ALMEIDA, filho de João Inácio de Almeida e Margarete Severo de Almeida, nasceu em 12 de maio de 1981, em Goiânia, Goiás.

Em março de 1999, iniciou o curso de Comunicação Social na Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, concluindo-o em dezembro de 2003, obtendo habilitações em Jornalismo e Publicidade. Durante a graduação, teve a oportunidade de desenvolver trabalhos de Iniciação Científica, entre agosto de 2001 e agosto de 2002.

Em janeiro de 2004, iniciou o curso de MBA 1ª Gerência em Marketing na Escola Superior de Marketing do Rio de Janeiro, concluindo-o em dezembro de 2005.

Em maio de 2006, ingressou no curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Viçosa, submetendo-se à defesa da dissertação em 30 de abril de 2008. Entre os meses de março e julho de 2007, acompanhou o professor Afonso Lima na disciplina Administração Mercadológica I, como estagiário de ensino.

Atualmente, é professor das disciplinas Sistemas de Informações Gerenciais, do curso de graduação em Administração – modalidade à distância, da Universidade Federal de Viçosa, e Redação e Produção de Mídia Eletrônica, do curso de graduação em Tecnologia em Sistemas para Internet, da União de Ensino Superior de Viçosa.

SUMÁRIO

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras.....	09
Quadros.....	09
Tabelas.....	11

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....12

RESUMO.....14

ABSTRACT.....16

1.INTRODUÇÃO.....18

1.1.Delimitação da Pesquisa.....20

1.2.Contextualização do Problema.....21

1.2.1.Acordo de Resultados.....25

1.3.Problema e Objetivos.....27

1.3.1.Problema de Pesquisa.....27

1.3.2.Objetivos.....28

2.REFERENCIAL TEÓRICO

2.1.O Choque de Gestão em Minas Gerais.....29

2.1.1.Modelo de gestão de Minas Gerais.....30

2.1.2.Modelo do Acordo de Resultados.....34

2.1.3.SEPLAG e SUMIN.....40

2.2.Histórico sobre a evolução da Administração Pública no Brasil...42

2.2.1.Plano Diretor da Reforma do Estado.....45

2.2.2.Administração Pública Gerencial.....48

2.2.3.Valor estratégico da Administração Pública e o núcleo estratégico do Estado.....50

2.2.4.Incentivos conflitantes e ausência de cooperação.....53

2.3.Fato e sistema administrativo.....56

2.3.1.Análise de interesses.....62

2.4.Teoria da Escolha Racional.....64

2.5.Institucionalismo da Escolha Racional, Instituições e critérios de institucionalização

2.5.1.Institucionalismo da Escolha Racional.....67

2.5.2.Instituições e critérios de institucionalização.....71

3.PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1Tipologia.....75

3.2. Estudo de Caso.....	78
3.2.1. Técnicas de coleta e tratamento dos dados.....	80
3.3. Análise dos dados.....	81
3.3.1. Operacionalização da Pesquisa.....	83
3.3.2. Codificação e Categorização.....	84
3.4. Limitações da Pesquisa.....	87
3.5. Definição dos termos.....	89

4. RESULTADOS

4.1. Apresentação dos resultados.....	91
4.1.1. Reincidências de subcategorias.....	92
4.2. Discussão dos resultados	
4.2.1. Acordo de Resultados Primeira Geração.....	97
4.2.1.1. Ausência de alinhamento e Incompatibilidade de metas.....	98
4.2.1.2. Cooperação.....	100
4.2.1.3. Função institucional do Acordo de Resultados.....	101
4.2.2. Acordo de Resultados Segunda Geração.....	103
4.2.2.1. PMDI e Indicadores finalísticos.....	104
4.2.2.2. Divisão por etapas e Desdobramento de metas.....	107
4.2.2.3. Foco em equipes.....	109
4.2.2.4. Problemas nos Acordos de Resultados de Segunda Geração.....	110
4.2.3. Instrumentos de Modernização e de Fortalecimento Institucional.....	111
4.2.3.1. Acordo de Resultados e SEPLAG.....	114
4.2.3.2. SUMIN.....	116
4.2.4. Política.....	119
4.2.4.1. Discurso político.....	121
4.2.4.2. Ausência de comprometimento das chefias e do “chão de fábrica”.....	125
4.2.4.3. Mecanismos de cooperação: órgãos e servidores....	129

5. CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES.....	134
--	------------

6. REFERÊNCIAS

6.1. Livros e Periódicos.....	141
6.2. Documentos, Leis e outras referências eletrônicas.....	144
6.3. Bibliografia.....	146

7. ANEXOS

7.1. Lei 14.694, 2003.....	148
7.2. Decreto 43675, 2003.....	171

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

Figura 1.1	- Organograma da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (2007).....	24
Figura 1.2	- Delimitação da Pesquisa.....	27
Figura 2.1	- Modelo de gestão do estado de Minas Gerais.....	33
Figura 2.2	- Modelo do Acordo de Resultados – Primeira Geração.....	36
Figura 2.3	- Metodologia do Acordo de Resultados de Segunda Geração.....	39
Figura 2.4	- Sistema administrativo.....	61
Figura 2.5	- Estrutura conceitual do Institucionalismo.....	68
Figura 3.1	- Análise de Conteúdo.....	85
Figura 4.1	- Categorias, subcategorias e subcategorias comuns.....	93
Figura 4.2	- Acordo de Resultados, SEPLAG e SUMIN como instrumentos de modernização e de fortalecimento institucional.....	119
Figura 4.3	- Subcategorias: Política.....	120

QUADROS

Quadro 2.1	- Instrumentos do sistema de planejamento do estado de Minas Gerais.....	32
------------	--	----

Quadro 2.2 - Objetivos fundamentais do Acordo de Resultados.....	36
Quadro 2.3 - Autonomias garantidas pelo Acordo de Resultados.....	38
Quadro 2.4 - Acordo de Resultados: Comparativo entre as duas gerações.....	40
Quadro 2.5 - Evolução da Administração Pública no Brasil.....	45
Quadro 2.6 - Objetivos globais do Plano Diretor da Reforma do Estado.....	47
Quadro 2.7 - Diagnóstico da crise do Estado.....	48
Quadro 2.8 - Elementos do fato administrativo.....	60
Quadro 2.9 - Propriedades do Institucionalismo da Escolha Racional.....	70
Quadro 2.10 - Relações de dependência.....	73
Quadro 2.11 - Critérios de institucionalização.....	74
Quadro 3.1 - Entrevistas.....	84
Quadro 3.2 - Categorias e subcategorias.....	87
Quadro 4.1 - Problemas na Primeira Geração do Acordo de Resultados.....	100
Quadro 4.2 - Função institucional do Acordo de Resultados.....	103
Quadro 4.3 - As duas gerações do Acordo de Resultados.....	109
Quadro 4.4 - Discurso político: Entrevistado 01.....	122
Quadro 4.5 - Discurso político: Entrevistado 02.....	122
Quadro 4.6 - Discurso político: Entrevistado 03.....	123
Quadro 4.7 - Discurso político: Entrevistado 04.....	124
Quadro 4.8 - Discurso político: Entrevistado 05.....	124
Quadro 4.9 - Ausência de comprometimento das chefias e do “chão de fábrica”.....	128
Quadro 4.10 - Mecanismos de cooperação: servidores – Entrevistado 03.....	132
Quadro 4.11 - Mecanismos de cooperação: servidores – Entrevistado 04.....	132

Quadro 4.12 - Mecanismos de cooperação: servidores – Entrevistado 05.....132

TABELAS

Tabela 4.1	- Categoria “Acordo de Resultados Primeira Geração”.....	94
Tabela 4.2	- Categoria “Acordo de Resultados Segunda Geração”.....	95
Tabela 4.3	- Categoria “Instrumentos de Modernização e de Fortalecimento Institucional”.....	96
Tabela 4.4	- Categoria “Política”.....	96

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BCG	-	Boston Consulting Group
CDES	-	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
DASP	-	Departamento Administrativo do Serviço Público
DCDO	-	Diretoria Central de Desenvolvimento Organizacional
DCMG	-	Diretoria Central de Modernização da Gestão
DCOP	-	Diretoria Central de Otimização de Processos
DPMI	-	Diretoria de Planejamento e Modernização Institucional
DPOF	-	Decreto de Programação Orçamentária e Financeira
GERAES	-	Gestão Estratégica de Recursos e Ações
FEAM	-	Fundação Estadual do Meio-Ambiente
IDH	-	Índice de Desenvolvimento Humano
IEF	-	Instituto Estadual de Florestas
IGAM	-	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
JPOF	-	Junta de Programação Orçamentária e Financeira
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
MARE	-	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
PMDI	-	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PPAG	-	Plano Plurianual de Ação Governamental
PSF	-	Programa de Saúde da Família
SEF	-	Secretaria de Estado da Fazenda
SEPLAG	-	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SEPLAN	-	Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral
SERHA	-	Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração
SISEMA	-	Sistema Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais
SPGF	-	Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças
SUMIN	-	Superintendência Central de Modernização Institucional

RESUMO

ALMEIDA, Marcos Inácio Severo de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, abril de 2008. **Relação entre Administração e Política na Administração Pública de Minas Gerais: o Acordo de Resultados em foco.** Orientador: Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima. Co-Orientadores: Jeferson Boechat Soares e Marco Aurélio Marques Ferreira.

Esse trabalho discute a relação entre Política e Administração e analisa os fatores responsáveis pela modificação da metodologia do Acordo de Resultados, instrumento de gestão institucional do estado de Minas Gerais. No contexto da administração pública mineira, o programa de governo Choque de Gestão alcançou visibilidade após sua apresentação à população, em 2002. Entre uma série de modificações que foram promovidas na estrutura administrativa, merece destaque a introdução do sistema de contratualização definido pelos idealizadores como Acordo de Resultados. Incorporado ao aparato administrativo, o instrumento teve sua metodologia alterada a partir de 2007, preservando determinadas características fundamentais. Diante da importância que o Acordo de Resultados assumiu e assume para a administração pública de Minas Gerais, foi elaborada uma pesquisa exclusivamente qualitativa com o objetivo de compreender que fatores administrativos e políticos foram responsáveis pela modificação da metodologia do instrumento, segundo percepção dos atores estratégicos escolhidos como sujeitos da pesquisa. Cinco atores estratégicos da cúpula do Governo foram escolhidos e relataram experiências e percepções na condução e acompanhamento do instrumento de gestão institucional. Das entrevistas conduzidas e da pesquisa documental prosseguiu-se a escolha da Análise de Conteúdo como técnica de análise dos dados. Verificou-se que entre 2003 e 2006 o instrumento apresentou problemas de ausência de alinhamento e incompatibilidade de metas com outros instrumentos do sistema de planejamento de Minas Gerais. A cooperação ganhou status de recurso crítico nesse contexto, pois se constatou que chefias e servidores não cooperaram de maneira satisfatória com o Acordo de Resultados. Esses problemas não impediram que o instrumento adquirisse importante função institucional, mas motivaram a modificação de sua metodologia, a partir de 2007: foram introduzidos indicadores de impacto definidos como indicadores finalísticos, dividiu-se o instrumento em etapas e metas foram desdobradas para servidores de nível médio e operacional, com foco para as equipes de trabalho. Existe uma relação entre Administração e

Política que não deve ser ignorada nesse contexto. O discurso político dos entrevistados ao mesmo tempo em que procura legitimar a introdução e o estabelecimento do Acordo de Resultados representa e funciona como importante instrumento de modernização e fortalecimento institucional. Os resultados alcançados nesse trabalho corroboram três importantes proposições da literatura utilizada: em primeiro lugar, são muito tênues as diferenças entre Política e Administração; em segundo lugar, grupos técnicos de administradores públicos adotam estratégias híbridas de atuação e reforçam o aspecto político em seu cálculo de atuação; e, por fim, no contexto de reduzido desempenho que apresentava o estado de Minas Gerais em 2003, o Acordo de Resultados conjugou os objetivos de melhorar a performance do aparato burocrático e fortalecer o Estado como instituição.

ABSTRACT

ALMEIDA, Marcos Inácio Severo de, M.Sc., Universidade Federal de Viçosa, april of 2008. **The relationship between Administration and Politics in the public administration of Minas Gerais: the Results Agreement in focus.** Adviser: Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima. Co-Advisers: Jeferson Boechat Soares and Marco Aurélio Marques Ferreira.

This study discusses the relationship between Politics and Administration and analyses the factors responsible for the modification of the Agreement of Results methodology, an instrument of institutional management of the state of Minas Gerais. In Minas Gerais public administration context, the program of government known as Shocks of Management reached visibility after its presentation to the public in 2002. Between one series of modifications that were implemented in the administrative structure, it deserves recognition to the introduction of the contracting system defined by the idealizers as Results Agreement. Incorporated into the administrative apparatus, the instrument had its methodology altered in 2007, preserving determined basic characteristics. Before the importance that the Results Agreement assumed and assumes for public administration in Minas Gerais, an exclusively qualitative inquiry was prepared with the objective of understanding which administrative and political factors were responsible for the modification of the methodology of the instrument, according to the perception of strategic actors chosen as subjects of the inquiry. Five strategic actors of the government circle were chosen and reported experiences and perceptions in directing and attending to the institutional management instrument. Of the interviews taken and of the documental inquiry there was a continuance of the choice of Content Analysis as the technique of the analysis of the data. It was verified that between 2003 and 2006 the instrument presented problems of absence of alignment and incompatibility of goals with other instruments of the planning system of Minas Gerais. The cooperation gained status of critical resource in this context, since it was noted that leaders and servers did not cooperate in a satisfactory way with the Results Agreement. These problems did not prevent the instrument from acquiring an important institutional function, but they caused the modification of its methodology, since 2007: indicators of impact described as finalistic indicators were introduced, the instrument was divided in stages and goals were presented for servants of intermediate and operational levels, with a focus on work teams. There is a relation between Administration and Politics that must not be ignored in this context. The political speech of those

interviewed at the same time in which it tried to legitimize the introduction and the establishment of the Results Agreement act represents and works like an important modernization instrument and institutional strengthening. The results reached in this study corroborate three important proposals of the used literature: first of all, the differences are very tenuous between Politics and Administration; Secondly, the technical groups of public administrators adopt hybrid strategies of reacting to and reinforcing the political aspect in its reaction calculation; and, finally, in the context of reduced performance that was presented in the state of Minas Gerais in 2003, the Results Agreement brought together the objectives to improve the performance of the bureaucratic apparatus and to strengthen the State as an institution.

1. INTRODUÇÃO

Existe uma relação entre Administração e Política que não deve ser ignorada quando o objetivo de um trabalho científico é compreender o resultado de interações em dado sistema administrativo. A fronteira que separa sistemas políticos dos administrativos é sutil e frágil e o comportamento de indivíduos é não-linear e complexo, resultante de influências de instituições, procedimentos de gestão e de motivos ou aspirações particulares.

Quando indivíduos se encontram no campo de atuação da Administração Pública, essa discussão assume elevado grau de importância para o estudo e prática da disciplina, pelas seguintes razões: de um lado, implementações de políticas públicas, modelos de gestão pública e adoções de medidas administrativas são resultantes de movimentos que ocorrem na arena ou campo político, que vão ser responsáveis por influenciar instrumentos de gestão e procedimentos não só no momento da criação, mas durante todo o ciclo de vida dessas ferramentas; de outro, subordinados dessas decisões rompem ou formam alianças que podem modificar o funcionamento de instrumentos de gestão ou de planejamentos e alterar resultados previamente estabelecidos.

Acredita-se, portanto, que descrever, discutir e analisar essas injunções e seus resultados contribui para a difusão do conhecimento em Administração Pública, já que pode evidenciar a existência do fator político como elemento condicionante para a prática da administração em órgãos municipais, estaduais ou federais. Entende-se por política as associações regularizadas, estáveis e

sustentadas de indivíduos ou grupos com princípios, tradições, mitos, objetivos ou códigos de comportamento comuns (Huntington, 1975).

Os motivos citados anteriormente focalizam o interesse desse trabalho no Choque de Gestão, programa de governo que reúne um conjunto de medidas com o objetivo de modificar o padrão de comportamento da administração do estado de Minas Gerais. Apresentado à população durante o processo eleitoral de 2002, o programa foi detalhado posteriormente na obra **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão pública para o desenvolvimento, publicação organizada por Vilhena et al. (2006).

Cabe ressaltar, no entanto, que o estudo do Choque de Gestão como modelo de gestão pública denota a impossibilidade de descrevê-lo e compreendê-lo em sua totalidade, pelo menos para os objetivos desse trabalho. Primeiramente, acredita-se que sua fundamentação sob a perspectiva teórica de Duplo Planejamento, sugerida por Abell (1990), já fornece elementos suficientes para um estudo científico à parte.

Em segundo lugar, sua aprovação e formalização deram origem a uma complexa estrutura administrativa, composta por 15 secretarias, duas secretarias extraordinárias, seis órgãos autônomos com status de secretaria de estado e subordinação ao governador eleito, 18 autarquias, 15 fundações, 17 empresas públicas e 51 conselhos de políticas públicas, segundo levantamento realizado por Cunha Junior (2004).

Por último, a tentativa do programa de governo de integrar políticas públicas nos níveis macrogovernamental, organizacional (e institucional) e individual (e

grupal) (Vilhena et al., 2006), torna os campos de investigação e análise significativamente abrangentes.

1.1 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

Por essas razões, a delimitação dessa pesquisa acontece no âmbito de dois órgãos, entre os anos de 2003 e 2007: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e Superintendência Central de Modernização Institucional (SUMIN), órgão subordinado à SEPLAG e que reúne em sua estrutura as diretorias centrais de Otimização de Processos (DCOP), Desenvolvimento Organizacional (DCDO) e Modernização da Gestão (DCMG). No decorrer desse trabalho, foram explicadas funções e unidades que compõem o organograma da SEPLAG e as razões que levaram o pesquisador a empreender o recorte escolhido.

O objeto de estudo foi o instrumento de gestão conhecido como Acordo de Resultados. Segundo a legislação mineira, entende-se por Acordo de Resultados “[...] aquele celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão” (MINAS GERAIS, Lei nº 14.694, 2003, Não paginado). O instrumento de gestão foi introduzido com os objetivos de melhorar o funcionamento do planejamento governamental, aparato governamental e seus arranjos institucionais, gestão de recursos e de pessoas (Vilhena et al., 2006).

A divulgação e implementação de políticas públicas, programas de governo e de instrumentos de gestão que possam contribuir para a melhoria na prestação

de serviços e desenvolvimento do bem-estar do cidadão não é prática recente. Trabalhos com finalidade científica no campo do conhecimento da Administração Pública devem ignorar intenções exclusivamente políticas ou práticas eleitorais para que tenham validade e sejam relevantes.

Posto isto, procura-se compreender relações existentes entre o instrumento de gestão Acordo de Resultados e determinados órgãos e atores sociais da Administração Pública estadual de Minas Gerais. Adota-se como pressuposto a definição de Barreto e Barreto (2004) para o termo gestão: esta envolve introduzir ferramentas, procedimentos e instrumentos que visam melhorar a condução estratégica de uma organização. Acredita-se que esses elementos, depois de incorporados, estarão operando em contato direto com indivíduos, que vão ser responsáveis por influenciar, de maneira positiva ou negativa, resultados previamente estabelecidos.

Para viabilizar esse objetivo, a abordagem metodológica escolhida foi qualitativa e a estratégia de pesquisa utilizada foi o Estudo de Caso, pois a intenção foi compreender e analisar o instrumento Acordo de Resultados e suas relações com órgãos e indivíduos, em vez de promover avaliações ou julgamentos dos caminhos escolhidos pelos idealizadores do Choque de Gestão.

1.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

Criada em janeiro de 2003, a SEPLAG é o resultado da fusão de duas secretarias de Estado que eram responsáveis pelas questões referentes ao processo de gestão pública: a Secretaria de Estado de Planejamento e

Coordenação Geral (SEPLAN) e a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração (SERHA). Nas palavras dos idealizadores do Choque de Gestão, a SEPLAG foi criada “[...] buscando-se a integração gerencial entre planejamento, orçamento e gestão” (VILHENA et al., 2006, p. 47).

Formalizado por meio das Leis Delegadas nº 63, de 2003, e nº 126, de 2007, o órgão possui as seguintes finalidades: coordenar, formular, executar e avaliar políticas públicas visando ao desenvolvimento econômico, social e institucional do Estado; propor e executar políticas públicas de recursos humanos, orçamento, recursos logísticos e tecnológicos, modernização administrativa e saúde ocupacional; e exercer a coordenação geral das ações de governo (Minas Gerais, Lei Delegada nº 126, 2007).

A estrutura e as competências da SUMIN foram formalizadas pelos Decretos nº 43244, de 2003, e nº 44459, de 2007¹. Resumidamente, o órgão tem como finalidade propor, coordenar e supervisionar atividades e projetos relativos à racionalização, modernização e reestruturação do Poder Executivo para garantir um processo de permanente inovação da gestão institucional (Minas Gerais, Decreto nº 43244, 2003).

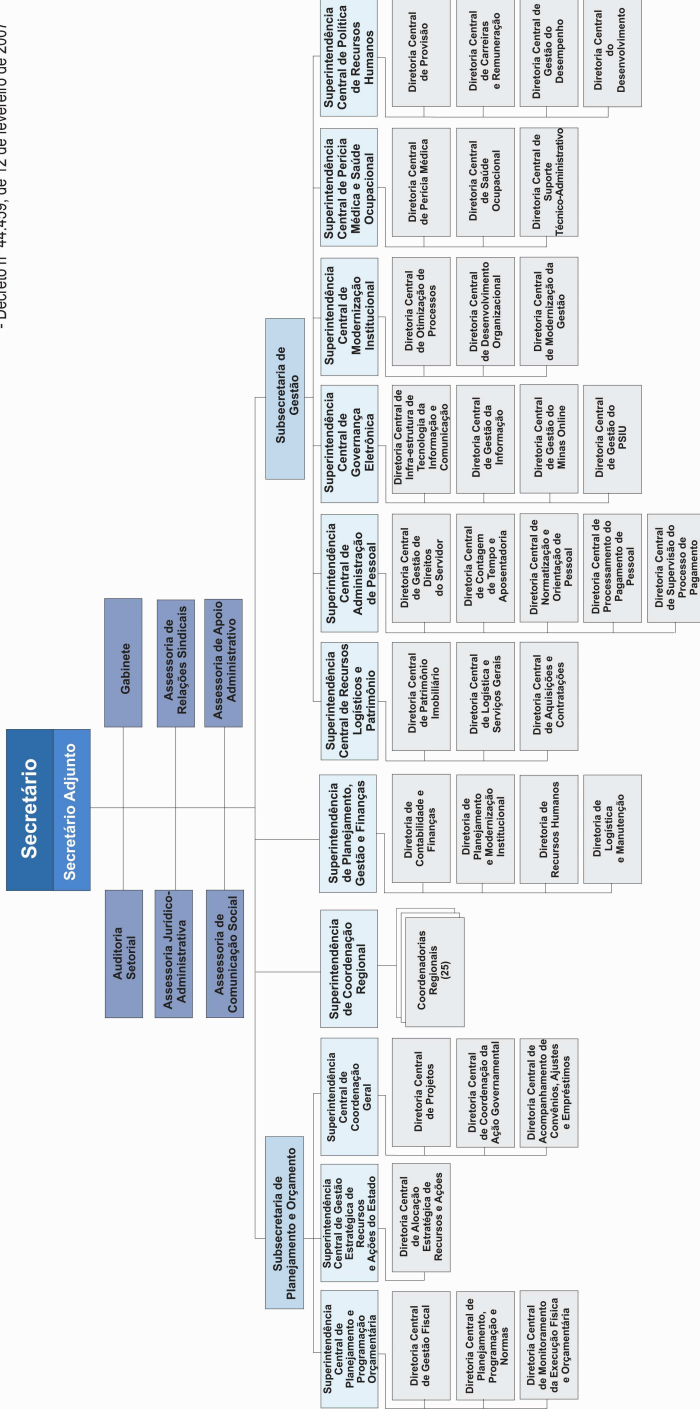
Deve-se esclarecer que a SEPLAG reúne em sua estrutura determinados órgãos que não foram objeto de análise dessa pesquisa. As unidades de estudo e análise foram, respectivamente, a própria Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e a SUMIN. Essa escolha aconteceu porque se acreditou que a descrição, discussão e análise do comportamento de atores deveriam estar voltadas para os

¹ No estado de Minas Gerais, a estrutura básica dos órgãos e suas competências básicas são definidas por decreto.

órgãos responsáveis pela modernização institucional e de gestão e pelo acompanhamento do Acordo de Resultados, instrumento apresentado na próxima seção. A Figura 1.1 apresenta a estrutura administrativa da SEPLAG e suas unidades subordinadas.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO - SEPLAG

ESTRUTURA LEGAL
 - Lei Delegada nº 126, de 25 de janeiro de 2007
 - Decreto nº 44.459, de 12 de fevereiro de 2007



SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
 SUPERINTENDÊNCIA CENTRAL DE MODERNIZAÇÃO INSTITUCIONAL
 DIRETORIA CENTRAL DE DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL

FIGURA 1.1 - Organograma da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (2007)
 Fonte: SEPLAG².

² Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/instituicao/arquivo/orgnograma_2007_final.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2007.

1.2.1 Acordo de Resultados

A Lei nº 14.694 e os Decretos nº 43674 e nº 43675, de 2003, estabeleceram a introdução do sistema de contratualização no estado de Minas Gerais, denominado Acordo de Resultados. Segundo Vilhena et al. (2006), o instrumento de gestão foi introduzido com o intuito de alinhar instituições com os objetivos expressos na agenda de governo.

Uma das condições para a assinatura do Acordo de Resultados é o pronunciamento favorável da SEPLAG. A celebração do instrumento de gestão acontece por adesão ou indução, com o órgão atuando de maneira importante nos dois casos: no primeiro, órgãos e entidades, após manifestarem interesse, recebem supervisão técnica da SEPLAG; no segundo, determinadas organizações são “[...] selecionadas segundo a importância relativa para a realização dos projetos estruturadores do governo” e induzidas a celebrar o Acordo (VILHENA et al., 2006, p. 101).

A legislação estabeleceu sete objetivos fundamentais do instrumento de gestão, entre os quais é importante destacar: fixar e compatibilizar metas de desempenho entre órgãos e entidades do governo; aperfeiçoar relações de cooperação, supervisão e fiscalização entre o acordante e o acordado; e promover o desenvolvimento e implantação de modelos de gestão flexíveis, vinculados ao desempenho institucional (Minas Gerais, Lei nº 14.694, 2003).

O Acordo de Resultados é voltado para órgãos da administração direta, fundações e autarquias. No que se entende como “Primeira Geração do Acordo de Resultados”, entre os anos de 2003 e 2006, foram celebrados 24 Acordos,

enquanto a “Segunda Geração”, de 2007 em diante, contempla atualmente 20 órgãos participantes³.

O foco do trabalho foi direcionado para diferenças no desenho ou metodologia do instrumento em suas duas “gerações”. Determinados atores da cúpula do Governo foram escolhidos pelo pesquisador e nomeados de “atores estratégicos”, com o objetivo de relatarem experiências e percepções sobre a condução ou acompanhamento do instrumento de gestão. Por essa razão, nenhum dos Acordos de Resultados foi analisado em profundidade e não foram debatidos ou discutidos resultados de Acordos entre órgãos específicos.

Nesse contexto, percebe-se que SEPLAG e SUMIN possuem importância estratégica para a condução do programa de governo e do Acordo de Resultados. O instrumento, por sua vez, possui importante função para a modernização e fortalecimento institucional do estado de Minas Gerais. Dessa forma, define-se como proposta desse trabalho a compreensão dos motivos administrativos e políticos que levaram a cúpula de governo de Minas Gerais a modificar a metodologia do Acordo de Resultados. A Figura 1.2 apresenta as unidades de estudo, delimitação e construção do problema de pesquisa.

³ Levantamento realizado pelo autor. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/choque/acordo_resultado/acordo_resultado.asp>. Acesso em: 30 jun. 2007.

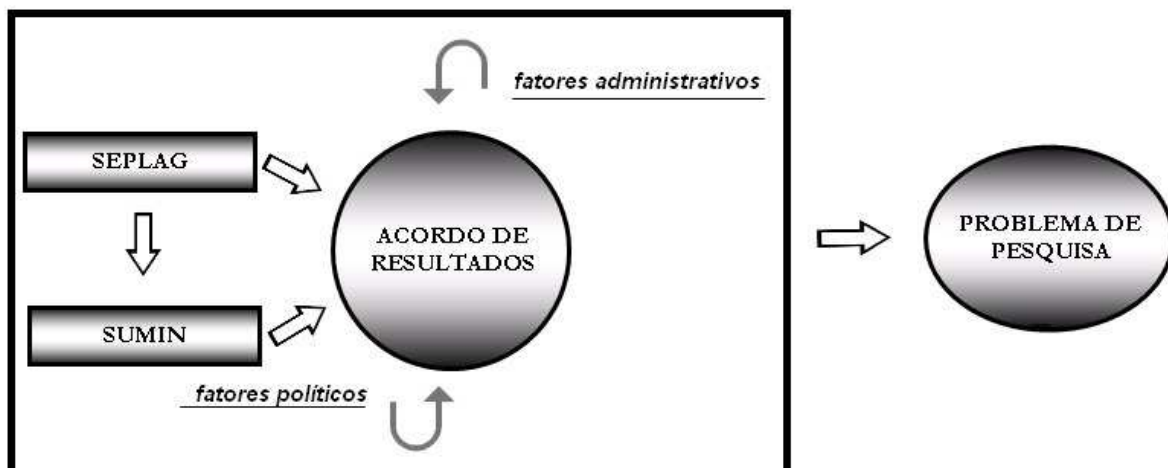


FIGURA 1.2 - Delimitação da Pesquisa
 Fonte: Elaborada pelo autor.

1.3 PROBLEMA E OBJETIVOS

Com base nessas informações, as seguintes questões são propostas para esse trabalho científico.

1.3.1 Problema de Pesquisa

- Que fatores administrativos e políticos, na percepção de atores estratégicos do programa Choque de Gestão, foram responsáveis pela modificação do Acordo de Resultados?

1.3.2 Objetivos

Objetivo Geral

- Analisar que fatores administrativos e políticos do programa Choque de Gestão foram responsáveis pela modificação do Acordo de Resultados.

Objetivos Específicos

- Investigar fatores administrativos e políticos da Primeira Geração do Acordo de Resultados.
- Analisar a metodologia do Acordo de Resultados de Segunda Geração: introdução de procedimentos, instrumentos e adoção de medidas administrativas e políticas.
- Analisar o Acordo de Resultados como instrumento de modernização e fortalecimento institucional do governo de Minas Gerais.
- Investigar o papel dos órgãos SEPLAG e SUMIN na condução dos Acordos de Resultados.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 O CHOQUE DE GESTÃO EM MINAS GERAIS

A formulação do programa de governo conhecido como Choque de Gestão aconteceu após um diagnóstico realizado pela aliança política que viria a vencer as eleições para o governo de Minas Gerais. Segundo os idealizadores do programa de governo, o aparato estatal sofria de falta de ação governamental nos mais diversos setores, tais como educação, saúde, transportes, segurança pública, fomento ao desenvolvimento econômico, entre outros (Vilhena et al., 2006). Em linhas gerais, o “[...] enfraquecimento institucional da Administração e a falta de eficiência do serviço público provocaram dados de decadência em diversos setores sociais e econômicos” (VILHENA et al., 2006, p. 14).

As primeiras medidas do Choque de Gestão aconteceram após as eleições e antes de o novo governador assumir o cargo. Foi solicitada delegação de poderes à Assembléia Legislativa com o objetivo de promover a reformulação administrativa do Poder Executivo do Estado (Vilhena et al., 2006). As secretarias de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN) e de Estado de Recursos Humanos e Administração (SERHA) foram fundidas, dando origem à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), órgão que recebeu “[...] as atribuições referentes a planejamento, orçamento, coordenação, gestão de pessoal, logística, patrimônio, tecnologia da informação, modernização administrativa” (CUNHA JUNIOR, 2004, p. 4).

Na concepção desta nova Secretaria de Estado, figurava a necessidade de se concentrar, sob um único comando, todas as ações relativas ao Projeto, ou seja, os instrumentos vinculados ao planejamento: orçamento anual e plurianual, planificação de médio e longo prazos, coordenação geral das ações governamentais, bem como os instrumentos vinculados à gestão em sentido estrito: recursos humanos, governança eletrônica, logística (VILHENA et al., 2006, p. 17).

Existia ainda um outro problema, este de ordem financeira, que impedia o Estado de promover investimentos ou formular políticas públicas nas áreas de educação, saúde, transportes, segurança pública, entre outras. O *déficit* orçamentário, existente desde 1996, acarretava no atraso do pagamento dos servidores e no sucateamento da máquina administrativa (Vilhena et al., 2006). Um estudo sobre a implementação do programa de governo, realizado por Cunha Junior (2004), identificou 14 medidas no sentido de ampliar receitas, reduzir despesas e alocação de recursos financeiros do Estado.

2.1.1 Modelo de gestão de Minas Gerais

Tendo como base esses indicadores e as ações enumeradas anteriormente, foi construído um modelo de gestão, definido como “[...] um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento” (VILHENA et al., 2006, p. 25). Segundo os autores, o que torna o Choque de Gestão singular e original nos contextos históricos nacional e internacional, são duas características básicas: adequação institucional voltada para o desenvolvimento e sua construção a partir de um modelo integrador de políticas.

O modelo de gestão do estado de Minas Gerais foi construído e é acompanhado de acordo com seis instrumentos, definidos a seguir:

- ✓ Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) – Exclusivo do estado de Minas Gerais. É responsável pela definição da estratégia de longo prazo do Governo.
- ✓ Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) – Desdobra a estratégia de longo prazo para um período de quatro anos, detalhando programas e ações de governo, com previsões financeiras e de realização física.
- ✓ Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – Estabelece orientações para elaboração dos orçamentos anuais.
- ✓ Lei Orçamentária Anual (LOA) – Instrumento de caráter legal, que detalha previsões físicas e de execução do PPAG.
- ✓ Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF) – Exclusiva de Minas Gerais, a JPOF é um fórum composto por representantes da SEPLAG e da Secretaria de Estado da Fazenda (SEF), que delibera sobre alocação ou contingenciamento de recursos.
- ✓ Decreto de Programação Orçamentária e Financeira (DPOF) – Estabelece limites orçamentários e financeiros para programas e/ou unidades orçamentárias⁴.

Esses instrumentos formam o modelo de gestão implantado e definido pelos autores como um modelo de Duplo Planejamento,

⁴ Descrições baseadas na publicação de Vilhena et al. (2006).

“[...] um plano estratégico baseado em abordagem dual, com estratégias de curto prazo para o primeiro ano [2003] e [...] um planejamento estratégico de médio e longo prazo” (VILHENA et al., 2006, p. 44). A abordagem de Duplo Planejamento foi sugerida em uma publicação do *Boston Consulting Group* (BCG) e retomada por Abell (1999). Em linhas gerais, o autor sugere que o planejamento deve ser desdobrado em duas linhas: o planejamento para o presente - baseado na competência da organização em seus mercados, estabelecendo visão imediata da atuação da empresa - e o planejamento para o futuro - construído sobre visão de futuro e estratégia de longo prazo, que permitam visualizar o futuro da empresa.

Uma outra ferramenta foi adicionada, denominada Gestão Estratégia de Recursos e Ações (GERAES), um conjunto de projetos estruturadores, responsável por assegurar a presença do foco estratégico do Governo (Vilhena et al., 2006). A descrição dos instrumentos e o modelo de gestão resultante podem ser visualizados no Quadro 2.1 e na Figura 2.1.

Instrumento	Foco	Descrição
PMDI	Médio/Longo prazo	Define a estratégia de longo prazo do Governo.
PPAG	Médio/Longo prazo	Detalha o PMDI para um período de quatro anos.
GERAES	Médio/Longo prazo	Conjunto de projetos que assegura a presença do foco estratégico do Governo.
LDO	Curto prazo	Estabelece as orientações para o orçamento.
LOA	Curto prazo	Apresenta o detalhamento das previsões financeiras e físicas do PPAG para cada ano.
JPOF	Curto prazo	Delibera sobre alocação ou contingenciamento de recursos, com base no comportamento de receitas e despesas.
DPOF	Curto prazo	Estabelece anualmente a programação orçamentária e financeira e disciplina a execução da LOA.

QUADRO 2.1 - Instrumentos do sistema de planejamento do estado de Minas Gerais
Fonte: Adaptado de VILHENA et al. (2006: 55,56).

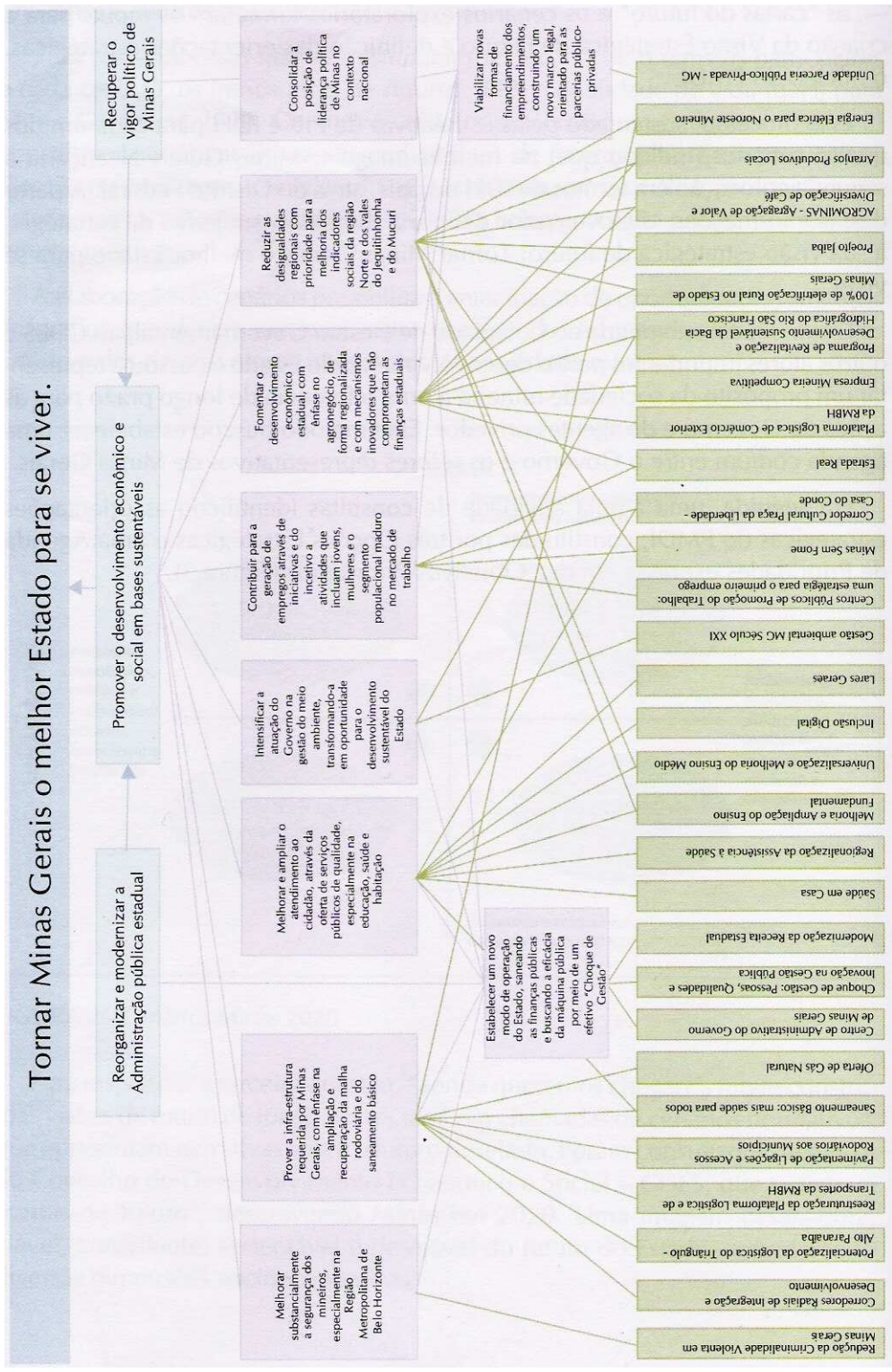


FIGURA 2.1 - Modelo de gestão do estado de Minas Gerais
Fonte: VILHENA et al. (2006: 60).

2.1.2 Modelo do Acordo de Resultados

A Lei nº 14.694 e os Decretos nº 43674 e nº 43675, de 2003, estabeleceram a introdução de um sistema de contratualização para o Estado, denominado Acordo de Resultados. Vilhena et al. (2006, p. 96) esclarecem que contratos de gestão significam “[...] pactuar resultados entre partes interessadas” e que estes são responsáveis por regular “[...] relações [...] entre o núcleo estratégico (formulador de políticas) e as entidades descentralizadas”.

De acordo com Abrucio (1997, p. 23), a adoção de modelos contratuais para o serviço público origina-se de três pressupostos: primeiramente, aumento de qualidade, competição e controle em situações de falta de recursos; em segundo lugar, a forma contratual impede situações de monopólio; e, por fim, maiores possibilidades que consumidores ou cidadãos “[...] têm de controlar e avaliar o andamento dos serviços públicos a partir de um marco contratual”.

Segundo o autor, esse modelo contempla três dimensões: criação de uma nova estrutura de pluralismo institucional através da extensão das relações contratuais no fornecimento de serviços públicos entre o setor público, o setor privado e o voluntário; extensão das relações contratuais para dentro do setor público, envolvendo descentralização, delegação e mecanismos de quase mercado; e desenvolvimento de contratos de qualidade entre os provedores de serviço e os consumidores ou clientes (Abrucio, 1997).

Para Bresser Pereira (1998, p. 147), no contexto da Administração Pública Gerencial, conceito que foi apresentado posteriormente nesse trabalho, o controle de resultados “[...] utiliza como principal ferramenta o contrato de gestão no qual são definidos indicadores de desempenho claro para as instituições descentralizadas”.

Pacheco (2004, p. 2) acrescenta que o contrato de resultados ou o contrato de gestão procura relacionar secretarias responsáveis pela formulação de políticas públicas com entidades vinculadas, promovendo autonomia de gestão em troca de compromisso prévio de resultados. De acordo com a autora, os objetivos principais dos contratos de gestão incluem “[...] promover mais flexibilidade, transparência de custos, melhor desempenho, aumento da qualidade, produtividade, eficiência e efetividade na prestação de serviços públicos”.

Segundo a legislação mineira, entende-se por Acordo de Resultados “[...] aquele celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão” (MINAS GERAIS, Lei nº 14.694, 2003, Não paginado). O instrumento de gestão foi introduzido com os objetivos de melhorar o funcionamento do planejamento governamental, aparato governamental e seus arranjos institucionais, gestão de recursos e de pessoas (Vilhena et al., 2006). O Quadro 2.2 e a Figura 2.2 apresentam os objetivos fundamentais, segundo a Lei nº 14.694, e o modelo do Acordo de Resultados em sua “Primeira Geração”, entre os anos de 2003 e 2006.

- Aumentar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade;
- Estimular, valorizar e destacar servidores, dirigentes e órgãos ou entidades que cumpram o seu papel individual, institucional ou social;
- Aperfeiçoar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão pública, mediante instrumento caracterizado pela consensualidade, objetividade, responsabilidade e transparência;
- Fixar metas de desempenho específicas para órgãos e entidades, compatibilizando a atividade desenvolvida com as políticas públicas e os programas governamentais;
- Dar transparência às ações dos órgãos públicos e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa, mediante a divulgação, por meio eletrônico, dos termos de acordo e de seus resultados;
- Aperfeiçoar as relações de cooperação, supervisão e fiscalização entre o acordante e o acordado;
- Promover o desenvolvimento e a implantação de modelos de gestão flexíveis, vinculados ao desempenho institucional, propiciadores do envolvimento dos seus agentes e dirigentes no aperfeiçoamento dos serviços prestados.

QUADRO 2.2 - Objetivos fundamentais do Acordo de Resultados

Fonte: Adaptado de MINAS GERAIS (Lei nº 14694, 2003: Não paginado).

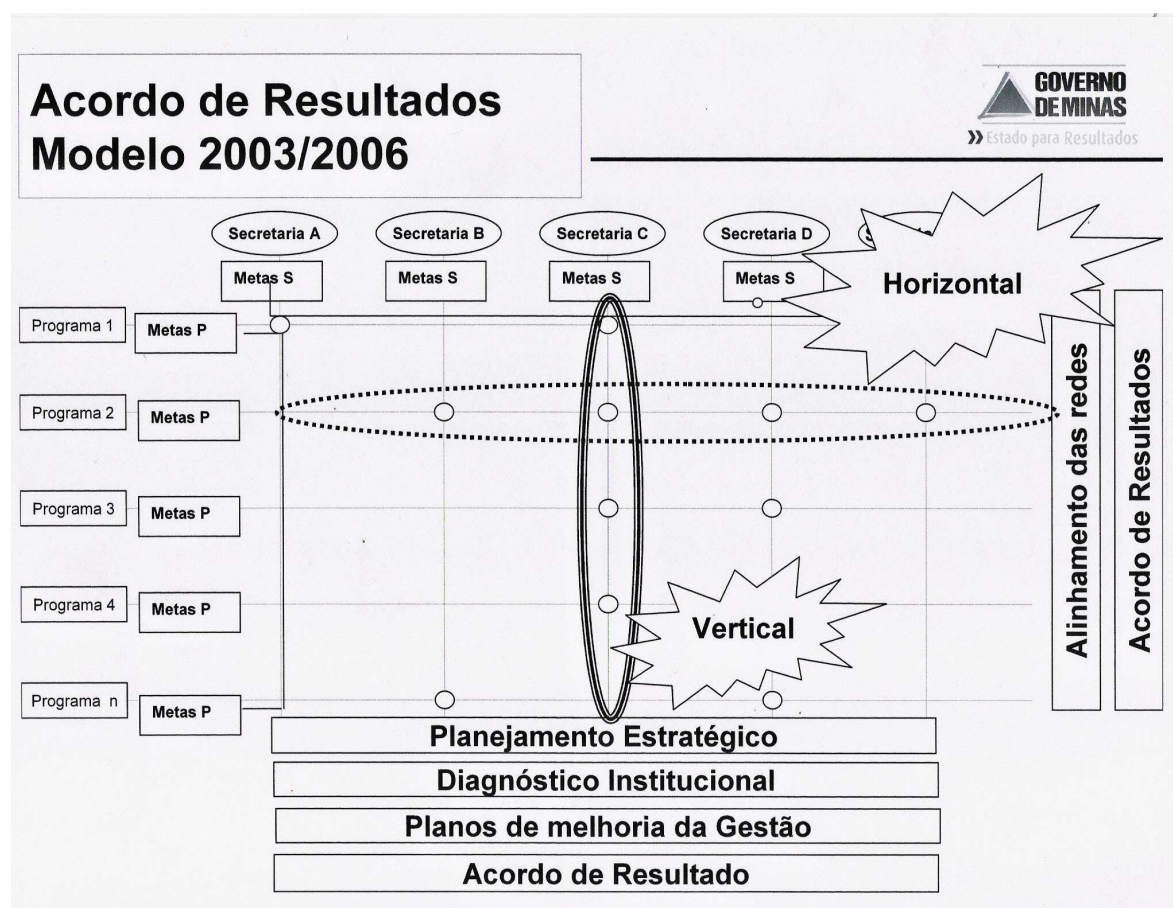


FIGURA 2.2 - Modelo do Acordo de Resultados – Primeira Geração

Fonte: GOVERNO DE MINAS GERAIS (2007).

Voltado para órgãos da administração direta, fundações e autarquias, o Acordo de Resultados é celebrado entre órgãos, entidades e unidades administrativas do Poder Executivo e sua celebração acontece ou por adesão, quando órgãos e entidades “[...] manifestam seu interesse e iniciam o processo de elaboração sob a supervisão técnica da SEPLAG”, ou por indução, quando “[...] as organizações são induzidas a celebrar o Acordo [segundo] a importância relativa para a realização dos projetos estruturadores de Governo” (VILHENA et al., 2006, p. 101).

O Acordo é um instrumento de pactuação de resultados mediante negociação entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo, bem como dos gerentes das unidades administrativas e autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão. É o instrumento gerencial que busca o alinhamento das instituições, a partir da pactuação de resultados e concessão respectiva de autonomias para o alcance de objetivos organizacionais, em linha com os objetivos expressos na agenda do governo, com prioridade para aquelas com maior identidade com os projetos estruturadores (VILHENA et al., 2006, p. 98).

O instrumento, quando assinado entre as partes interessadas, deve conter cláusulas que estabeleçam 14 itens, entre os quais é importante destacar: metas, indicadores de desempenho qualitativos e quantitativos; estimativa de recursos orçamentários, direitos, obrigações e responsabilidades do acordante e do acordado; sistemática de acompanhamento, controle e avaliação; penalidades em caso de descumprimento de metas; e critérios para o cálculo de prêmios de produtividade (Minas Gerais, Lei nº 14.694, 2003).

A legislação estabelece a suspensão do Acordo de Resultados para adequação de seu objeto ou se ocorrerem fatos que possam comprometer sua execução e inclusive a rescisão em caso de descumprimento grave e injustificado

(Minas Gerais, Lei nº 14.694, 2003). Por outro lado, os compromissos assumidos permitem aos acordados (órgãos ou entidades) receberem determinadas autonomias previstas na legislação. As autonomias garantidas pelo Acordo de Resultados estão reproduzidas no Quadro 2.3.

- Possibilidade de abertura de créditos suplementares ao respectivo orçamento, no prazo de dez dias, utilizando como fonte os recursos resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, conforme estabelecido na Lei Orçamento Anual, e abertos por decretos executivo, excluídas as dotações referentes a pessoal e encargos sociais;
- Possibilidade de alterar os quantitativos e a distribuição dos cargos de provimento em comissão e das funções gratificadas, identificadas no órgão ou entidade, observados os valores de retribuição correspondentes, desde que não altere as unidades orgânicas estabelecidas em lei e não acarrete aumento de despesa;
- Possibilidade de editar ato próprio sobre as regras de avaliação de desempenho de seus servidores, em especial sobre a periodicidade da avaliação;
- 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;
- Possibilidade de adotar a modalidade Consulta nas licitações realizadas para aquisição de bens e serviços em que não seja possível a utilização do pregão;
- Possibilidade de aprovação ou readequação das estruturas ou estatutos do Acordado, através de ato do Secretário de Estado ou da autoridade equivalente, desde que não acarrete aumento de despesas;
- Possibilidade de contratação de estagiários para atuarem em atividades afetas ao objeto acordado, sendo o quantitativo e o valor da remuneração a ser paga definidos no Acordo de Resultados.

QUADRO 2.3 - Autonomias garantidas pelo Acordo de Resultados

Fonte: Adaptado de VILHENA et al. (2006: 99,100).

Embora não existam publicações que detalhem as duas “gerações” do Acordo de Resultados em virtude desse trabalho ter sido realizado simultaneamente ao segundo mandato, documentos e entrevistas conduzidas com atores estratégicos⁵ da cúpula de Governo revelaram modificações promovidas na metodologia do instrumento de gestão. A Figura 2.3 e o Quadro 2.4, produzidos a

⁵ Informação extraída de entrevistas conduzidas com cinco atores estratégicos do governo de Minas Gerais que tiveram a identidade preservada nesse trabalho.

partir de documentos fornecidos pelo governo de Minas Gerais, promovem comparações entre as duas fases do Acordo de Resultados.

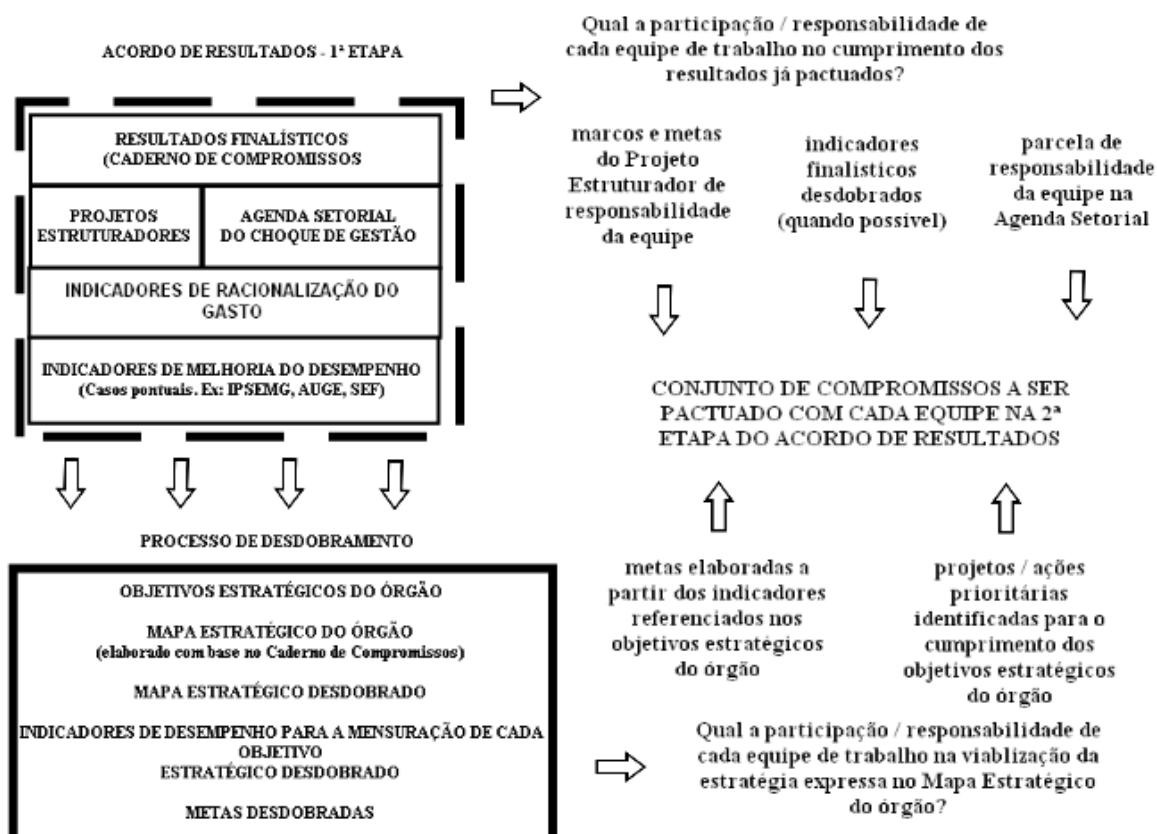


FIGURA 2.3 - Metodologia do Acordo de Resultados de Segunda Geração

Fonte: Adaptado de GOVERNO DE MINAS GERAIS (2007).

<u>Acordo de Resultados</u>	
Primeiros quatro anos (2003 – 2006) Implementação do modelo	Próximos quatro anos (2007 em diante) Consolidação do modelo
<u>Acordantes</u> - Autoridades e órgãos que tenham poder hierárquico ou de supervisão sobre os acordados	<u>Acordante</u> - Governador, com delegação para a SEPLAG
<u>Acordados</u> - Órgãos, entidades e unidades administrativas	<u>Acordados</u> - Secretarias e entidades vinculadas
<u>Funções</u> - Melhorar o funcionamento do planejamento governamental, aparato governamental e seus arranjos institucionais, gestão de recursos e de pessoas	<u>Funções adicionais</u> - Orientar ações iniciais e do detalhamento do planejamento ao longo do ano - Alinhar estratégias com participação e mobilização interna dos servidores

QUADRO 2.4 - Acordo de Resultados: Comparativo entre as duas gerações
Fonte: Adaptado de Vilhena et al. (2006); GOVERNO DE MINAS GERAIS (2007).

2.1.3 SEPLAG e SUMIN

A SEPLAG foi inaugurada em janeiro de 2003 e formalizada pelas Leis Delegadas nº 63, de 2003, e nº 126, de 2007. A legislação estabelece 11 competências do órgão, das quais é importante destacar: acompanhamento de metas e resultados; coordenação e gestão do processo de planejamento global das atividades do Estado; e proposição e difusão de modelos, acompanhamento e supervisão de ações voltadas para a modernização da Administração Pública estadual (Minas Gerais, Lei Delegada nº 126, 2007).

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão tem por finalidade coordenar a formulação, a execução e a avaliação de políticas públicas, visando ao desenvolvimento econômico, social e institucional do Estado, propor e executar políticas públicas de recursos humanos, orçamento, recursos logísticos e tecnológicos, modernização administrativa e saúde ocupacional, bem como exercer a coordenação geral das ações de governo (Minas Gerais, Lei Delegada nº 126, 2007, Não paginado).

Segundo Vilhena et al. (2006, p. 16), a SEPLAG é responsável pela condução do programa de governo de Minas Gerais. Para os autores, a Secretaria representa um “[...] órgão central de gestão forte e titular dos meios necessários à plena execução do Projeto Choque de Gestão”.

Subordinada à SEPLAG e à Subsecretaria de Gestão, a SUMIN foi formalizada pelos Decretos nº 43244, de 2003, e nº 44459, de 2007. Ao órgão foram atribuídas 11 competências, das quais merecem destaque: promoção e execução de políticas e diretrizes de modernização institucional; articulação de projetos nas áreas de racionalização, reestruturação organizacional e modernização da gestão; e promoção e disseminação de experiências e resultados sobre aspectos da modernização da gestão pública (Minas Gerais, Decreto nº 43244, 2003).

A Superintendência Central de Modernização Institucional tem por finalidade propor, coordenar e supervisionar as atividades e projetos relativos a racionalização, modernização e reestruturação do Poder Executivo, garantindo um processo de permanente inovação da gestão institucional, condicionado as mudanças ambientais (Minas Gerais, Decreto nº 43244, 2003, Não paginado).

O órgão reúne em sua estrutura as diretorias centrais de Otimização de Processos (DCOP), Modernização da Gestão (DCMG) e Desenvolvimento Organizacional (DCDO). Cabe à DCMG “[...] estabelecer políticas e diretrizes para a modernização da Administração Pública [...] de modo a atender as demandas dos cidadãos do Estado” (MINAS GERAIS, Decreto nº 43244, 2003, Não paginado). De acordo com Cunha Junior (2004), a DCMG é responsável pela disseminação do modelo de Acordo de Resultados para os diversos órgãos do

Estado, análise das propostas de Acordos em fase de negociação e acompanhamento e avaliação de seus resultados.

2.2 HISTÓRICO SOBRE A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

A concepção de reformas capazes de dar ao Estado melhores condições de promover políticas públicas com eficiência e eficácia não é recente no Brasil. Fischer (1984) analisa a trajetória da Administração Pública e identifica os elementos que estruturaram a disciplina ao longo da história do País. Segundo essa autora, em 1862, já existia uma preocupação de José Soares de Souza, Visconde do Uruguai, com problemas de competência e responsabilidade das empresas públicas em geral. Oliveira (2003, p. 14) comenta que José Soares de Souza procurou articular em seu trabalho “[...] interpretações sobre a substância e funcionamento do governo monárquico constitucional no Brasil e representações sobre o passado e o futuro do Estado imperial”.

Voltado à obra de Fischer (1984, p. 281), o autor afirma que foi através da criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), em 1938, que se observou “[...] a introdução do ensino de administração pública no Brasil em caráter de treinamento”. Cinco anos depois, em 1944, a inauguração da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, consolida a “[...] idéia de uma escola de administração pública independente das universidades e do Dasp” (FISHER, 1984, p. 281).

Embora tenha sido publicado na década de 80, o trabalho de Fischer (1984) antecipava importantes mudanças no campo do conhecimento da Administração Pública no Brasil. Sua conclusão, na época, defendia que os paradigmas⁶ responsáveis por orientar a disciplina estavam em reconstrução. Essa tendência se estabeleceu uma década depois da publicação de seu trabalho, com a eleição para presidente de Fernando Henrique Cardoso.

Keinert (1994) promove importante análise da evolução do campo do conhecimento em Administração Pública ao identificar os paradigmas dominantes no período compreendido entre os anos de 1900 e 1992. O estudo, que segundo Keinert (1994, p. 42) permite “[...] identificar algumas formas de raciocínio que têm marcado a evolução do campo”, revela a existência de quatro “períodos paradigmáticos” de estudo e prática da disciplina no país: Administração Pública como Ciência Jurídica (1900 - 1929); Administração Pública como Ciência Administrativa (1930 - 1979); Administração Pública como Ciência Política (1980 – 1989); e Administração Pública como Administração Pública (1989 - ...).

O primeiro período foi marcado por uma “postura legalista enraizada”, em que a preocupação de pesquisadores e estudiosos consistia em diferenciar o Direito Administrativo da Administração Pública. A aproximação entre os termos acarretava na concepção de que Direito Administrativo e Administração Pública eram “[...] equivalentes [...] [em que] esta última resulta dependente do primeiro” (KEINERT, 1994, p. 42).

⁶ Khun (2000) foi o responsável por introduzir o conceito de paradigmas na ciência. Para o autor, paradigmas são “realizações científicas” capazes de atender a dois requisitos básicos: delimitar o espaço de uma forma científica e ser acessível o suficiente para que praticantes da ciência possam resolver seus problemas. A emergência de novos paradigmas acontece quando os fatos concretos não conseguem mais se encaixar no interior desses paradigmas, resultando em anomalias responsáveis pela criação de novos paradigmas, o que o autor define como “revolução científica”.

Compreendido entre os anos de 1930 e 1979, o segundo período revela a “[...] influência dos chamados princípios da Administração” (KEINERT, 1994, p. 43) e é delimitado pela autora de acordo com três fases distintas: o Estado Administrativo (1930 – 1945), a Administração para o Desenvolvimento (1946 – 1964) e o Intervencionismo (1965 – 1979). Nessa fase, o campo do conhecimento em Administração Pública se baseia na gestão empresarial, se consolidando como “[...] um período marcado pelo tecnicismo, pela neutralidade dos chamados Princípios da Administração [...] e pela separação dicotômica entre esta e a política” (KEINERT, 1994, p. 45).

De acordo com a autora, a mobilização político-social e o processo de reorganização institucional brasileira entre os anos de 1980 e 1989 foram responsáveis pela emergência de um novo conceito de desenvolvimento e, conseqüentemente, de um novo paradigma no campo da Administração Pública. O terceiro período marca o predomínio de “[...] estudos relacionados à questão do poder estatal, dando menos ênfase à eficiência que à eqüidade e à adequação social” focalizando seu interesse na “[...] velha dicotomia política-administração, agora travestida de administração-política” (KEINERT, 1994, p. 45).

A Administração Pública como Administração Pública emerge a partir de 1989 e figura como paradigma emergente, consolidando “[...] o conceito de cidadania, a noção de direitos e [...] o fortalecimento da cultura democrática” (KEINERT, 1994, p. 45). O Estado diminui sua participação como desenvolvimentista e interventor, reduz seu tamanho através de privatizações e se estabelece como “[...] catalisador de energias e potencialidades governamentais e

comunitárias” (KEINERT, 1994, p. 45). O Quadro 2.5 resume e delimita o espaço dos quatro períodos paradigmáticos identificados pela autora.

Períodos Paradigmáticos				
Períodos	Contexto Institucional	Paradigmas	Fases	Características do Campo de AP
1900-29	Estado regulador-liberal	Administração Pública como Ciência Jurídica		* Legalismo
	1. Estado Administrativo		1930-45	* Racionalização
1930-79	2. Administração para o Desenvolvimento	Administração Pública como Ciência Administrativa	1946-64	* Desenvolvimentismo
	3. Estado Intervencionista		1965-79	* Racionalidade e Competência técnicas
1980-89	Mobilização Social	Administração Pública como Ciência Política		* Democratização * Conflito de interesses * Recursos escassos
1990-....	Redefinição do papel do Estado	Administração Pública como Administração Pública		* Capacidade política aliada à competência técnica

QUADRO 2.5 - Evolução da Administração Pública no Brasil
Fonte: KEINERT (1994: 43).

2.2.1 Plano Diretor da Reforma do Estado

Segundo Torres (2004), a discussão sobre práticas eficientes de Administração Pública é retomada no País em 1995 com a elaboração e publicação de um plano, denominado **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Diante de uma máquina pública dotada de incapacidade administrativa e operacional, foi criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

(MARE)⁷ e determinada a elaboração do documento, com os objetivos de estabelecer diretrizes e criar condições para mais uma reforma da administração pública brasileira.

Aprovado na reunião da Câmara da Reforma do Estado - órgão composto pelos ministros da Casa Civil, Administração Federal e Reforma do Estado, Trabalho, Fazenda, Planejamento e Orçamento e Estado-Maior das Forças Armadas - em setembro de 1995, o **Plano Diretor da Reforma do Estado** procurou definir as bases de um novo modelo de desenvolvimento, capaz de estabilizar e assegurar o crescimento sustentado da economia brasileira (Torres, 2004).

O documento defendia o fortalecimento do Estado através de bases modernas e racionais e conceitos atuais de administração e eficiência, voltadas para a descentralização e o controle de resultados. Esses objetivos, se alcançados, permitiriam que fossem implementadas ações reguladoras e promoções de serviços básicos e políticas sociais eficazes, baseadas nos princípios de qualidade e produtividade (Brasil, 1995).

⁷ A Secretaria da Administração Federal ganhou status de Ministério (Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado) após a eleição de Fernando Henrique Cardoso (BRESSER PEREIRA, 2001).

- **Aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos.**
- **Limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias, reservando, em princípio, os serviços não-exclusivos para a propriedade pública não-estatal, e a produção de bens e serviços para o mercado para a iniciativa privada.**
- **Transferir da União para os estados e municípios as ações de caráter local: só em casos de emergência cabe a ação direta da União.**
- **Transferir parcialmente da União para os estados as ações de caráter regional, de forma a permitir uma maior parceria entre os estados e a União.**

QUADRO 2.6 - Objetivos globais do Plano Diretor da Reforma do Estado

Fonte: Adaptado de BRASIL (1995: Não paginado).

De acordo com o Plano, Estado e mercado são definidos como duas instituições centrais, responsáveis por coordenar os sistemas econômicos. Esse arranjo entra em desequilíbrio com o enfraquecimento das funções de regulação e coordenação do Estado e com sua incapacidade de implementar políticas públicas (Brasil, 1995).

A recuperação da governança⁸ e o fortalecimento das funções de regulação e coordenação do Estado seriam alcançados através da transferência de determinadas atividades para o setor privado (redução do papel do Estado como executor ou prestador direto de serviços) e “[...] descentralização vertical, para os níveis estadual e municipal, das funções executivas no campo da prestação de serviços sociais e de infra-estrutura” (BRASIL, 1995, Não paginado).

⁸ Nesse trabalho, adota-se a definição de Araújo (2002) para o termo. Segundo o autor, governança significa a capacidade financeira, gerencial e técnica que determinado governo possui para formular e implementar suas políticas.

Fontes da crise	Descrição	Propostas
Fiscal	Perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública, que se torna negativa.	- Ajustamento fiscal duradouro - Reformas econômicas orientadas para o mercado
Esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado	Se caracteriza pela estratégia de substituição de importações nos países de terceiro mundo (onde se inclui o Brasil).	- Reforma da Previdência Social - Inovação dos instrumentos de política social (maior abrangência e melhoria de qualidade dos serviços sociais)
Superação da forma de administrar o Estado	Superação da “Administração Pública Burocrática”.	- Reforma do Estado com o objetivo de recuperar sua governança

QUADRO 2.7 - Diagnóstico da crise do Estado

Fonte: Adaptado de BRASIL (1995: Não paginado).

2.2.2 Administração Pública Gerencial

Segundo o **Plano Diretor da Reforma do Estado**, a reforma do aparelho do Estado acontece nos níveis político e administrativo. No primeiro, são introduzidas “[...] instituições fundamentais da democracia, através das quais se defendem [...] direitos individuais e sociais dos cidadãos [...] [e] os direitos públicos à participação igualitária na coisa pública” (BRASIL, 1995, Não paginado). No segundo, práticas burocráticas de administração são substituídas por uma “Administração Pública Gerencial”.

Admite-se que no nível administrativo, princípios e práticas da Administração Pública evoluíram de acordo com três modelos básicos: Administração Pública Patrimonialista (em que o aparelho do Estado funcionava como uma extensão do poder das autoridades soberanas); Administração Pública Burocrática (onde princípios burocráticos como profissionalização, carreira,

hierarquia, impessoalidade, entre outros, foram responsáveis por nortear a prática da Administração Pública e combaterem a corrupção e o nepotismo); e a Administração Pública Gerencial (orientada para critérios de eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos) (Brasil, 1995).

Administração Pública Gerencial – Emerge na segunda metade do século XX, como resposta, de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados à adoção do modelo anterior [Administração Pública Burocrática]. A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL, 1995, Não paginado).

Embora considerasse que a Administração Pública Gerencial representava um avanço em relação à Administração Pública Burocrática, o documento não negava a conservação de determinados princípios fundamentais desta última, tais como: admissão segundo critérios de mérito, sistema estruturado e universal de remuneração, avaliação de desempenho, treinamento sistemático, entre outros (Brasil, 1995).

De acordo com o documento, são duas características fundamentais que estabelecem a diferença entre os dois modelos: primeiro, a Administração Pública Gerencial relaciona o interesse público como um interesse da coletividade (em vez de identificar o termo como a afirmação do poder do Estado); em segundo lugar, o foco volta-se para as necessidades do indivíduo, denominado “cidadão-cliente” (contribuinte de impostos e cliente dos diversos serviços oferecidos pelo Estado), em vez do controle e segurança dos processos administrativos. Por essas razões,

a “[...] forma de controle [...] deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental” (BRASIL, 1995, Não paginado).

2.2.3 Valor estratégico da Administração Pública e o núcleo estratégico do Estado

À frente do MARE entre 1995 e 1998, Bresser Pereira (1998) argumenta que a Reforma Gerencial contempla três dimensões: institucional-legal, cultural e de gestão. Na primeira dimensão são criadas as instituições que vão possibilitar a melhoria da gestão; na segunda, são erradicadas práticas clientelistas e patrimonialistas e padrões burocráticos são transformados em gerenciais; na última, idéias gerenciais, ferramentas e métodos de gestão são incorporados ao aparato administrativo.

Osborne e Gaebler (1998) sinalizaram para essa mudança ao apontarem o surgimento de novos tipos de instituições públicas, caracterizadas pela flexibilidade e adaptabilidade. Segundo os autores, essas instituições utilizam a competição e alcançam níveis elevados de criatividade e eficácia com o uso de mecanismos não-burocráticos. O inchaço, a ineficiência e o desperdício de recursos característico de burocracias lentas e centralizadas “[...] não funcionam bem no quadro altamente mutável da sociedade e da economia dos anos 90”. Por essas razões, esse modelo vem sendo gradualmente substituído por “[...] novas modalidades de instituições públicas” (OSBORNE; GAEBLER, 1998, p. 12, 13).

Bresser Pereira (2001, p. 7) argumenta que uma administração pública ineficiente é responsável por tornar recursos econômicos e políticos, que já são limitados, ainda mais escassos. Por outro lado, uma administração pública eficiente possui valor estratégico⁹ para o Estado, pois reduz “[...] a lacuna que separa a demanda social e a satisfação desta demanda”. Para o autor, a recuperação da governança acontece com a criação de instituições normativas e organizacionais capazes de promoverem a descentralização, desconcentração da autoridade e condições de implantação de sistemas adequados de incentivo e punições.

[A] Reforma Gerencial é antes uma reforma institucional do que uma reforma de gestão. Está baseada na criação de instituições normativas e de instituições organizacionais que viabilizem a gestão. As novas instituições normativas já estavam contraditoriamente presentes na Constituição de 1988, a qual, embora marcada pelo centralismo do regime jurídico burocrático único, já previa a transferência de recursos para os estados e municípios e a correspondente descentralização das ações sociais do Estado; elas se manifestam de forma claríssima no instrumento legal básico da Reforma Gerencial de 1995 – na emenda constitucional que ficou chamada de “reforma administrativa”, de 1995 – no qual o governo propôs toda uma série de modificações nas normas de regulação do serviço público, a partir da flexibilização da estabilidade e do fim do Regime Jurídico Único. Por meio dessas reformas, não apenas se abre espaço para a descentralização e a desconcentração da autoridade, mas também para que os administradores públicos possam implantar um sistema de incentivos e punições adequado. Por outro lado, a Reforma Gerencial cria novas instituições organizacionais, como as agências executivas e as organizações sociais, que se constituem em unidades descentralizadas de gestão, distinguindo-as das secretarias formuladoras de políticas públicas, localizadas no núcleo estratégico do Estado. Dessa forma, estão sendo criadas as condições para implantações de métodos de gestão moderna no Estado brasileiro (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 23).

⁹ De acordo com Silveira Júnior e Vivacqua (1996, p. 13), o significado de estratégia “[...] corresponde à capacidade de se trabalhar contínua e sistematicamente o ajustamento da organização às condições ambientais em mutação, tendo em mente a visão de futuro”.

A Reforma Gerencial é posta em prática com a definição de um modelo conceitual, responsável por delimitar o espaço de atuação dos diferentes órgãos e atividades do Estado. O modelo foi concebido com o objetivo de “[...] permitir a identificação de estratégias específicas para cada segmento de atuação do Estado” (BRASIL, 1995, Não paginado) e sugeriu a existência de quatro setores básicos: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e produção de bens e serviços para o mercado.

Nesse contexto, devem ser destacadas funções e características do setor que possui valor e atribuições estratégicas. No núcleo estratégico, são definidas leis e políticas e estabelecidos critérios de controle de resultados (Brasil, 1995). Para Bresser Pereira (1998), essa estrutura possibilita o fortalecimento da atividade estratégica do Estado: ao separar atividades de formulação e execução, o **Plano Diretor da Reforma do Estado** atribui ao núcleo estratégico as funções de formulação e avaliação de políticas públicas e supervisão e acompanhamento de instituições descentralizadas e vinculadas, que devem acontecer mediante a introdução de instrumentos de gestão.

Entretanto, um problema deve ser considerado quando estudos científicos se baseiam na análise de instrumentos de gestão e melhoria da performance do aparato administrativo e refere-se ao espaço que a Política ocupa nessa estrutura conceitual.

2.2.4 Incentivos conflitantes e ausência de cooperação

Existe um importante estudo que merece destaque diante do que foi apresentado sobre o Choque de Gestão e as características da Administração Pública Gerencial no Brasil. Entre os anos de 1995 e 1998, Rezende (2002a) conduziu um estudo de caso no MARE com os objetivos de entender as razões para a extinção do ministério, em 1999, e compreender um fenômeno recorrente no campo do conhecimento da Administração Pública: geralmente, políticas públicas não conseguem produzir os resultados esperados por seus formuladores. De acordo com o autor, políticas ou reformas administrativas que conjugam objetivos de ajuste fiscal e mudança institucional (caso da Reforma Gerencial) nascem fadadas ao insucesso.

Segundo Rezende (2002a, p. 124), a extinção do MARE, quatro anos após sua criação, representa “[...] uma forte evidência de mudança de direcionamento na política de reforma do Estado, que passou a ser conduzida pelo Ministério de Planejamento e Gestão”. O fenômeno analisado pelo autor não é exclusivo do contexto brasileiro e parte de três premissas básicas: na maioria das vezes, reformas administrativas são políticas que reúnem objetivos de ajuste fiscal e mudança institucional; o sucesso da implementação de políticas dessa natureza depende da cooperação simultânea e integral dos atores estratégicos com os dois objetivos; no entanto, reformas administrativas tendem ao fracasso porque os atores visualizam incentivos conflitantes nas diretrizes traçadas.

O problema é estabelecido a partir de um conflito de percepções em torno dos objetivos necessários e suficientes para a reforma orientada pela *performance*. Por um lado, os formuladores das reformas consideram a *performance* do setor público dependente dos dois objetivos. Por outro, para os atores estratégicos, a *performance* depende em muito da disposição de seus interesses focais, e, em certas condições, tendem a considerar o ajuste fiscal e a mudança institucional nas políticas de reforma administrativa contraditórios. Em outras palavras, *performance* e controle são a fonte central dos conflitos entre reformadores e reformados, e tendem normalmente a conduzir as reformas à falha seqüencial (REZENDE, 2002a, p. 124).

Rezende (2002a, p. 125) argumenta que políticas ou reformas administrativas que conjugam objetivos de ajuste fiscal e mudança institucional (ou mudança em estruturas organizacionais) são “[...] tão antigas quanto os governos” e geralmente “[...] se voltam para a melhoria da performance do aparato burocrático do Estado”. Existe uma recorrência ou círculo vicioso que orienta a formulação de políticas dessa natureza: como os resultados provenientes da implementação não são condizentes com os formulados, acarretando na persistência dos problemas de performance do aparato burocrático, “[...] novas reformas são propostas a cada governo” (REZENDE, 2002a, p. 125).

No caso específico do MARE, o autor procurou aproximar os problemas de cooperação observados durante a implementação do **Plano Diretor da Reforma do Estado** com os pressupostos da Teoria da Falha Permanente (*Permanent Failure Theory*¹⁰). Segundo o autor, a cooperação ganha status de “recurso crítico” nesse contexto em virtude da seguinte relação de causa e efeito: o sucesso de implementação da reforma depende do grau de cooperação dos atores

¹⁰ Proposta por Lynne Zucker e Marshall Meyer, na obra **Permanently Failing Organizations**, de 1989, a Teoria da Falha Permanente procura explicar as razões para a existência de organizações que apresentam problemas de baixa performance. A teoria admite que o Estado e suas instituições possuem chances elevadas de apresentarem problemas de falha permanente, ou seja, baixa performance e longa taxa de sobrevivência (Rezende, 2002a).

estratégicos com os objetivos da reforma; e o grau de cooperação é condicionado pela relação existente entre os atores e a questão do desempenho, em condições de baixa performance. Dessa forma, os objetivos globais do Plano Diretor foram encarados pelos atores estratégicos com demasiada resistência, pois “[...] promoveriam impactos substanciais sobre a lógica do controle burocrático, que é o elemento-chave sobre o qual residem os mecanismos de cooperação e não-cooperação” (REZENDE, 2002a, p. 131).

Em outro trabalho científico em que discute problemas de implementação da Reforma Gerencial no Brasil, Rezende (2002b) indica dois mecanismos influenciadores. O primeiro ele nomeia de “dilema do controle”, efeito não intencional observado em diversas reformas gerenciais responsável por reduzir possibilidades de cooperação simultânea dos atores estratégicos com os objetivos de ajuste fiscal e de mudança institucional: basicamente, enquanto “[...] o ajuste fiscal demanda iniciativas que imputam mais controles sobre a administração pública, as mudanças institucionais demandam menos controle” (REZENDE, 2002b, p. 114).

Em segundo lugar, a tradição de reduzido desempenho da administração pública brasileira ao longo dos anos favoreceu e favorece determinados setores da burocracia. Logo, a implementação de políticas com o objetivo de elevar a performance do aparato burocrático representa, na realidade, políticas “[...] de ‘imposição de perdas’ aos setores da burocracia que se beneficiam com o reduzido desempenho” (REZENDE, 2002b, p. 114).

Tendo como base o argumento de Rezende (2002a, 2002b), torna-se importante direcionar a discussão para a questão da cooperação de atores

estratégicos diante de reformas administrativas ou ferramentas de gestão. Compreender até que ponto indivíduos apóiam esses procedimentos pode servir para o mapeamento acerca da presença ou ausência de cooperação em diferentes níveis hierárquicos. No entanto, o ato de cooperar significa, em determinadas situações, uma posição política. Por essa razão, torna-se necessário discutir trabalhos de autores que admitem e estabelecem uma relação entre Administração e Política ou que discutem o comportamento de indivíduos em determinado sistema.

2.3 FATO E SISTEMA ADMINISTRATIVO

No clássico **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração, Guerreiro Ramos (1983) propõe uma “sociologia especial da administração” após observar inexistência de um corpo teórico que pudesse sistematizar ou classificar conceitos, métodos e técnicas oriundos de diferentes escolas ou correntes de pensamento. A sociologia especial da administração surgiria, basicamente, para solucionar esse problema e dar ao estudo científico da disciplina a possibilidade de compreender “[...] a realidade social da administração, suas expressões exteriormente observáveis como fato, sistema e ação, sua tipologia qualitativa historicamente condicionada, seus elementos componentes” (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 3).

A proposta do autor se baseia no fato de que a perspectiva teórica fundamentada em trabalhos científicos estrangeiros nem sempre se aplica a problemas e dilemas brasileiros. Embora a ciência e a técnica sejam universais, a

“[...] utilização desse núcleo teórico, para fins práticos, é limitada e condicionada por fatores sociais e históricos” (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 5).

A estrutura conceitual de Guerreiro Ramos (1983) recorre à obra de Émile Durkheim para adquirir consistência teórica e considerar a administração como fato e como sistema¹¹. O “fato administrativo” caracteriza-se por sua natureza dinâmica e em permanente atualização, decorrente de um desempenho consciente e ininterrupto de agentes que se encontram no interior do sistema administrativo. Determinados elementos, nomeados de “elementos aestruturais”, “elementos estruturais” ou “configurativos” e “elementos estruturantes”, são responsáveis por dar ao fato administrativo movimentação e intensidade, características que nem sempre estão presentes em outros “fatos”. Por essas razões, o fato administrativo é definido da seguinte maneira pelo autor:

[...] um complexo de elementos e de suas relações entre si, resultante e condicionante da ação de diferentes pessoas, escalonadas em diferentes níveis de decisão, no desempenho de funções que limitam e orientam atividades humanas associadas, tendo em vista objetivos sistematicamente estabelecidos (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 7).

No trabalho de Guerreiro Ramos (1983), entende-se por “aestruturais” elementos que não dão forma à situação administrativa, são instáveis e móveis e por essa razão necessitam de interferência de elementos “estruturantes”, que dêem forma ao sistema ou à situação administrativa como um todo. Os elementos “aestruturais” incluem instalações, ferramentas, máquinas, matérias-primas, a força de trabalho e atitudes individuais e coletivas.

¹¹ Para Guerreiro Ramos (1983), o argumento de Émile Durkheim - de que um “fato” específico determina a existência de uma disciplina - legitimou a sociologia no campo da ciência.

Em segundo lugar, os elementos “estruturais” ou “configurativos” podem ser internos ou externos à situação administrativa e são responsáveis por dar forma aos elementos “estruturais”, resultando em um sistema coerente. Os elementos “estruturais” ou “configurativos” reúnem elementos configurativos internos, externos de primeiro, segundo e de terceiro graus.

Guerreiro Ramos (1983) classifica a estrutura organizacional e as relações humanas como elementos configurativos internos. A primeira é responsável por determinar “[...] as linhas de autoridade, as competências, as hierarquias”, enquanto a segunda - que o autor também nomeia de grupos no interior da unidade administrativa - procuram “[...] ajustar a estrutura formal às motivações dos indivíduos” (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 10).

Antes de serem apresentados os elementos “estruturantes” do fato administrativo, devem ser explicadas as diferenças entre os elementos configurativos externos de primeiro, segundo e de terceiro graus. Os elementos configurativos externos de primeiro grau reúnem associações, sindicatos e classes sociais, entidades que influenciam a situação administrativa. Como elemento configurativo de segundo grau, a sociedade global é uma espécie de “galáxia sociológica”, uma “[...] unidade macroscópica limite [...] que contém outros campos de gravitação, dos quais sofre influência e aos quais influencia” (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 11). Em linhas gerais, a sociedade global é responsável por limitar e, em determinadas situações, anular o “[...] rendimento de certas técnicas, métodos e processos de trabalho e produção, importados de países desenvolvidos” (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 11).

A sociedade mundial é caracterizada como elemento configurativo externo de terceiro grau, em virtude da institucionalização de influências mundiais e mundializantes. O intercâmbio entre países e organizações internacionais são, segundo Guerreiro Ramos (1983, p. 12), configurativos, pois “[...] limitam e orientam os procedimentos adotados em razão dos mesmos” afetando “[...] o fato administrativo em toda parte, sobretudo nas nações periféricas”.

A decisão é responsável por reunir os elementos “estruturantes” do fato administrativo: de maneira geral, decisões são responsáveis por articular elementos “estruturais” e “aestruturais” ou “configurativos”, possibilitando o funcionamento e a estabilidade de determinada organização. Segundo Guerreiro Ramos (1983, p. 12), existem, em qualquer organização, “[...] impulsos para o caos e o desequilíbrio”, representados pela precariedade de materiais, interesses e atitudes divergentes de indivíduos e grupos e “[...] pelas influências dos elementos externos, múltiplos e conflitantes”. Cabe à decisão neutralizar essa instabilidade e reunir os elementos anárquicos e desintegradores com os elementos estruturais assegurando, assim, a forma da empresa ou organização. O Quadro 2.8 caracteriza todos esses elementos.

Fato administrativo			
	Elementos Aestruturais	Elementos Estruturais ou Configurativos	Elementos Estruturantes
Propriedade	Amorfa, desintegradora	Configurativa	Dinâmica
Descrição	Por si sós, nunca dão forma à situação administrativa.	Formam, com os elementos aestruturais, um sistema coerente.	Articulam os elementos aestruturais e os estruturais entre si e uns com os outros.
Característica	Instável; Desagregadora.	Aglutinadora ou combinatória. Dão forma aos elementos aestruturais.	Intervencionista.
Exemplos	<ul style="list-style-type: none"> - Morfologia material do fato administrativo (instalações, máquinas, prédios, acomodações, etc). - Força de trabalho (os indivíduos são entendidos como elemento material). - Atitudes individuais e coletivas (as condutas humanas dotadas de sentido e orientadas e voltadas por preferências). 	<ul style="list-style-type: none"> - Configurativos internos (estrutura organizacional ou grupos que procuram ajustar a estrutura formal às motivações). - Configurativos externos de Primeiro Grau (associações, sindicatos e classes sociais). - Configurativos externos de Segundo Grau (sociedade global). - Configurativos externos de Terceiro Grau (sociedade mundial). 	<ul style="list-style-type: none"> - A decisão neutraliza a entropia e garante estabilidade relativa ao sistema.

QUADRO 2.8 - Elementos do fato administrativo

Fonte: Adaptado de GUERREIRO RAMOS (1983).

Conseqüentemente, o autor considera o fato administrativo como totalidade aberta, um “[...] conjunto de elementos e interações [...] no qual um aspecto interno e outro externo são teoricamente distintos mas, de fato, se influenciam reciprocamente” (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 25). Portanto, os elementos apontados interagem e influenciam uns aos outros, da mesma forma que exercem e recebem influência do ambiente (os sistemas externos), procurando alcançar equilíbrio dinâmico tanto em suas fronteiras internas quanto com suas fronteiras

externas. Nesse ponto, Guerreiro Ramos (1983) aproxima e adapta seu argumento à proposta de David Easton¹² sobre sistemas políticos.

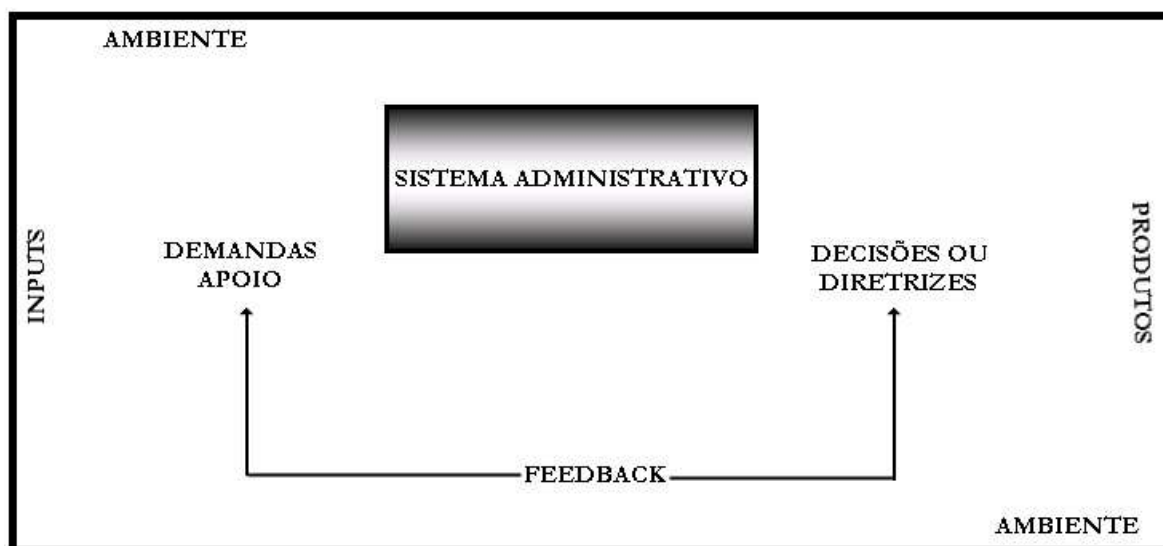


FIGURA 2.4 - Sistema administrativo

Fonte: Adaptada de GUERREIRO RAMOS (1983: 27).

O estabelecimento dessa relação de semelhança é proposto por Guerreiro Ramos (1983) em sua análise do sistema administrativo: este é representado por um conjunto de elementos que age sobre o ambiente, exercendo ou sofrendo influências e que alcança o equilíbrio dinâmico transformando indutos ou entradas em produtos ou saídas. Todavia, as “demandas” ou o “apoio” são influenciadores e condicionantes para o funcionamento do sistema, pois:

A apóia B quando lhe é leal, atua segundo seus objetivos e interesses. O apoio é ele também um induto, sem o qual, ocorrendo conflito de objetivos, as demandas não podem ser atendidas. A analogia entre o sistema político e o sistema administrativo não é causal. Como se sabe, são muito tênues, por vezes, as diferenças entre política e administração, e, por isso, já se afirmou que participam do mesmo *continuum* (GUERREIRO RAMOS, 1983, p. 27).

¹² De acordo com Almeida e Rebelatto (2006), o modelo proposto por David Easton em 1953 define o sistema político como um conjunto de variáveis, que tem como objetivo compreender e explicar alguns dos aspectos do comportamento da sociedade.

2.3.1 Análise de interesses

Morgan (1996) confirma a existência de uma relação entre os sistemas político e administrativo. A política de uma organização ou política organizacional nasce da relação entre interesses, conflito e poder. Para os objetivos desse trabalho em especial, o foco volta-se para a análise de interesses, definido pelo autor como “[...] um conjunto complexo de predisposições que envolvem objetivos, valores, desejos, expectativas e outras orientações e inclinações que levam a pessoa a agir em uma e não em outra direção” (MORGAN, 1996, p. 153).

Morgan (1996) considera a existência de três domínios interligados e influenciadores dos interesses de determinado indivíduo: interesses da tarefa, interno ao sistema administrativo e ao desempenho de determinado cargo; interesses de carreira, que envolvem aspirações individuais e podem ser independentes da tarefa a ser realizada; e os interesses extra-muro, influenciados por traços de personalidade, atitudes, valores, preferências, crenças ou conjunto de comprometimento com o mundo exterior. A importância dos interesses extra-muro reside no fato de que eles são responsáveis por configurar “[...] a forma de agir [de determinado indivíduo] tanto em relação ao cargo, quanto à carreira”. (MORGAN, 1996, p. 153).

Por essas razões, existe uma tensão entre os três domínios, que podem interagir ou permanecerem separados. Quando indivíduos se encontram no interior de determinado sistema político, eles se vêem diante de uma luta pelo equilíbrio e conciliação dos três conjuntos de interesses. Segundo Morgan (1996,

p. 154), na maioria dos casos, “[...] esse equilíbrio é incerto e muda incessantemente, criando [...] tensões que são o centro da atividade política”.

Seguindo simplesmente as inclinações pessoais de alguém, torna-se possível configurar o drama da vida organizacional dentro de um cenário político. Todavia, o conteúdo político aumenta muitas vezes quando se começa a reconhecer a existência de outros atores, cada um com programações baseadas em interesses próprios a serem perseguidos. O jogo político que disto se origina torna-se particularmente visível em situações que apresentem escolhas entre diferentes vias para o desenvolvimento futuro e em outros contextos de transição (MORGAN, 1996, p. 155).

Um estudo de Loureiro e Abrucio (1999) contribui para a discussão apresentada nesse trabalho, pois analisa como determinadas variáveis são capazes de explicar o poder adquirido pelo Ministério da Fazenda no decorrer do primeiro mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso.

Ao tentarem entender a lógica de nomeação para os altos cargos governamentais no ministério, considerado nas palavras dos autores “técnico” e “imune” às interferências políticas, chegam à conclusão de que grupos técnicos e políticos adotam “[...] uma estratégia híbrida de atuação – políticos baseando sua atuação [...] no discurso técnico e burocratas reforçando o aspecto político em seu cálculo de atuação” (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999, p. 70).

Existe uma relação entre política e burocracia fundamental na definição do processo de governo. Dessa forma, “[...] decisões técnicas não são neutras [e se constituem em] escolhas entre possíveis rumos a tomar” (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999, p. 69, 70). Conseqüentemente, no caso do Ministério, os atores “[...] são técnicos especializados que agem politicamente, levando em conta

interesses, orientações teóricas, políticas e mesmo ideológicas” (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999, p. 72).

As mudanças operadas no mundo moderno, ademais, tornam mais difícil a manutenção de uma perspectiva dicotômica no que tange à relação entre burocracia e política, sobretudo no alto escalão governamental. Isto porque, com o aumento da cobrança democrática por parte da população e com a necessidade de uma atuação cada vez mais eficiente por parte do Estado, o limite entre o que é a tarefa do burocrata e o que cabe ao político vem se tornando cada vez mais tênue e, em alguns casos, há um total “embaralhamento” destas duas funções (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999, p. 70).

2.4 TEORIA DA ESCOLHA RACIONAL

Existe um paradigma teórico no campo do conhecimento das Ciências Sociais que se propõe a explicar razões que levam indivíduos à cooperação ou à não cooperação em determinado sistema. Um modelo proposto por Little (1991), pressupõe que seres humanos são criaturas racionais que tomam decisões ou agem com base na razão. Essa característica provoca duas implicações no âmbito das Ciências Sociais.

Em primeiro lugar, indica que interações sociais derivam de um outro tipo de relação causal que o observado nas interações naturais: essas últimas possuem características fixas, governadas pelas leis da natureza, enquanto as interações sociais são condicionadas por um “estado intencional” dos agentes. Essa condição torna possível a compreensão da segunda característica: o caráter intencional dos fenômenos sociais permite determinadas explicações impossíveis nas Ciências Naturais (Little, 1991).

O autor constrói seu argumento por meio da análise de determinados dilemas sociais, entre os quais devem ser destacados: por quê greves geralmente terminam antes de alcançar seus objetivos? Porque o abandono gera ganhos individuais a determinados grevistas. Por quê acordos de cessar fogo tendem ao fracasso? Porque os participantes temem uma quebra unilateral do pacto por parte de seus oponentes (Little, 1991).

A Teoria da Escolha Racional fornece uma análise formal da tomada de decisões dos atores, que nesse contexto fazem suas escolhas baseadas em determinadas crenças e interesses. Em linhas gerais, “[...] se assumimos que indivíduos fazem escolhas condicionadas por crenças e objetivos, talvez sejamos capazes de explicar uma série de arranjos sociais e seus efeitos em tais escolhas” (LITTLE, 1991, p. 39, tradução nossa).

O paradigma da escolha racional se estabelece sobre a premissa de que o comportamento individual é baseado em cálculos e voltado para objetivos. Acredita-se que os indivíduos possuem um conjunto de interesses e avaliam cursos de ação possíveis antes de realizarem suas escolhas: atribuem custos e benefícios às várias alternativas e fazem suas escolhas após examinarem prós e contras de cada alternativa (Little, 1991).

De acordo com Little (1991), a explicação para a decisão do agente depende da relação entre meios e fins enunciada na Teoria da Ação Racional. A Teoria da Ação Racional indica que uma ação racional é um meio que agentes encontram para alcançar determinado fim, com base em crenças e informações sobre a circunstância de uma escolha qualquer. Dessa forma, explicar uma ação individual significa compreender crenças, informações e preferências de

determinado indivíduo e explicar como a ação escolhida se constitui em um caminho razoável para que haja alcance dos objetivos, dadas as crenças individuais do agente. Com base nessas proposições, os teóricos da escolha racional procuram explicar uma série de comportamentos humanos. Conseqüentemente, uma das vantagens da abordagem é que ela fornece bases de explicação para fenômenos sociais em diferentes culturas (Little, 1991).

Ao contrário do campo do conhecimento da Economia, onde acredita-se exclusivamente em um comportamento egoísta dos atores, na Teoria da Escolha Racional o “conteúdo” da escolha pode variar: enquanto algumas reúnem interesses pessoais, interesses de outros agentes e o bem comum, outras são movidas apenas por interesses particulares (Little, 1991). Dessa forma, “[...] a abordagem da escolha racional repousa sobre uma simples explicação estratégica” proveniente de três condições básicas: as circunstâncias da escolha que caracterizam o ambiente de ação; as estratégias que indivíduos racionais lançam diante dessas circunstâncias; e os efeitos resultantes das estratégias (LITTLE, 1991, p. 43, tradução nossa).

Dessa forma, o trabalho de Little (1991) contribui para a compreensão do comportamento individual e os motivos que levam à tomada de decisão de atores. Acredita-se que compreender o comportamento de chefias e servidores no contexto do Choque de Gestão à luz do que foi apresentado torna-se importante para que sejam identificados os fatores políticos que levaram à modificação da metodologia do instrumento Acordo de Resultados. Antes, porém, torna-se necessário promover uma discussão acerca do comportamento individual e suas influências sobre estruturas sociais e instituições.

2.5 INSTITUCIONALISMO DA ESCOLHA RACIONAL, INSTITUIÇÕES E CRITÉRIOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO

2.5.1 Institucionalismo da Escolha Racional

De acordo com Théret (2003, p. 225), a estrutura conceitual do Institucionalismo permite que sejam compreendidas “[...] mediações entre estruturas sociais e os comportamentos individuais”. No entanto, essa estrutura não se constitui em uma corrente de pensamento unificada e divide-se em três escolas com genealogia e desenvolvimento próprios, nos campos do conhecimento da Ciência Política, Economia e Sociologia (Théret, 2003).

Por essa razão, existem, segundo o autor, dois tipos de trabalhos científicos que se propõem a estudar o tema: os que partem da diversidade dos institucionalismos presentes nas diversas disciplinas e os que partem da variedade dos institucionalismos no interior de uma mesma disciplina (Théret, 2003).

Particularmente, em Ciência Política, Hall e Taylor (2003) identificam a emergência e o desenvolvimento, a partir da década de 1980, de três métodos de análise diferentes, definidos pelos autores como Institucionalismo Histórico, Institucionalismo da Escolha Racional e Institucionalismo Sociológico.

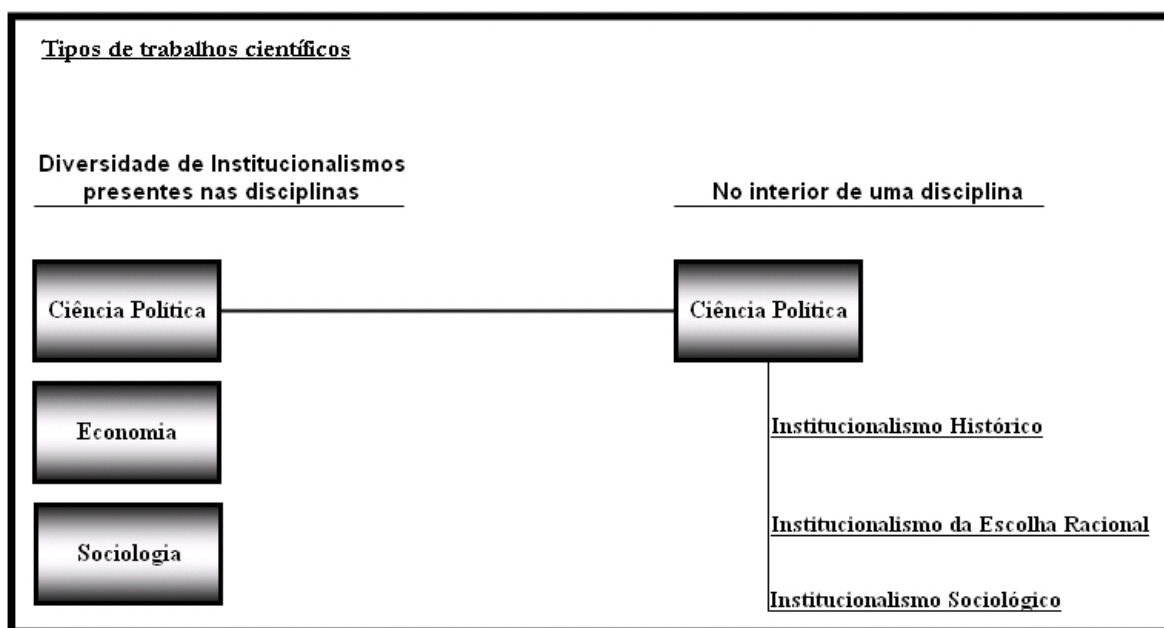


FIGURA 2.5 - Estrutura conceitual do Institucionalismo
Fonte: Adaptado de THÉRET (2003); HALL; TAYLOR (2003).

Para os objetivos desse trabalho, não serão apresentadas ou discutidas as características que delimitam o Institucionalismo Histórico e o Institucionalismo Sociológico no campo do conhecimento da Ciência Política. Volta-se, portanto, para pressupostos do Institucionalismo da Escolha Racional.

O trabalho de Hall e Taylor (2003, p. 194) procura explicar diferenças existentes entre essas três correntes a partir de duas questões: “[...] como construir a relação entre instituição e comportamento” e “[...] como explicar o processo pelo qual as instituições surgem ou se modificam”. Para os autores, toda análise institucional deve procurar compreender como instituições afetam o comportamento dos indivíduos, já que é “[...] por intermédio das ações de indivíduos que as instituições exercem influência sobre as situações políticas” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197). Na perspectiva que Hall e Taylor nomeiam de “calculadora”, onde se enquadra o Institucionalismo da Escolha Racional, a ênfase

volta-se para “[...] os aspectos do comportamento humano que são instrumentais e orientados no sentido de um cálculo estratégico” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197).

Os partidários da perspectiva calculadora [...] postulam que os indivíduos buscam maximizar seu rendimento com referência a um conjunto de objetivos definidos por uma função de preferência dada e que, ao fazê-lo, eles adotam um comportamento estratégico, vale dizer, que eles examinam todas as escolhas possíveis para selecionar aquelas que oferecem um benefício máximo (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197).

Nesse paradigma, as instituições influenciam o comportamento dos atores, já que são responsáveis por fornecer informações sobre o comportamento de outros atores, mecanismos de aplicação de acordos, penalidades, entre outros, oferecendo “[...] uma certeza mais ou menos grande quanto ao comportamento presente e vindouro dos outros atores”: em linhas gerais, instituições incidem “[...] sobre as expectativas de um ator dado no tocante às ações que os outros atores são suscetíveis de realizar em reação às suas próprias ações ou ao mesmo tempo que elas” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 197).

No caso do Institucionalismo da Escolha Racional, um “enfoque de cálculo” determina a existência de quatro propriedades básicas: comportamento utilitário dos atores; satisfação de preferências individuais em detrimento de preferências coletivas; interações estratégicas na determinação das situações políticas; e cooperação ou acordo voluntário no processo de criação de instituições. Essas quatro propriedades estão detalhadas no Quadro 2.9.

Pressupostos comportamentais

Comportamento utilitário dos atores

- Preferências ou gostos individuais resultam na maximização de preferências individuais através de atos estratégicos, que ocorrem por meio de um número significativo de cálculos.

Maximização de preferências individuais

- A vida política é considerada como uma série de dilemas de ação coletiva em que os indivíduos agem de modo a maximizar a satisfação de suas próprias preferências produzindo, em determinadas situações, resultados indesejados para a coletividade. Esses dilemas são produzidos porque a ausência de arranjos institucionais impede cada ator de adotar uma linha de ação que seria preferível no plano coletivo.

Cálculo estratégico

- Existe uma interação estratégica na determinação das situações políticas: o comportamento dos atores é determinado por um cálculo estratégico, fortemente influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável dos outros atores. As instituições são responsáveis por estruturarem essa relação por meio de dois mecanismos: influenciam a possibilidade e a seqüência de alternativas disponíveis aos atores ou oferecem informações e mecanismos de adoção que reduzem a incerteza acerca do comportamento dos outros, propiciando aos atores “ganhos de troca”.

Acordo voluntário

- O processo de criação de instituições é geralmente centrado na noção de acordo voluntário entre os atores interessados, que visualizam na criação de instituições um ganho obtido através da cooperação. Logo, uma instituição deve sua sobrevivência ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as formas institucionais concorrentes.

QUADRO 2.9 - Propriedades do Institucionalismo da Escolha Racional

Fonte: Adaptado de HALL; TAYLOR (2003).

Segundo Hall e Taylor (2003), o Institucionalismo da Escolha Racional tem suas raízes históricas no estudo de um fenômeno contraditório observado no comportamento de atores no interior do congresso norte-americano:

Se os postulados clássicos da escola da escolha racional são exatos, deveria ser difícil reunir maiorias estáveis para votar leis no Congresso norte-americano, onde as múltiplas escalas de preferência dos legisladores e o caráter multidimensional das questões deveriam rapidamente gerar ciclos, nos quais cada nova maioria invalidaria as leis propostas pela maioria precedente. No entanto, as decisões do Congresso são de notável estabilidade. No final dos anos 70, os teóricos da teoria da escolha racional começaram a se interrogar como essa anomalia poderia ser explicada (HALL; TAYLOR, 2003, p. 202).

2.5.2 Instituições e critérios de institucionalização

Huntington (1975) procura debater meios de promoção da ordem política e compreender os motivos de sua ausência em determinadas sociedades. De acordo com o autor, países em processo de modernização da Ásia, África e América Latina apresentam uma carência mais importante que a de alimentos, alfabetização, educação, riqueza, renda, saúde e produtividade. Nessas regiões, observa-se “[...] a carência de comunidade política e de um governo com eficiência, autoridade e legitimidade” (HUNTINGTON, 1975, p. 14).

Mudanças sociais e políticas, como o aumento da alfabetização e da educação e industrialização em países da Ásia, África e América Latina ampliaram a consciência política e a participação política de indivíduos e multiplicaram suas demandas. Essas transformações foram responsáveis por minar fontes tradicionais de autoridade e influenciar negativamente a criação de novas bases de associação ou de instituições políticas capazes de combinar legitimidade e eficiência, dando origem a um “hiato político”: enquanto taxas de mobilização social e de expansão da participação políticas são altas, as taxas de organização política e institucionalização são baixas (Huntington, 1975).

Instituições são definidas por Huntington (1975, p. 24) como “[...] padrões de comportamento estáveis, válidos e recorrentes”. Segundo o autor, as instituições políticas são responsáveis pelo alcance ou manutenção de um alto nível de comunidade em sociedades maiores e de estrutura mais complexa.

Numa sociedade simples, a comunidade é encontrada na relação imediata entre duas pessoas: marido e mulher, irmão e irmão, vizinho e vizinho. A obrigação e a comunidade são diretas; não há interferência externa. Mas numa sociedade mais complexa, a comunidade implica a relação de indivíduos ou de grupos com algo exterior a eles. A obrigação é para com algum princípio, tradição, mito, objetivo ou código de comportamento que as pessoas e os grupos têm em comum. Esses elementos combinados constituem a definição de Cícero da comunidade ou “a associação de um número considerável de homens unidos por um comum acordo em torno de lei e direitos e pelo desejo de participar de vantagens mútuas”. *Consensus juris e utilitatis communio* são dois lados da comunidade política. Mas há também um terceiro lado. Pois as atitudes devem refletir-se no comportamento e a comunidade implica não apenas uma “associação” qualquer, mas uma associação regularizada, estável e sustentada. Em suma, a associação deve ser institucionalizada. E a criação de instituições políticas que compreendam e traduzam o consenso moral e o interesse mútuo é, por conseguinte, o terceiro elemento necessário à manutenção da comunidade numa sociedade complexa. Essas instituições dão, por sua vez, um sentido novo ao objetivo comum e criam novos laços entre os interesses particulares de indivíduos e grupos (HUNTINGTON, 1975, p. 22).

No entanto, países em modernização, como o Brasil, sofrem de um conflito que prejudica a criação de procedimentos estáveis e de uma ordem política legítima. Enquanto a modernização exige multiplicação e diversificação de “forças sociais” na sociedade, uma organização ou procedimento político atua como força contrária nesse contexto, impedindo a emergência das “forças sociais”.

O nível de comunidade política atingido por uma sociedade reflete a relação entre as suas instituições políticas e as forças sociais que a compõem. Uma força social é um grupo étnico, religioso, territorial, econômico ou de *status*. A modernização implica, em grande parte, na multiplicação e diversificação das forças sociais na sociedade. Os agrupamentos familiares, raciais e religiosos são suplementados por agrupamentos ocupacionais de classe e técnicos. Por outro lado, uma organização ou procedimento é um dispositivo para manter a ordem, resolver disputas, selecionar líderes com autoridade e assim promover a comunidade entre duas ou mais forças sociais. Uma comunidade política simples pode ter uma base puramente étnica, religiosa ou ocupacional e não terá muita necessidade de instituições políticas altamente desenvolvidas. Tem a unidade de solidariedade mecânica de Durkheim. Quanto mais complexa e heterogênea é, porém, a sociedade, mais a efetivação e manutenção da comunidade política se torna dependente do funcionamento das instituições políticas (HUNTINGTON, 1975, p. 20, 21).

Existem outras duas relações de dependência que prejudicam o fortalecimento de organizações e de procedimentos em países em modernização: a “força” das organizações “[...] depende da extensão do apoio dado às organizações e aos procedimentos e ao seu nível de institucionalização” (HUNTINGTON, 1975, p. 24). As relações de dependência sugeridas pelo autor estão resumidas no Quadro 2.10.

Comunidade Política	Um alto nível de comunidade política depende do funcionamento das instituições e da força das organizações.
Modernização	Decorre da multiplicação e diversificação das forças na sociedade.
Organização	Sua força depende do apoio dado às organizações e aos procedimentos e ao seu nível de institucionalização.

Quadro 2.10 - Relações de dependência
Fonte: Adaptado de HUNTINGTON (1975).

Huntington (1975, p. 24) define institucionalização como o processo em que organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade. Segundo o autor, organizações e procedimentos “[...] variam quanto ao seu grau de institucionalização”. Por essa razão, são sugeridos quatro critérios responsáveis por definir o nível de institucionalização de qualquer sistema político, organização ou procedimento: adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão.

<u>Critério</u>	<u>Descrição</u>
Adaptabilidade	A adaptabilidade de uma organização pode ser medida pela sua idade. Esta última, por sua vez, pode ser medida segundo três critérios: cronológico ou tempo de existência; idade da geração (quando a organização supera o problema da sucessão, substituindo um grupo de dirigentes por outro); e os termos funcionais (quando a organização sobrevive a uma ou mais mudanças em suas funções principais). Portanto, quanto mais velha, quanto mais capaz de substituir gerações de dirigentes e quanto maior a capacidade de se adaptar às mudanças, mais institucionalizado se torna determinada organização ou procedimento.
Complexidade	A complexidade envolve multiplicação de subunidades organizacionais em bases hierárquicas e funcionais, diferenciação entre os diversos tipos de subunidades e variedade de objetivos. Uma organização que possui muitos objetivos é mais complexa e capaz de se adaptar mais facilmente que as que possuem apenas um objetivo. Quanto mais complexa é uma organização, mais institucionalizada ela se torna.
Autonomia	Este critério de institucionalização refere-se à capacidade de desenvolver organizações e procedimentos que não sejam expressões dos interesses de grupos sociais determinados, ou seja, a extensão em que organizações e procedimentos existem independentemente de outros agrupamentos sociais e métodos de comportamento. A autonomia torna-se um meio de alcançar a coesão e impede a intrusão de forças externas desagregadoras.
Coesão	A coesão é o critério responsável por deixar uma organização mais institucionalizada, já que impede a emergência de disputas internas. Segundo Huntington, uma organização efetiva requer pelo menos o consenso substancial sobre os limites funcionais do grupo e sobre os procedimentos para dirimir as disputas que surgem dentro deles.

QUADRO 2.11 - Critérios de institucionalização

Fonte: Adaptado de HUNTINGTON (1975).

Em linhas gerais, quanto mais adaptável, complexa, autônoma e coesa é uma organização ou procedimento, mais institucionalizado se torna. A identificação desses critérios permite que sistemas políticos e seus níveis de institucionalização sejam comparados e que sejam medidos “[...] acréscimos e decréscimos na institucionalização de organizações e procedimentos particulares dentro de um sistema político” (HUNTINGTON, 1975, p. 24).

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 TIPOLOGIA

A abordagem utilizada nesse trabalho é conhecida e identificada como qualitativa e procura revelar características de um fenômeno em determinado contexto. A pesquisa qualitativa tem o ambiente natural como fonte de dados e o pesquisador como instrumento principal de coleta dos dados. Com o uso dessa tipologia, refuta-se comprovação ou negação de hipóteses e acredita-se que o fenômeno é compreendido através do contato do pesquisador com a realidade.

Segundo Godoy (1995a, p. 58), a definição de uma pesquisa como qualitativa resulta em “[...] variados tipos de investigação, apoiados em diferentes quadros de orientação teórica e metodológica, tais como o interacionismo simbólico, a etnometodologia, o materialismo dialético e a fenomenologia”. Embora a autora argumente que a “[...] diversidade de enfoques muitas vezes confunde e dificulta a leitura de livros, obras de referência e artigos de pesquisa na área”, foi utilizado o quadro fenomenológico como referência para esse trabalho.

De acordo com Bruyne, Herman, Schoutheete (1991), a fenomenologia possibilita ruptura com as certezas positivistas e construção de um caminho compreendido por dois pontos específicos: o objeto de estudo e sua essência. A essência é alcançada por meio da organização de três elementos: intuição do pesquisador diante do objeto, emergência do discurso e comprovação da intuição por meio da reunião de uma série de indícios. Conseqüentemente, o quadro

fenomenológico fornece “[...] uma descrição sistemática, permite um inventário das relações pertinentes e das funções dos objetos estudados”, de onde o pesquisador vai elaborar o aparelho metodológico como um todo (BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1991, p. 79).

O aspecto mais radical do método fenomenológico se manifesta na vontade de explicitar constantemente as camadas de sentido mais originárias, as essências mais escondidas; a fenomenologia torna-se, assim, *hermenêutica*, ciência da interpretação (BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1991, p. 77).

Baseando-se nos critérios utilizados por Vergara (2005), que apresenta uma tipologia de classificação fundamentada em meios e fins, esse trabalho é definido como exploratório e descritivo com relação aos fins. Segundo Vergara (2005, p. 47), a investigação exploratória “[...] é realizada em área na qual há pouco conhecimento acumulado e sistematizado”. A pesquisa descritiva, por sua vez, “[...] expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno”.

De acordo com Gil (1989, p. 41), pesquisas exploratórias “[...] têm como objetivo principal o aprimoramento de idéias ou a descoberta de novas intuições” e geralmente compreendem três etapas: levantamento bibliográfico; entrevistas com pessoas que têm ou que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e análise de exemplos que “estimulem a compreensão”. As pesquisas exploratórias são, juntamente com as descritivas, “[...] as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a atuação prática” (GIL, 1989, p. 42).

Godoy (1995a, p. 62) assinala que na pesquisa descritiva o relato do pesquisador revela seu entendimento da realidade estudada após análise de dados coletados através de entrevistas, documentos e relatórios. Nessa tipologia “[...] valoriza-se o contato direto [...] do pesquisador com o ambiente e a situação que está sendo estudada”. De acordo com Cervo e Bervian (1983), a pesquisa descritiva apresenta as seguintes características:

[...] observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos (variáveis) sem manipulá-los.

Procura descobrir, com a precisão possível, a frequência com que um fenômeno ocorre, sua relação e conexão com outros, sua natureza e características.

Busca conhecer as diversas situações e relações que ocorrem na vida social, política, econômica e demais aspectos do comportamento humano, tanto do indivíduo tomado isoladamente como de grupos e comunidades mais complexas.

A pesquisa descritiva desenvolve-se, principalmente, nas ciências humanas e sociais, abordando aqueles dados e problemas que merecem ser estudados e cujo registro não consta de documentos (CERVO; BERVIAN, 1983, p. 66).

Godoy (1995a) argumenta ainda que nessa tipologia os dados não aparecem sob formas numéricas; logo, fenômenos não são reduzidos a variáveis. Volta-se para a compreensão ampla do fenômeno e parte-se do princípio de que os dados provenientes da realidade são importantes e devem ser examinados. Neste sentido, os dados emergem de duas fontes indispensáveis e interdependentes: transcrição de entrevistas, análise de documentos, relatórios e anotações de campo; e o processo em estudo, ou seja, o contexto em que estão situados os indivíduos e as interações que ocorrem no ambiente. Esses procedimentos permitem que o “[...] ambiente e as pessoas nele inseridas” sejam observados holisticamente e que não sejam “[...] reduzidos a variáveis, mas observados como um todo” (GODOY, 1995a, p. 62).

Voltando à classificação proposta por Vergara (2005, p. 48), essa pesquisa se caracteriza como bibliográfica, documental, de campo e Estudo de Caso com relação aos meios de investigação utilizados. De acordo com a autora, a pesquisa bibliográfica fornece instrumental analítico para qualquer tipo de pesquisa e se define como um “[...] estudo sistematizado desenvolvido com base em material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas [...] [em] material acessível ao público em geral”.

Gil (1989, p. 45) aponta a existência de semelhanças entre pesquisas bibliográficas e documentais. A diferença fundamental, no entanto, reside no fato de que “[...] a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa”.

Em terceiro lugar, essa pesquisa se caracteriza como de campo, pois o pesquisador realizou “[...] a maior parte do trabalho pessoalmente” com ênfase em uma “[...] experiência direta com a situação de estudo” (GIL, 1989, p. 53). A pesquisa de campo, segundo Vergara (2005, p. 47), é definida como uma “[...] investigação empírica realizada onde ocorre ou ocorreu um fenômeno ou que dispõe de elementos para explicá-lo”.

3.2 ESTUDO DE CASO

Como o objetivo geral desse trabalho foi verificar que fatores administrativos e políticos foram responsáveis pela alteração da metodologia do instrumento Acordo de Resultados, o Estudo de Caso foi adotado como estratégia

de pesquisa. Trabalhos científicos que se valem desse modo de investigação permitem descrição em profundidade de situações particulares, através da reunião de informações numerosas acerca do objeto de análise. Segundo Yin (2005), a utilização do Estudo de Caso como estratégia de pesquisa permite que se contribua para o conhecimento de fenômenos individuais, organizacionais, sociais, políticos, entre outros.

Por essas razões, trabalhos de diferentes campos do conhecimento, como Psicologia, Sociologia e Ciência Política, vêm sendo produzidos com as características desse modo de investigação. A opção é condicionada por duas razões: o desejo do pesquisador de “[...] compreender fenômenos sociais e complexos” e a capacidade do Estudo de Caso de permitir uma investigação que preserva “[...] características holísticas e significativas dos acontecimentos da vida real – tais como ciclos de vida individuais, processos organizacionais e administrativos” (YIN, 2005, p.20).

Yin (2005) argumenta que o termo “estratégia de pesquisa” deve-se ao fato de existir uma “lógica de planejamento” inerente ao Estudo de Caso, composta de duas fases. A primeira é a definição técnica do método, ou seja, seu objetivo de investigar um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real. A segunda é representada por um conjunto de outras características, como as várias fontes de evidências provenientes da(s) unidade(s) de análise e o desenvolvimento de proposições teóricas que vão conduzir a coleta e a posterior análise dos dados.

Gil (1989) complementa que essas características são determinantes para que uma pesquisa que utiliza o Estudo de Caso como modo de investigação tenha resultados que sejam relevantes e propícios de validação:

[...] no estudo de caso utiliza-se sempre mais de uma técnica [de coleta de dados]. Isso constitui um princípio básico que não pode ser descartado. Obter dados mediante procedimentos diversos é fundamental para garantir a qualidade dos resultados obtidos. Os resultados obtidos no estudo de caso devem ser provenientes da convergência ou da divergência das observações obtidas de diferentes procedimentos. Dessa maneira é que se torna possível conferir validade ao estudo, evitando que ele fique subordinado à subjetividade do pesquisador (GIL, 1989, p. 140).

3.2.1 Técnicas de coleta e tratamento dos dados

Diante do exposto, as técnicas de coleta de dados utilizadas foram as seguintes:

- ✓ Pesquisa documental: foram analisados jornais, revistas, leis promulgadas, publicações diversas do governo de Minas Gerais e documentos internos que revelaram o contexto dos órgãos SEPLAG e SUMIN, do Acordo de Resultados e demais instrumentos do Choque de Gestão. Os documentos foram uma fonte rica de dados para a compreensão de medidas legais, administrativas e operacionais que foram responsáveis pela criação da estrutura administrativa do programa de governo.

- ✓ Entrevistas semi-estruturadas: a utilização dessa técnica de coleta de dados admite que as visões dos atores envolvidos são relevantes e capazes de contribuir para o sucesso da pesquisa. O procedimento revela as perspectivas dos entrevistados, que foram definidos como atores estratégicos do programa de governo Choque de Gestão. Segundo Triviños (1987, p. 146), entrevistas semi-estruturadas são aquelas que partem de questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses e “[...] oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante”. O autor acrescenta que essa técnica possibilita que o informante participe da elaboração do conteúdo da pesquisa ao seguir espontaneamente sua linha de raciocínio.

3.3 ANÁLISE DOS DADOS

A Análise de Conteúdo foi escolhida como técnica de análise de dados. Segundo Puglisi e Franco (2005, p. 13), o procedimento tem como foco de estudo a “[...] mensagem, seja ela verbal (oral ou escrita), gestual, silenciosa, figurativa, documental ou diretamente provocada”. Admite-se que a mensagem expressa significado e sentido e que existem relações entre a emissão das mensagens pelos indivíduos e as condições contextuais de seus produtores. Portanto, a Análise de Conteúdo é “[...] considerada uma técnica para o tratamento de dados que visa identificar o que está sendo dito a respeito de determinado tema” (VERGARA, 2005, p. 15).

Segundo Bardin (1995, p. 28), o procedimento requer do pesquisador atitude de “vigilância crítica”, capaz de “[...] dizer não à leitura simples do real, sempre sedutora”. O que lhe confere essa característica é seu estabelecimento como um “[...] conjunto de técnicas de análise das comunicações [...] [um] instrumento [...] marcado por uma grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações” (BARDIN, 1995, p. 31). Conseqüentemente, a “[...] análise de conteúdo figura como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objectivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 1995, p. 38).

A Análise de Conteúdo foi realizada de acordo com as três etapas definidas por Vergara (2005): pré-análise, exploração do material e tratamento dos dados e interpretação. Segundo a autora, na pré-análise são selecionados materiais e definidos procedimentos a serem seguidos; na exploração do material, são implementados os procedimentos escolhidos na pré-análise; e no tratamento dos dados e interpretação são geradas inferências que vão construir os resultados da investigação.

As inferências surgem a partir das informações fornecidas pelo conteúdo ou de premissas oriundas do estudo dos dados e representam a parte mais importante da análise, pois possibilitam que o procedimento tenha capacidade de comparação e relevância teórica. Puglisi e Franco (2005) fazem o seguinte comentário sobre inferências oriundas da Análise de Conteúdo:

Produzir inferências é, pois, *la raison d'être* da análise de conteúdo. É ela que confere a esse procedimento relevância teórica, uma vez que implica, pelo menos, uma comparação, já que a informação puramente descritiva, sobre conteúdo, é de pequeno valor. Um dado sobre o conteúdo de uma

mensagem (escrita, falada e/ou figurativa) é sem sentido até que seja relacionado a outros dados. O vínculo entre eles é representado por alguma forma de teoria. Assim, toda análise de conteúdo implica comparações; o tipo de comparação é ditado pela competência do investigador no que diz respeito a seu maior ou menor conhecimento acerca de diferentes abordagens teóricas (PUGLISI; FRANCO, 2005, p. 26).

3.3.1 Operacionalização da Pesquisa

Levando-se em consideração a classificação de Espírito Santo (1992, p. 73), a técnica de amostragem utilizada é classificada como não probabilística e por conveniência. Segundo o autor, essa escolha baseia-se na experiência do pesquisador e torna-se aceitável porque os membros da amostra escolhidos são “[...] os melhores para o estudo em questão”. Essa decisão baseia-se no fato de a pesquisa ser classificada como qualitativa, exploratória, descritiva e não ter como finalidade reduzir o fenômeno em discussão a variáveis.

Dessa forma, uma entrevista exploratória semi-estruturada conduzida pelo pesquisador com um membro do governo do estado de Minas Gerais possibilitou a identificação de outros quatro sujeitos a serem argüidos sobre o tema em discussão, no período compreendido entre os meses de julho e outubro de 2007.

Deve-se esclarecer que duas entrevistas foram realizadas via *e-mail* com os entrevistados 01 e 05, com o objetivo de confirmar dados e fatos mencionados nos encontros presenciais. As transcrições das entrevistas presenciais foram realizadas pelo pesquisador imediatamente após sua realização.

Foram entrevistados os seguintes membros do governo de Minas Gerais: Chefe de Gabinete (SEPLAG), Superintendente Central de Modernização Institucional, Diretor Central de Modernização da Gestão, Subsecretário de Gestão

e Assessor de Gestão Estratégica da Secretaria de Saúde. Cada um dos sujeitos foi identificado por meio de um código a fim de preservar sua identidade. Da mesma forma, datas de realização de entrevistas e identificação do cargo de cada um dos entrevistados foram omitidos pelo pesquisador, conforme revela o Quadro 3.1.

<u>Sujeito</u>	<u>Código</u>	<u>Período de realização das entrevistas</u>
Entrevistado 01	E01	07/2007 – 10/2007
Entrevistado 02	E02	
Entrevistado 03	E03	
Entrevistado 04	E04	
Entrevistado 05	E05	

QUADRO 3.1 - Entrevistas

Fonte: Elaborado pelo autor.

3.3.2 Codificação e Categorização

De acordo com Bardin (1995), o pesquisador, durante a Análise de Conteúdo, é responsável por delimitar unidades de codificação ou registro. Essas unidades variam de acordo com o material analisado e podem ser palavras, frases, minutos ou centímetros quadrados. A fase de transcrição ignorou vícios de linguagem e possibilitou seleção de trechos importantes das entrevistas, que se tornaram as unidades de codificação ou registro desse trabalho.

Segundo Bardin (1995), o tratamento do material a ser analisado envolve três escolhas a serem realizadas pelo pesquisador: recorte das unidades de registro, enumeração - que consiste na escolha das regras de contagem e sua classificação - e agregação, por meio de categorias. Puglisi e Franco (2005, p. 57)

afirmam que a categorização “[...]” é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação, seguida de um reagrupamento baseado em analogias, a partir de critérios definidos”. A Figura 3.1 detalha a operacionalização da técnica de Análise de Conteúdo utilizada nesse trabalho.

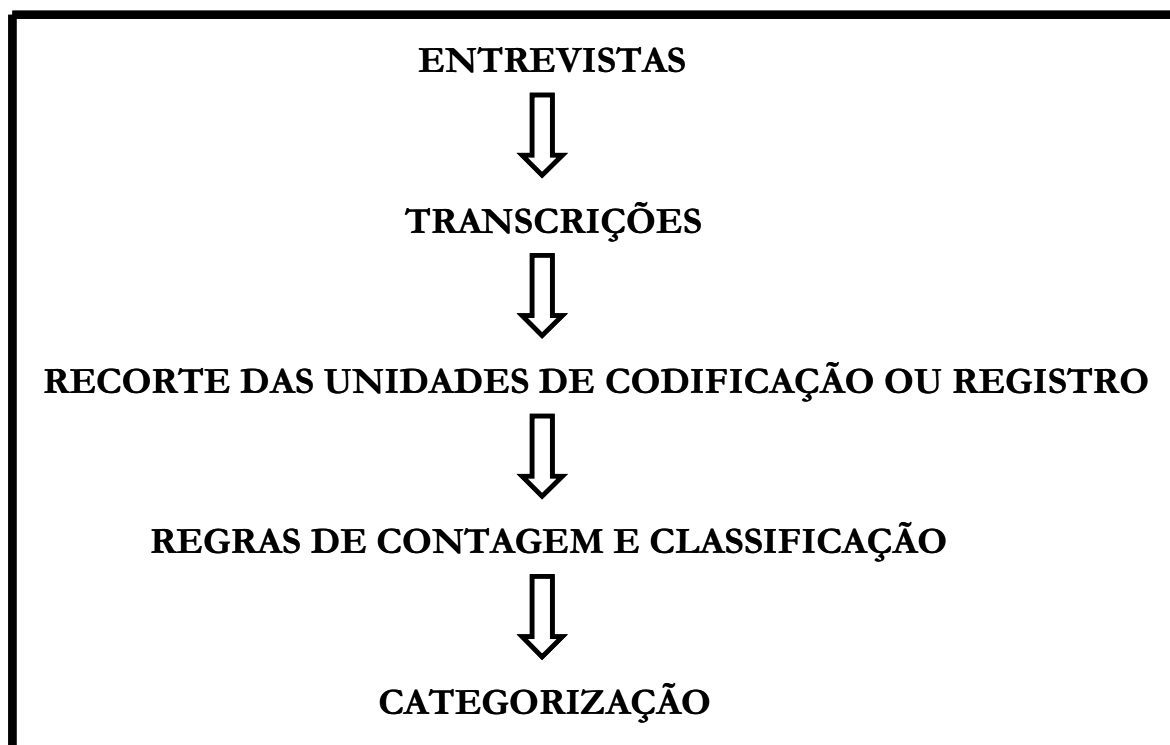


FIGURA 3.1 - Análise de Conteúdo

Fonte: Elaborada pelo autor.

Bardin (1995, p. 117) afirma que categorias “[...]” são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registro, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico”. Nos três critérios de categorização definidos pela autora, foi escolhido o critério semântico; este é responsável por agrupar unidades de registro em categorias temáticas, pois a análise temática permite “[...]” descobrir os núcleos de sentido que compõem a comunicação e cuja

presença, ou frequência de aparição podem significar alguma coisa para o objectivo analítico escolhido” (BARDIN, 1995, p. 105).

No conjunto das técnicas da análise de conteúdo, a análise por categorias é de citar em primeiro lugar: cronologicamente é a mais antiga; na prática é a mais utilizada. Funciona por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos. Entre as diferentes possibilidades de categorização, a investigação dos temas, ou *análise temática*, é rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos directos (significações manifestas) e simples (BARDIN, 1995, p. 153).

Puglisi e Franco (2005) assinalam a existência de duas formas de se elaborar categorias com o método de Análise de Conteúdo: elas são definidas *a priori*, quando se busca uma resposta específica para o problema de pesquisa, ou são criadas a partir do conteúdo a ser analisado. Nesse trabalho, as categorias não foram predeterminadas e emergiram após análise das transcrições das entrevistas e das unidades de codificação ou registro seleccionadas. Portanto, as categorias emergiram “[...] da fala, do discurso, do conteúdo das respostas e [implicaram] [...] constante ida e volta do material de análise à teoria” (PUGLISI; FRANCO, 2005, p. 59). O Quadro 3.2 apresenta as categorias e subcategorias que foram construídas no objeto de análise.

<u>Categoria</u>	<u>Subcategorias</u>
Acordo de Resultados Primeira Geração	Ausência de alinhamento Incompatibilidade de metas Ausência de comprometimento das chefias Ausência de comprometimento do “chão de fábrica” Função institucional do Acordo de Resultados
Acordo de Resultados Segunda Geração	Função institucional do Acordo de Resultados PMDI Indicadores finalísticos Divisão por etapas Desdobramento de metas Foco em equipes
Instrumentos de Modernização e de Fortalecimento Institucional	Acordo de Resultados SEPLAG SUMIN Discurso político
Política	Discurso político Ausência de comprometimento das chefias Ausência de comprometimento do “chão de fábrica” Mecanismos de cooperação: órgãos Mecanismos de cooperação: servidores

QUADRO 3.2 - Categorias e subcategorias

Fonte: Dados da pesquisa.

3.4 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

As escolhas do pesquisador durante as fases de planejamento e produção do trabalho científico influenciam seus resultados e contribuições. Por essas razões, devem ser discutidas algumas questões que apresentam limites de atuação da abordagem qualitativa utilizada nesse trabalho.

No método qualitativo, o pesquisador se constitui no principal instrumento de coleta e análise dos dados. Essa característica resulta em um viés de interpretação condicionado por experiências individuais impossíveis de serem afastadas no decorrer da produção científica. No entanto, Rocha (2005, Não paginado) afirma que a dificuldade não é exclusiva da abordagem qualitativa.

Segundo a autora, “[...] a subjetividade encontra-se na essência do conhecimento humano: não há como descartá-la”.

O argumento de Neves (1996) corrobora o de Rocha (2005). Para o primeiro autor, qualquer pesquisa “[...] contém significado que independe da preferência ou da admiração do pesquisador ou dos leitores do estudo, seja ele quantitativo ou qualitativo” (NEVES, 1996, p. 4). Por outro lado, a característica descritiva de determinadas pesquisas faz com que argumentos e conclusões sejam “[...] expressos sob a forma de texto, de forma que diferenças de estilo, de contexto ou a intenção de atribuir ao signo um caráter simbólico particular podem não ser captados pelo pesquisador” (NEVES, 1996, p. 4). Nesse caso, o rigor com as fases de coleta, análise de dados e documentação torna-se responsável pela confiabilidade e validade do estudo.

Triviños (1987) afirma ainda que não existe separação clara entre a coleta de informações e a interpretação do pesquisador sobre o fenômeno em estudo. De acordo com o autor, não há como negar a presença de uma dimensão subjetiva que favorece flexibilidade na análise de dados. Para que esse problema seja solucionado, trabalhos científicos que utilizam a abordagem qualitativa devem reunir critérios de coerência, consistência, originalidade e objetivação para que o resultado apresentado tenha valor científico.

Rocha (2005, Não paginado) comenta outra limitação que se aplica a esse trabalho: o problema da representatividade de amostras. Como não se procura “[...] fazer projeções para outros grupos ou populações [...], a lógica amostral não deve ser utilizada para definir número de casos ou informantes”, mas revelar

características de um fenômeno em determinado contexto: nesse caso específico, o Acordo de Resultados no âmbito do programa de governo Choque de Gestão.

3.5 DEFINIÇÃO DOS TERMOS

Essa seção descreve termos importantes que foram utilizados e abordados durante o desenvolvimento desse trabalho. Foram adotadas as definições apresentadas a seguir:

Estratégia (SILVEIRA JÚNIOR; VIVACQUA, 1996, p. 13)

Capacidade de se trabalhar contínua e sistematicamente o ajustamento da organização às condições ambientais em mutação, tendo em mente a visão de futuro.

Gestão (BARRETO; BARRETO, 2004, p. 146)

Introdução de ferramentas, procedimentos e instrumentos que visam melhorar a condução estratégica de uma organização.

Instituição (HUNTINGTON, 1975, p. 24)

Padrões de comportamento estáveis, válidos e recorrentes.

Institucionalização (HUNTINGTON, 1975, p. 24)

Processo no qual organizações e procedimentos adquirem valor e estabilidade.

Política (HUNTINGTON, 1975, p. 22)

Associações regularizadas, estáveis e sustentadas de indivíduos ou grupos com princípios, tradições, mitos, objetivos ou códigos de comportamento comuns.

4 . RESULTADOS

4 . 1 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Foram construídas quatro categorias e 16 subcategorias para a realização da Análise de Conteúdo. Duas categorias referem-se às duas fases do instrumento de gestão: a categoria **Acordo de Resultados Primeira Geração** reúne cinco subcategorias e tem como objetivo explicar suas características entre os anos de 2003 e 2006; por outro lado, **Acordo de Resultados Segunda Geração** envolve seis subcategorias e procura apontar e compreender diferenças entre as duas fases.

A categoria **Instrumentos de Modernização e de Fortalecimento Institucional** reúne quatro subcategorias e tem como objetivo apresentar e discutir meios utilizados pelos idealizadores do Choque de Gestão para modernizar a gestão do Estado e fortalecê-lo como instituição. O segundo objetivo refere-se à tentativa de revelar relações entre determinados órgãos com o instrumento Acordo de Resultados.

Por último, a categoria **Política** estabelece a relação desta com a administração pública de Minas Gerais. Foram construídas cinco subcategorias que se referem a temas como cooperação e discurso político no contexto do Acordo de Resultados. Todas categorias foram apresentadas, detalhadas e discutidas, uma a uma, nos tópicos a seguir.

4.1.1 Reincidências de subcategorias

Deve-se esclarecer que quatro subcategorias manifestam-se em mais de uma categoria. As subcategorias *Ausência de comprometimento das chefias* e *Ausência de comprometimento do “chão de fábrica”*, por exemplo, são comuns às categorias **Acordo de Resultados Primeira Geração** e **Política**. A subcategoria *Função institucional do Acordo de Resultados* é comum às duas gerações do instrumento de gestão. Por último, *Discurso político* figura como subcategoria das categorias **Instrumentos de Modernização e de Fortalecimento Institucional** e **Política**.

Os motivos que envolveram essas reincidências foram explicados nos próximos tópicos. A Figura 4.1 apresenta categorias, subcategorias exclusivas e subcategorias comuns que foram construídas para o objeto de análise.

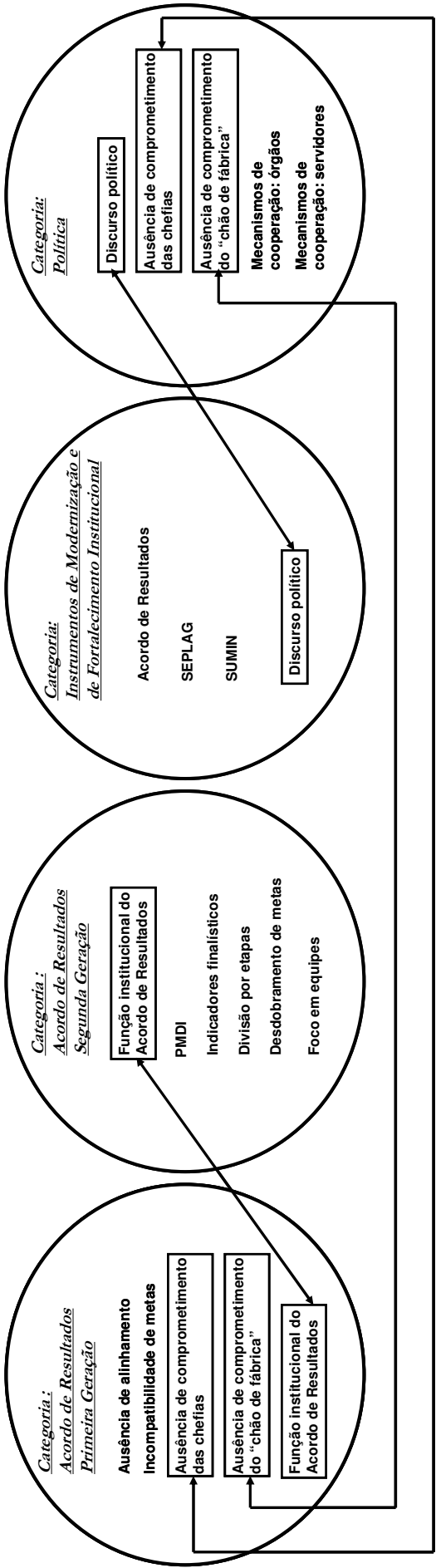


FIGURA 4.1 - Categorias, subcategorias e subcategorias comuns
Fonte: Resultados da pesquisa.

As Tabelas 4.1, 4.2, 4.3 e 4.4 apresentam quais entrevistados mencionaram cada uma das subcategorias em suas entrevistas. Não foi objetivo desse trabalho promover testes de freqüência com os resultados obtidos, mas revelar subcategorias mais ou menos latentes nos discursos. Nas colunas, são identificadas as subcategorias de determinada categoria, enquanto as linhas reúnem entrevistados e seus respectivos códigos, atribuídos pelo pesquisador.

TABELA 4.1 - Categoria “Acordo de Resultados Primeira Geração”

	<u>01</u>	<u>02</u>	<u>03</u>	<u>04</u>	<u>05</u>
Entrevistado 01	X	X	X	X	X
Entrevistado 02	X	X	X	X	X
Entrevistado 03	X	X		X	X
Entrevistado 04	X	X	X	X	X
Entrevistado 05		X			

Legendas

01 – Ausência de alinhamento

02 – Incompatibilidade de metas

03 – Ausência de comprometimento das chefias

04 – Ausência de comprometimento do “chão de fábrica”

05 – Função institucional do Acordo de Resultados

Fonte: Resultados da pesquisa.

TABELA 4.2 - Categoria "Acordo de Resultados Segunda Geração"

	<u>05</u>	<u>06</u>	<u>07</u>	<u>08</u>	<u>09</u>	<u>10</u>
Entrevistado 01	X	X	X	X	X	X
Entrevistado 02	X	X	X	X	X	X
Entrevistado 03	X	X	X	X	X	X
Entrevistado 04	X	X	X	X	X	X
Entrevistado 05		X	X	X	X	X

Legendas

05 – Função institucional do Acordo de Resultados

06 – PMDI

07 – Indicadores finalísticos

08 – Divisão por etapas

09 – Desdobramento de metas

10 – Foco em equipes

Fonte: Resultados da pesquisa.

TABELA 4.3 – Categoria “Instrumentos de Modernização e de Fortalecimento Institucional”

	<u>11</u>	<u>12</u>	<u>13</u>	<u>14</u>
Entrevistado 01	X	X	X	X
Entrevistado 02	X	X	X	X
Entrevistado 03	X	X	X	X
Entrevistado 04	X	X	X	X
Entrevistado 05	X	X		X

Legendas

11 – Acordo de Resultados

12 – SEPLAG

13 – SUMIN

14 – Discurso político

Fonte: Resultados da pesquisa.

TABELA 4.4 - Categoria “Política”

	<u>14</u>	<u>03</u>	<u>04</u>	<u>15</u>	<u>16</u>
Entrevistado 01	X	X	X		
Entrevistado 02	X	X	X	X	
Entrevistado 03	X		X	X	X
Entrevistado 04	X	X	X		X
Entrevistado 05	X			X	X

Legendas

14 – Discurso político

03 – Ausência de comprometimento das chefias

04 – Ausência de comprometimento do “chão de fábrica”

15 – Mecanismos de cooperação: órgãos

16 – Mecanismos de cooperação: servidores

Fonte: Resultados da pesquisa.

4.2 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.2.1 Acordo de Resultados Primeira Geração

A categoria **Acordo de Resultados Primeira Geração** foi construída com o objetivo de entender e explicar o Acordo de Resultados e peculiaridades da Primeira Geração do instrumento de gestão. O Acordo de Resultados é voltado para órgãos da administração direta, fundações e autarquias e é celebrado entre órgãos, entidades e unidades administrativas do Poder Executivo (Vilhena et al., 2006).

A Lei nº 14.694, de 2003, estabeleceu 11 objetivos fundamentais para o instrumento de gestão, dos quais dois merecem destaque:

- ✓ Fixar metas de desempenho específicas para órgãos e entidades, compatibilizando a atividade desenvolvida com as políticas públicas e os programas governamentais;
- ✓ Aperfeiçoar as relações de cooperação, supervisão e fiscalização entre o acordante e o acordado (Minas Gerais, Lei nº 14.694, 2003).

Vilhena et al. (2006, p. 98) explicam que o Acordo de Resultados representa um instrumento que busca “[...] o alinhamento das instituições [...] em linha com os objetivos expressos na agenda de governo”. No entanto, indícios

sugerem que, na prática, o instrumento de gestão não conseguiu alcançar de maneira satisfatória esses objetivos em sua Primeira Geração, pois foram apontados problemas de *Ausência de Alinhamento*, *Incompatibilidade de metas*, *Ausência de comprometimento das chefias* e *Ausência de comprometimento do “chão de fábrica”*.

4.2.1.1 Ausência de alinhamento e Incompatibilidade de metas

Quatro entrevistados mencionaram *Ausência de alinhamento* como um dos problemas encontrados nos Acordos de Resultados de Primeira Geração. Segundo (E1), o instrumento de gestão foi formulado para estar alinhado com outros instrumentos, tais como o PMDI, o plano de governo e a avaliação de desempenho individual. Todavia, a metodologia construída na Primeira Geração não contemplou metas previstas no PMDI, responsável pela definição da estratégia de longo prazo do Governo, resultando em conflitos entre os instrumentos do sistema de planejamento do estado de Minas Gerais. Conseqüentemente, segundo (E3) e (E4), o Acordo de Resultados não possuía aderência com o planejamento governamental e com a agenda estratégica do Governo.

Qual que era o grande problema? Quando se construiu o Acordo de Resultados, não existia um alinhamento, não se partia do planejamento estratégico posto. É como se fizesse um novo planejamento estratégico para a construção do Acordo de Resultados. Uma cadeia de valor era construída e não necessariamente aquele Acordo, aquelas metas e indicadores estavam alinhados às estratégias já colocadas no PMDI. Quando o Acordo de Resultados era construído, surgiam novas metas e indicadores, não necessariamente alinhados (E2).

O comentário de (E2) indica a existência de uma relação entre as subcategorias *Ausência de alinhamento* e *Incompatibilidade de metas*. Os Acordos de Resultados de Primeira Geração possuíam pouca aderência com outros instrumentos de planejamento de Minas Gerais porque possuíam metas incompatíveis e conflitantes. Em linhas gerais, não havia “comunicação” entre metas estabelecidas para os diversos instrumentos de gestão do Estado: Acordo de Resultados, PMDI, Planejamento Estratégico, entre outros.

Nesse sentido, (E1) afirma que a construção das metas foi feita em “blocos”. Isto significa que diferentes metas foram definidas para os diversos instrumentos de gestão do Estado. Conseqüentemente, organizações participantes exibiam resultados insatisfatórios e discrepantes.

Foi um trabalho realizado em partes em que a soma das partes não deu o todo. O que aconteceu? Trabalhou-se a avaliação de desempenho individual, trabalhou-se o Acordo de Resultados, trabalhou-se o planejamento. Foram trabalhos em blocos. Como se trabalhou em blocos, eu definia metas aqui [avaliação de desempenho individual], metas aqui [Acordo de Resultados] e definia metas aqui [planejamento]. E essas metas não eram compatíveis. Os Acordos de Resultados tratavam dos projetos estruturadores, mas tratavam de “n” outras coisas. A instituição deixava de lado o projeto estruturador, fazia “n” outras coisas, tinha bons resultados, mas os projetos estruturadores apresentavam baixa execução. Por outro lado, eu tinha Acordos de Resultados com desempenhos razoáveis, no limite de 70%, e 99% dos servidores avaliados com resultados excelentes (E1).

Os entrevistados foram unânimes em indicar problemas de *Incompatibilidade de metas* durante os Acordos de Resultados de Primeira Geração. (E2) assinala que as metas não foram suficientemente desafiadoras. Essa pode ser a razão para que determinados servidores tenham conseguido atingir notas excelentes em suas avaliações individuais, conforme mencionado por (E1). Já (E5), aponta ausência de um sistema organizado de metas para chefias e

servidores, enquanto para (E3), as metas definidas foram demasiadamente genéricas e pouco objetivas.

<u>Ausência de alinhamento</u>	<u>Incompatibilidade de metas</u>
- Os Acordos de Resultados não estavam alinhados ao planejamento governamental e à Agenda Estratégica do Governo	- Metas dos Acordos de Resultados eram incompatíveis e conflitantes às metas de instrumentos como o PMDI, Planejamento Estratégico e Avaliação de Desempenho Individual - Metas definidas eram simples e pouco objetivas

QUADRO 4.1 - Problemas na Primeira Geração do Acordo de Resultados

Fonte: Elaborado pelo autor.

4.2.1.2 Cooperação

Da mesma forma, o objetivo fundamental de “Aperfeiçoar as relações de cooperação [...] entre o acordante e o acordado” (MINAS GERAIS, LEI Nº 14.694, 2003, Não paginado) parece não ter sido atingido de maneira satisfatória, segundo percepção dos atores estratégicos entrevistados. Foram identificados problemas de cooperação nos níveis de chefia e operacional, dando origem à construção das subcategorias *Ausência de comprometimento das chefias* e *Ausência de comprometimento do “chão de fábrica”*.

Nesse trabalho, “chefias” referem-se a secretários e cúpula de órgãos subordinados aos Acordos de Resultados. O “chão de fábrica”, por sua vez, refere-se a servidores de nível operacional que se encontram distantes do processo decisório.

Deve-se esclarecer que as subcategorias *Ausência de comprometimento das chefias* e *Ausência de comprometimento do “chão de fábrica”* foram

analisadas e discutidas em profundidade na categoria **Política** para que houvesse compreensão da relação entre os sistemas político e administrativo.

4.2.1.3 Função institucional do Acordo de Resultados

Quatro entrevistados revelaram a existência de uma *Função institucional do Acordo de Resultados* em ambas gerações. Embora o Acordo de Resultados tenha sofrido modificações em sua metodologia, verificou-se que o instrumento de gestão manteve importante função institucional que permaneceu inalterada em suas duas fases. Por essa razão, a análise a seguir é comum às categorias **Acordo de Resultados Primeira Geração** e **Acordo de Resultados Segunda Geração**.

Bresser Pereira (1998, p. 23) argumenta que reformas gerenciais representam, também, reformas institucionais: estão baseadas “[...] na criação de instituições organizacionais que viabilizem a gestão”. A reorganização da estrutura administrativa do estado de Minas Gerais, através da criação da SEPLAG, possibilitou que o Acordo de Resultados assumisse importante função de alinhar instituições “[...] a partir da pactuação de resultados e concessão respectiva de autonomias para o alcance de objetivos organizacionais, em linha com os objetivos expressos na agenda de governo (VILHENA et al; 2006, p. 98).

(E1), (E2) e (E4), por exemplo, comentam que o Acordo de Resultados representa um instrumento voltado para a estrutura administrativa, com os objetivos de fazer com que o Estado consiga pactuar metas pré-estabelecidas e

alcançar resultados previstos no PMDI. Segundo (E4), o Acordo de Resultados possui importante função de manter a coerência das ações gerais do Governo.

O Acordo de Resultados é um instrumento interno para orientar as ações de determinado sistema. Ou seja, na dúvida do que fazer, você não precisa telefonar para o governador. Você deve ir ao seu Acordo e ver qual é a sua diretriz e qual é a sua meta. Esse é o papel do instrumento. É um norteador, um planejamento estratégico para o órgão, um instrumento que orienta a estratégia (E4).

Embora tenha apresentado problemas de *Ausência de alinhamento e Incompatibilidade de metas* em sua Primeira Geração, indícios sugerem que a introdução do Acordo de Resultados representou importante mudança para a gestão de Minas Gerais.

Apesar de não ter conseguido alcançar de maneira satisfatória seus objetivos, foi possível constatar que, na percepção dos atores estratégicos escolhidos para essa pesquisa, órgãos, servidores de nível médio e estratégico passaram a se orientar por metas e indicadores de desempenho. (E3) afirma que a introdução do instrumento de gestão proporcionou “mudança cultural” para organizações e servidores, pois permitiu levantamento, sistematização e acompanhamento de informações gerenciais a respeito da atuação do Estado em diversas áreas.

Entre os anos de 2003 e 2006, dos 24 Acordos de Resultados que foram celebrados, nós tiramos 340 indicadores de desempenho para acompanhar sistematicamente. Esses indicadores de desempenho e essas metas que foram pactuadas foram objeto de análise e monitoramento constante. Qual que era o status e os resultados anteriores dos mesmos 340 indicadores de desempenho? Você não tinha. Quando o gestor do órgão “X” ia tomar determinada decisão, ele não se baseava em metas a serem cumpridas. O Estado não tinha uma cultura de medir as coisas. Agora, aquelas organizações que pactuaram Acordos de Resultados e se preocuparam com aquilo que foi pactuado orientaram suas ações por metas. Isso é uma mudança cultural que o Acordo pode ter estabelecido (E3).

- **Orienta ações previstas no programa de governo**
- **Permite levantamento, sistematização e acompanhamento de informações e dados gerenciais que dizem respeito à atuação do Estado em diversos setores**
- **Auxilia a pactuação de metas pré-estabelecidas no PMDI**

QUADRO 4.2 - Função institucional do Acordo de Resultados

Fonte: Elaborado pelo autor.

Embora não tenha sido incluído no grupo que apontou a *Função institucional do Acordo de Resultados*, (E5) exemplifica como a ausência de informação gerencial prejudicava e ainda prejudica o desempenho da Secretaria de Saúde. De acordo com o entrevistado, o fato de o Estado não possuir histórico sobre quantidade de medicamentos repassados aos municípios dificultou a mensuração e o acompanhamento de indicadores de desempenho construídos para o Acordo de Resultados do órgão, entre 2003 e 2006.

Nós criamos o seguinte indicador: percentual de municípios que receberam um mínimo de 90% dos itens solicitados. Até hoje, nós perdemos de “WO” umas duas ou três vezes, porque você não tinha um sistema consolidado que reunisse todos os municípios (E5).

4.2.2 Acordo de Resultados Segunda Geração

A categoria **Acordo de Resultados Segunda Geração** foi construída com o objetivo de apontar e compreender diferenças entre as duas gerações do instrumento de gestão. Determinadas medidas foram incorporadas pelos idealizadores do programa de Governo para solucionar problemas identificados

entre os anos de 2003 e 2006, tais como a revisão do PMDI, introdução de indicadores finalísticos e divisão do instrumento em etapas.

Por essas razões, a categoria **Acordo de Resultados Segunda Geração** reúne seis subcategorias: *Função institucional do Acordo de Resultados* (apresentada e discutida na seção anterior), *PMDI*, *Indicadores finalísticos*, *Divisão por etapas*, *Desdobramento de metas* e *Foco em equipes*. As cinco últimas subcategorias foram construídas com o objetivo de explicar a maneira como aconteceu o processo de modificação do instrumento de gestão.

4.2.2.1 PMDI e Indicadores finalísticos

Houve unanimidade dos entrevistados em apontar *PMDI* e *Indicadores finalísticos* como características dos Acordos de Resultados de Segunda Geração. Embora a técnica de amostragem adotada tenha sido não probabilística e por conveniência, acredita-se que essa incidência é relevante e capaz de explicar os meios utilizados para solucionar problemas diagnosticados na Primeira Geração do instrumento de gestão.

As Leis nº 15.032, de 2004, e 17.007, de 2007, estabeleceram o PMDI, instrumento de planejamento particular a Minas Gerais responsável pela definição da estratégia de longo prazo do Governo. Um dos objetivos fundamentais do PMDI consiste em racionalizar e coordenar as ações do Governo (Minas Gerais, Lei nº 17.007, 2003). Vilhena et al. (2006, p. 43) acrescentam que o PMDI “[...] equivale à formulação estratégica ou plano estratégico das organizações”.

De acordo com Vilhena et al. (2006), o instrumento transformou-se em Lei após ser proposto à Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), órgão presidido pelo governador, que reúne membros dirigentes das principais organizações de Governo e representantes da sociedade civil organizada. Para os autores, o *PMDI* “[...] figura como instrumento orientador de maior horizonte temporal e consolida as estratégias indicativas para o desenvolvimento mineiro” (VILHENA et al., 2006, p. 57).

Segundo (E2), uma revisão do *PMDI*, em 2006, foi responsável pela criação de seis áreas estratégicas e onze áreas de resultados, com o objetivo de melhorar o desempenho de determinados instrumentos de gestão, inclusive do Acordo de Resultados. Para o entrevistado, essa modificação foi responsável por aproximar esses dois instrumentos.

O Acordo de Resultados é uma ferramenta que busca sistematizar em um documento tudo o que está posto. Antes, quando se falava em Acordo não se mencionava o *PMDI*. Agora, o *PMDI* é o ponto de partida e o Acordo representa um meio para alinhar as ações do Estado (E2).

(E4) afirma que a reformulação do *PMDI* melhorou a efetividade dos Acordos de Resultados. (E3) corrobora a opinião de (E4) e acrescenta que a inclusão de *Indicadores finalísticos* deixou o instrumento mais “consistente” e capaz de orientar as ações gerais do Estado. Esse entrevistado cita como exemplo a definição de indicadores de criminalidade para demonstrar o modo como o *PMDI* passou a influenciar os Acordos de Resultados de Segunda Geração, impondo metas para o instrumento de gestão.

Na primeira etapa do Acordo de Resultados do sistema de Defesa Social nós temos o número de homicídios que precisam ser reduzidos, ou seja, o percentual de criminalidade e violência que devemos reduzir. Qual que é a metodologia para elaborar esses indicadores? Nenhuma. Está pronto. O PMDI já estabelece os indicadores finalísticos (E3).

É possível verificar a existência de uma relação entre as subcategorias *PMDI* e *Indicadores finalísticos*. A revisão no instrumento de planejamento de longo prazo, em 2006, dividiu a estratégia do governo de Minas Gerais em seis áreas, denominadas áreas estratégicas, e onze áreas de resultados, de onde foram extraídos e definidos *Indicadores finalísticos*.

A estratégia foi dividida em seis áreas para que se conseguisse visualizar melhor a visão de futuro. A partir dessas seis áreas estratégicas, foram definidas onze áreas de resultados. O que seriam essas áreas de resultados? Seriam definições de objetivos estratégicos, carteiras de projetos estruturadores, ligados à área de resultados, e indicadores denominados indicadores finalísticos, que são os resultados de impacto para a sociedade, tais como mortalidade infantil e criminalidade (E2).

Portanto, (E3) define *Indicadores finalísticos* como indicadores de impacto dos resultados governamentais, tais como mortalidade infantil, taxa de aprendizagem de ensino, homicídios, entre outros. (E4) afirma que a introdução de *Indicadores finalísticos* deu aos Acordos de Resultados de Segunda Geração duas novas características: capacidade de avaliar a efetividade de determinada política pública e atuar de forma estratégica no programa de governo de Minas Gerais.

Antes, o Acordo de Resultados tinha um pouco o enfoque de produto, produto de projeto, independente se aquele projeto na prática estava atingindo a população. Por exemplo: nós temos uma política que é de prevenção à criminalidade e queremos reduzir o número de homicídios em Belo Horizonte. A política que o Estado escolheu para desenvolver é a criação de Centros de Prevenção à Criminalidade. Antes, nós estipulávamos o número de centros de prevenção à criminalidade que deveriam ser criados. A quantidade. Isso é uma meta de produto, produto de projeto. Qual que era o meu objetivo com aquela política? Não era

reduzir a criminalidade? Então a nossa meta não é número de centros, isso é meio. A nossa meta é fim. De repente, saber se a criminalidade está reduzindo. Por isso que o Acordo passa a ser um instrumento de avaliação da política pública. Nós temos condições de falar se essa política pública de núcleo de prevenção à criminalidade está de fato ajudando a reduzir o número de homicídios (E4).

4.2.2.2 Divisão por etapas e Desdobramento de metas

Outras duas modificações, apontadas por todos entrevistados, foram observadas na Segunda Geração dos Acordos de Resultados. Em primeiro lugar, os Acordos passaram a acontecer em etapas. De acordo com (E1) e (E3), a primeira etapa acontece na macro-estrutura, envolvendo “sistemas” e secretarias. Posteriormente, na segunda etapa, ocorre um *Desdobramento de metas* para órgãos e entidades vinculadas. (E3) explica a maneira como a primeira etapa engloba os sistemas, deixando a segunda etapa exclusivamente para os órgãos do Governo.

Na primeira etapa nós fazemos o que é macro. O que é macro? O grande, a linha mestra do “sistema X” vai estar pactuada aqui [primeira etapa dos Acordos de Resultados]. O SISEMA [Sistema Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais], por exemplo. Quais são os indicadores finalísticos do SISEMA? Estão pactuados aqui [primeira etapa dos Acordos de Resultados]. Mas nós não sabemos objetivamente quais devem ser os produtos internos do órgão, o detalhamento de indicadores do órgão, de metas, para atingir aqueles objetivos macro. A segunda etapa vai fazer isso. A segunda etapa, diferentemente da primeira, acontece por órgão: IEF [Instituto Estadual de Florestas], FEAM [Fundação Estadual do Meio-Ambiente], IGAM [Instituto Mineiro de Gestão das Águas], entre outros (E3).

(E2) e (E4) revelaram que a primeira etapa dos Acordos de Resultados ocorre no nível estratégico do Governo. Por outro lado, de acordo com (E2), a segunda etapa tem como objetivo desdobrar a estratégia definida na primeira etapa para os diferentes níveis da estrutura administrativa, tornando possível

visualização de metas para superintendentes e diretores. Segundo (E4), a existência de *Indicadores finalísticos* na primeira etapa induz o alcance de seus objetivos para secretários e demais servidores do estado.

O Acordo passa a ser um Acordo muito mais estratégico. Eu saio da seguinte discussão: “o que você quer pactuar comigo”. Eu passo a falar: “o governador, quando assumiu o Governo, se comprometeu com a população através do plano de governo, do PMDI e do planejamento de longo prazo. Ele se comprometeu com alguns indicadores, com alguns objetivos e você, Secretário, assumiu esta responsabilidade comigo”. Ele não tem que discutir as metas finalísticas. Elas já estão dadas. O que nós passamos a discutir é o trabalho interno que vai ser desenvolvido para atingir essas metas (E4).

Torna-se possível, portanto, admitir uma relação entre as modificações introduzidas para alterar a metodologia do Acordo de Resultados. Em linhas gerais, a revisão do *PMDI* e a definição prévia de *Indicadores finalísticos* possibilitaram que metas fossem posteriormente desdobrados e impostas para órgãos e servidores. (E4) utiliza-se de um exemplo prático de gestão na Advocacia Geral do Estado para demonstrar a relação existente entre as subcategorias *PMDI*, *Indicadores finalísticos*, *Divisão por etapas* e *Desdobramento de metas*.

A Advocacia Geral do Estado tem uma meta que é emitir 100 pareceres técnicos para o governador. Nós temos que ter uma meta para avaliar a qualidade desses pareceres técnicos. Nós já definimos que o órgão tem que emitir 100 pareceres técnicos. Portanto, nós vamos à área e falamos o seguinte: “você, área que emite parecer técnico, é responsável por 100 pareceres técnicos. Quantos técnicos vocês têm?”. Se eles têm dez técnicos, cada um vai ser responsável por emitir dez pareceres técnicos. Aqui, nós já saímos da primeira etapa e estamos caminhando para a segunda etapa do Acordo de Resultados (E4).

Diante dos argumentos apresentados, observa-se que os idealizadores do Acordo de Resultados buscaram solucionar problemas de *Ausência de alinhamento* e *Incompatibilidade de metas* com a revisão e modificação do *PMDI* e

introdução de *Indicadores finalísticos*, além de duas outras medidas: desdobrar metas para órgãos e servidores e dividir os Acordos de Resultados em duas etapas. A primeira etapa envolvendo níveis estratégicos, macro-indicadores e resultados de sistemas; a segunda etapa envolvendo níveis médios e operacionais e definição de resultados para órgãos e servidores. O Quadro 4.3 apresenta a mudança que foi promovida na metodologia do instrumento de gestão e resume problemas identificados e ações implementadas para corrigi-los.

<u>Acordo de Resultados Primeira Geração</u>	<u>Acordo de Resultados Segunda Geração</u>
Ausência de alinhamento	Indicadores finalísticos
- Os Acordos de Resultados não estavam alinhados aos outros instrumentos de gestão do Estado	- Introdução de indicadores de impacto dos resultados governamentais
Incompatibilidade de metas	Divisão por etapas e Desdoramento de metas
- Conflitos de metas com outros instrumentos de gestão - Metas simples e pouco objetivas	- Primeira etapa: estratégica. Envolve a macro-estrutura governamental - Segunda etapa: tática e operacional. Desdobra metas para órgãos e servidores de nível tático e operacional

QUADRO 4.3 - As duas gerações do Acordo de Resultados
Fonte: Elaborado pelo autor.

4.2.2.3 Foco em equipes

Citada por todos entrevistados, a subcategoria *Foco em equipes* indica que houve preocupação com as equipes de trabalho na Segunda Geração dos Acordos de Resultados. Segundo (E3), a introdução de *Indicadores finalísticos* e a divisão do instrumento em etapas possibilitou que metas fossem desdobradas

para superintendências e diretorias e que a avaliação de desempenho recebesse novo enfoque: nesse novo contexto, para determinado servidor receber prêmio, equipe, organização e servidor devem atingir suas metas.

O importante é que existam metas por equipe. Aí é que está a solução daquela questão que o servidor não conseguia se identificar. Diante da linha mestra que o PMDI estabelece, que a primeira etapa estabelece, é possível identificar qual o conjunto de indicadores e metas que vai mensurar o desempenho da Superintendência A, da Superintendência B, da Escola A, da Penitenciária B (E3).

(E1) cita o exemplo do Acordo de Resultados da Secretaria de Meio Ambiente. Para o entrevistado, o *Desdobramento de metas* para equipes de trabalho possibilitou ajuste nas discrepâncias observadas entre o Acordo de Resultados e o instrumento de avaliação de desempenho individual.

Nós temos o Acordo de Resultados da Secretaria de Meio Ambiente e suas vinculadas, representadas por: o secretário de Meio Ambiente, o Diretor-Geral do IGAM [Instituto Mineiro de Gestão das Águas], Diretor do IEF [Instituto Federal de Florestas] e o presidente da FEAM [Fundação Estadual do Meio Ambiente]. Neste caso, foi assinado um Acordo macro. No segundo momento, que é a segunda etapa do Acordo de Resultados, nós vamos desdobrar aquilo que é macro, que foi definido nas diretrizes de governo, das áreas de resultados, para cada uma das instituições. Significa detalhar, descer aqueles indicadores, metas, para cada uma das instituições até chegar em equipe, que aí nós estaremos trabalhando avaliação de desempenho individual (E1).

4.2.2.4 Problemas nos Acordos de Resultados de Segunda Geração

No entanto, foi possível observar que, na prática, determinadas modificações na metodologia do Acordo de Resultados não surtiram o efeito desejado, pelo menos em um órgão do estado de Minas Gerais. Para (E5), a inclusão de indicadores de desempenho de longo prazo na pactuação de

resultados para aferição semestral ou anual foi realizada de modo incorreta. Existem especificidades de indicadores como o IDH (Índice de Desenvolvimento Humano), taxa de mortalidade infantil e taxa de cobertura do PSF (Programa de Saúde da Família), que não devem ser ignoradas e que o Acordo de Resultados da Secretaria de Saúde não contemplou na Primeira Geração e aparentemente não contempla na segunda.

A taxa de mortalidade vai ser pactuada agora [outubro de 2007] para o final de 2008. Nós vamos conversar com o pessoal da Epidemiologia para ter uma prévia, mas não é um dado concreto: às vezes sobe dois pontos, desce dois pontos, e o que eu fizer durante o ano de 2008 inteiro não vai adiantar para alterar este indicador¹³. É o tipo de indicador que vale muito mais eu chegar para a nossa equipe e dizer: “vamos pactuar um ou dois níveis abaixo”. O instrumento é para avaliar o desempenho dos servidores, das equipes ou a política que foi posta pela Secretaria [SEPLAG]? Se eu chegar aqui na Secretaria do Estado de Saúde e pedir para abaixarem a taxa de mortalidade infantil do Estado em dois pontos até o final do período de vigência do Acordo, todo mundo vai continuar parado, não fazendo nada. Por outro lado, no caso do Programa de Saúde da Família, cuja meta é ampliar a cobertura no Estado: se nós chegarmos para a área de atenção básica e falarmos que o prêmio da equipe está vinculado à ampliação do número de equipes do PSF em cinco pontos percentuais, nós temos uma série de mecanismos para motivar a equipe e observar se ela alcança o desempenho esperado (E5).

4.2.3 Instrumentos de Modernização e de Fortalecimento Institucional

Vilhena et al. (2006, p. 14) afirmam que um dos motivos que levaram à formulação e implementação do programa de Governo conhecido como Choque de Gestão foi a identificação de que o “[...] enfraquecimento institucional da Administração e a falta de eficiência do serviço público provocavam dados de decadência em diversos setores sociais e econômicos”. Da mesma forma, um

¹³ De acordo com (E5), a meta de mortalidade infantil é apurada com dois anos de atraso pela Secretaria de Saúde de Minas Gerais.

grave quadro fiscal levava o estado de Minas Gerais a “[...] um processo de sucateamento da máquina administrativa, mercê, também, de cortes agudos nos recursos destinados ao custeio” (VILHENA et al., 2006, p. 13).

Ao conceber o programa de Governo, o ora Governador do Estado, então candidato, contou com o concurso de um grupo de técnicos de diversas áreas do conhecimento e com vasta experiência no trato da coisa pública, sob nossa coordenação. Das reuniões deste grupo com o então candidato percebeu-se, em todos os segmentos, que havia um sério problema de gestão na Administração Pública, ou seja, não somente enfrentávamos uma crise fiscal, como também a forma de funcionamento do Estado estava obsoleta e borolenta, sem condição de responder às necessidades da população, em todos os setores relevantes. Destarte, percebeu-se que de nada valeria recuperar a capacidade de investimento do Poder Público se não se modificasse o seu *modus operandi*, sob pena de continuarmos com indicadores deficientes nas políticas públicas estaduais (VILHENA et al., 2006, p. 15).

Ao discutir o conceito de Administração Pública Gerencial, Bresser Pereira (1998, p. 13) comenta que a “[...] Reforma Gerencial, como toda reforma, [possui] três dimensões: institucional, cultural e de gestão”. Para o autor, a “[...] Reforma Gerencial está baseada na criação de instituições normativas e de instituições organizacionais que viabilizem a gestão”.

Segundo o autor, reformas com essas características estabelecem três mudanças na estrutura administrativa: abrem espaço para a descentralização e desconcentração da autoridade; permitem a criação de sistemas de incentivos e punições adequados; e criam condições para o estabelecimento de novas instituições organizacionais. Essas mudanças, em conjunto, criam “[...] condições para a implantação de métodos de gestão moderna no Estado brasileiro” (BRESSER PEREIRA, 1998, p. 23).

De acordo com Huntington (1975, p. 17), o problema fundamental de países em processo de modernização reside na criação de uma ordem pública legítima.

Para o autor, “[...] o atraso no desenvolvimento de instituições políticas em relação às mudanças social e econômica” interfere no estabelecimento e legitimidade de padrões estáveis, válidos e recorrentes.

Por essas razões, países em processo de modernização estão sujeitos a problemas de eficiência, autoridade e legitimidade de suas instituições: estas “[...] têm pouco poder, menos majestade e não apresentam flexibilidade – onde, em muitos casos, o governo simplesmente não governa” (HUNTINGTON, 1975, p. 14).

Indícios sugerem que determinados instrumentos introduzidos no programa Choque de Gestão possuem duas funções: modernizar a administração e fortalecer o Estado como instituição. Posto isto, a categoria **Instrumentos de Modernização e de Fortalecimento Institucional** apresenta e discute meios utilizados pelos idealizadores do programa de governo para modernizar a gestão do Estado e fortalecê-lo como instituição. Em segundo lugar, admite que determinados órgãos interferem nas duas gerações dos Acordos de Resultados, auxiliando o instrumento a alcançar seus objetivos.

A categoria **Instrumentos de Modernização e de Fortalecimento Institucional** reúne as subcategorias *Acordo de Resultados*, *SEPLAG*, *SUMIN* e *Discurso político*. Deve-se esclarecer que a subcategoria *Discurso político* foi apresentada e discutida na seção **Política** para que houvesse melhor compreensão do tema.

4.2.3.1 Acordo de Resultados e SEPLAG

Os entrevistados foram unânimes em indicar o Acordo de Resultados como importante instrumento de modernização e de fortalecimento institucional. Segundo Vilhena et al. (2006), os Acordos de Resultados foram introduzidos com os objetivos de melhorar o funcionamento do aparato e planejamento governamental e seus arranjos institucionais, gestão de recursos e pessoas.

De acordo com (E3), o Acordo de Resultados proporcionou uma mudança para o estado de Minas Gerais pelos seguintes motivos: a gestão passou a ser baseada em metas e resultados passíveis de mensuração e vinculou resultados a prêmios concedidos a órgãos e servidores.

De que forma o Acordo pode ter influenciado a cultura das organizações nos últimos quatro anos? Em primeiro lugar, a gestão passou a ser por resultados. O Acordo trouxe a necessidade de mensuração de resultados. A informação gerencial a partir do Acordo de Resultados foi outra mudança cultural que o instrumento proporcionou para as organizações. Uma terceira mudança foi a seguinte: eu, como contratante, dou alguma coisa para o contratado. Dou autonomias administrativas para o órgão e concedo prêmios para o servidor (E3).

Todos entrevistados apontaram a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) como órgão indispensável para celebração e desdobramento dos Acordos de Resultados. Segundo (E1), a SEPLAG assessora os diversos órgãos e instituições para o cumprimento dos Acordos. (E2) complementa que a SEPLAG auxilia a identificação de processos críticos e prioritários a serem redesenhados pela Diretoria Central de Otimização de Processos, subordinada à SUMIN. Para (E3), o órgão possui papel central e sua postura auxilia o cumprimento de metas pré-estabelecidas.

O papel do acordante em um modelo de contratualização é o que geralmente dá errado e é um dos motivos mais importantes para os Acordos darem certo. O acordante deve possuir postura de contratante mesmo: cobrar, exigir e interpelar o acordado para conseguir o resultado adequado. O governador delegou à SEPLAG o papel de acordante e ela tem feito esse papel de uma maneira muito incisiva (E3).

Inaugurada em janeiro de 2003 e formalizada pelas Leis Delegadas nº 63, de 2003, e nº 126, de 2007, a SEPLAG é o resultado da fusão das Secretarias de Estado de Planejamento e Coordenação Geral (SEPLAN) e de Estado de Recursos Humanos e Administração (SERHA) (Vilhena et al., 2006). De acordo com Vilhena et al. (2006, p. 16), a SEPLAG se constitui em um “[...] órgão central de gestão forte e titular dos meios necessários à plena execução do Projeto Choque de Gestão” e sua criação possibilitou que demais providências relativas ao programa de governo fossem tomadas pelos idealizadores.

Na concepção desta nova Secretaria de Estado, figurava a necessidade de se concentrar, sob um único comando, todas as ações relativas ao Projeto, ou seja, os instrumentos vinculados ao planejamento: orçamentos anual e plurianual, planificação de médio e longo prazos, coordenação geral das ações governamentais, bem como os instrumentos vinculados à gestão em sentido estrito: recursos humanos, governança eletrônica, logística (VILHENA et al., 2006, p. 17).

Para (E4), a SEPLAG propõe políticas públicas em áreas como patrimônio imobiliário, compras, logística, governança eletrônica, recursos humanos e modernização e possui autonomia sobre Acordos de Resultados já pactuados.

Segundo (E5), o órgão possui responsabilidade de manter a coerência do Acordo de Resultados para o Estado inteiro. No entanto, ao contrário de (E3), este entrevistado não acredita que a SEPLAG possua condições de ser um contratante qualificado para todo o Estado. No caso específico da Secretaria de Saúde, existem características e informações as quais a SEPLAG não tem acesso.

Conseqüentemente, quanto mais se afastar o contratante da área que foi celebrado determinado Acordo, maiores serão as chances de fracasso.

O mais importante para esse processo funcionar é a existência de um contratante qualificado. E a SEPLAG nunca vai conseguir ser esse contratante para o Estado inteiro. Você não vai ter pessoal que discuta política de sangue com a Fundação Hemominas, por exemplo. Quem lida com o assunto, no caso a Fundação Hemominas, sempre vai saber mais sobre o assunto que a Secretaria de Saúde, que vai saber mais que a SEPLAG. Quanto mais você afastar o contratante do fim, mais frágil vai ser essa relação (E5).

4.2.3.2 SUMIN

Foi incorporada à estrutura administrativa a Superintendência Central de Modernização Institucional (SUMIN), órgão que reúne funções de modernização da gestão e modernização institucional. À SUMIN foram atribuídas 11 competências, das quais merecem destaque: promoção e execução de políticas e diretrizes de modernização institucional; e promoção e disseminação de experiências e resultados sobre aspectos da modernização da gestão pública (Minas Gerais, Decreto nº 43244, 2003). A superintendência reúne em sua estrutura as diretorias centrais de Otimização de Processos (DCOP), Modernização da Gestão (DCMG) e Desenvolvimento Organizacional (DCDO).

Quatro entrevistados revelaram a importância do órgão para o sucesso dos Acordos de Resultados e, conseqüentemente, para o programa Choque de Gestão. De acordo com (E1), existem similaridades entre as funções de modernização da gestão e modernização institucional: por essa razão, ambas devem ocorrer simultaneamente.

A idéia de se colocar, juntos, planejamento e modernização institucional é a seguinte. Em primeiro lugar, um assunto está ligado ao outro, em virtude dos modelos que estávamos construindo. Por exemplo: o Acordo de Resultados é um modelo de gestão, para modernização, focado para resultados. E qual é a base do Acordo de Resultados? É o planejamento estratégico. Existe uma similaridade e uma afinidade entre essas funções. Não se pode pensar uma ação de modernização descolada do planejamento dos órgãos. Você deve colar os projetos que estão sendo feitos, projetos e processos, para um alcance de melhores resultados (E1).

(E4) ressalta que o órgão é responsável pela orientação e formulação de políticas públicas na área de modernização e que possui, também, importante função institucional: concentra informações sobre diversas áreas do governo e observa necessidades e problemas de órgãos participantes dos Acordos de Resultados.

A Superintendência Central de Modernização Institucional tem um papel institucional muito forte, tanto para a SEPLAG como para os outros órgãos. Por Quê? Porque ela é gestora dos Acordos. Ela que está lá na ponta observando necessidades e problemas dos órgãos. Além de a SUMIN ser um instrumento que congrega políticas públicas do Estado, ela passa a ser um instrumento de informação para a Secretaria de Planejamento, que vai absorver essas informações e trabalhar com foco na necessidade dos órgãos. Portanto, a SUMIN tem as funções de acompanhar os Acordos e auxiliar a Subsecretaria de Gestão a cumprir sua própria agenda (E4).

Para (E1), a SUMIN possui função estratégica: formula, fomenta e implementa modelos de Acordo de Resultados e executa função de assessoria durante a implementação do instrumento.

Qual é o papel da SUMIN? O órgão pensa no todo: é estratégico, trabalha diretrizes e políticas para o Estado como um todo. No caso do Acordo de Resultados, é a SUMIN que formula o modelo, sensibiliza para utilização do instrumento e funciona como consultoria para implementação do instrumento nos órgãos (E1).

A Figura 4.2 demonstra a maneira como SEPLAG e SUMIN auxiliam a condução dos Acordos de Resultados e, conseqüentemente, procuram fortalecer o

Estado como instituição. Foi apresentado anteriormente que o Acordo de Resultados possui importante função institucional: orienta ações previstas no programa de Governo; permite levantamento, sistematização e acompanhamento de informações e dados gerenciais que dizem respeito à atuação do Estado em diversos setores; e auxilia a pactuação de metas pré-estabelecidas no PMDI, instrumento de planejamento de longo prazo.

Nesse contexto, a SEPLAG atua como facilitadora e interventora: identifica processos críticos e prioritários, assessora órgãos participantes, executa função de acordante e mantém a coerência dos Acordos de Resultados para todo o Estado. Por sua vez, a SUMIN é responsável pela formulação de políticas públicas na área de modernização e atua como gestora: assessora, sensibiliza para utilização do instrumento, concentra informações e auxilia a SEPLAG a induzir e supervisionar o instrumento de gestão.

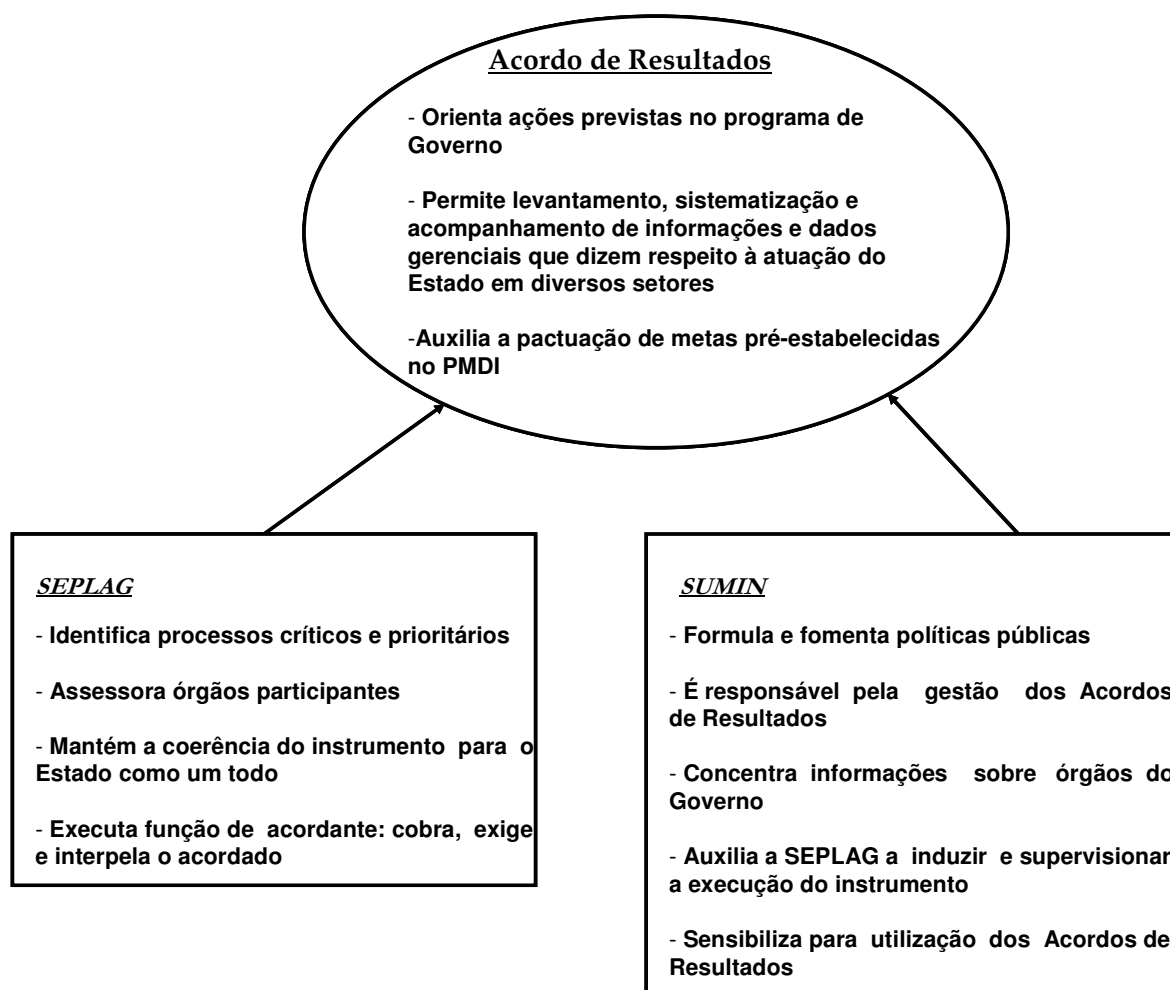


FIGURA 4.2 - Acordo de Resultados, SEPLAG e SUMIN como instrumentos de modernização e de fortalecimento institucional

Fonte: Elaborada pelo autor.

4.2.4 Política

Antes de apresentar as subcategorias pertencentes à **Política**, devem ser esclarecidos os motivos que levaram à criação da categoria. Em primeiro lugar, esse trabalho procura discutir a aproximação dos sistemas político e administrativo no campo do conhecimento da Administração Pública. De acordo com Guerreiro Ramos (1983, p. 27), a analogia “[...] entre o sistema político e o sistema administrativo não é causal” e “[...] são muito tênues [...] as diferenças entre

política e administração”. Em segundo lugar, Rezende (2002a) aponta que o sucesso da implementação de políticas que têm como objetivo modificar o modo de operação do Estado depende da cooperação simultânea e integral de atores estratégicos e de servidores de nível operacional.

Posto isto, a categoria **Política** reúne cinco subcategorias: *Discurso político*, comum à categoria **Instrumentos de Modernização e de Fortalecimento Institucional**; *Ausência de comprometimento das chefias* e *Ausência de comprometimento do “chão de fábrica”*, que se manifestam, também, em **Acordos de Resultados Primeira Geração**; e duas subcategorias relacionadas aos mecanismos utilizados para que órgãos e servidores cooperassem com o instrumento Acordo de Resultados. A Figura 4.3 apresenta as subcategorias de **Política**.

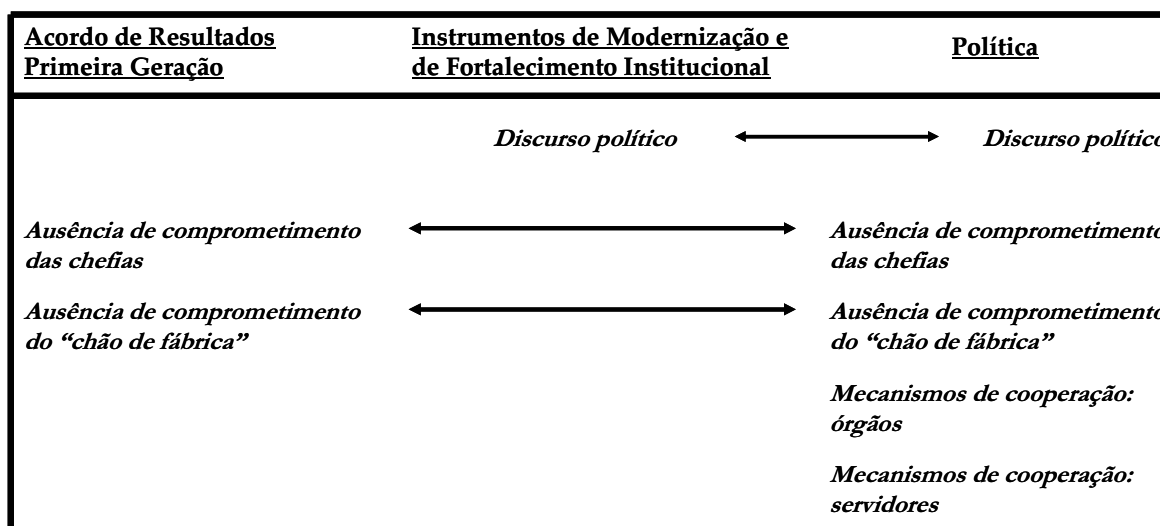


FIGURA 4.3 – Subcategorias: Política

Fonte: Resultados da pesquisa.

4.2.4.1 Discurso político

O *Discurso político* foi utilizado por todos entrevistados. A subcategoria também se manifesta na categoria anterior porque indícios sugerem que o *Discurso político* representa, também, importante instrumento de modernização e de fortalecimento institucional. Morgan (1996, p. 146), por exemplo, assinala que “[...] uma organização é intrinsecamente política, no sentido de que devem ser encontradas formas de criar ordem e direção entre as pessoas com interesses potencialmente diversos e conflitantes”. Acredita-se que no caso específico do programa Choque de Gestão e do instrumento Acordo de Resultados, uma das formas encontradas pelos atores estratégicos escolhidos foi a utilização do *Discurso político*.

Loureiro e Abrucio (1999) reforçam o argumento de que é errôneo adotar a visão de que políticos governam enquanto burocratas administram. Segundo os autores, a crescente “burocratização da política” e a “politização da burocracia” fazem com que esses dois grupos adotem uma estratégia híbrida de atuação: políticos baseiam sua atuação no discurso técnico, enquanto burocratas reforçam o aspecto político em seu cálculo de atuação. Conseqüentemente, atores estratégicos “[...] são técnicos especializados, que agem politicamente, levando em conta interesses, orientações teóricas, políticas e mesmo ideológicas” (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999, p. 72).

Dessa forma, foi possível perceber que os entrevistados utilizaram em diversas situações termos que fossem capazes de reforçar ou legitimar a introdução e o estabelecimento do Acordo de Resultados como instrumento de

gestão do Estado. Os Quadros 4.4, 4.5, 4.6, 4.7 e 4.8 destacam trechos e termos que, na visão do pesquisador, indicam a utilização do *Discurso político* como instrumento político, de modernização e fortalecimento institucional.

“Você pode observar que houve até o crescimento de algumas áreas. Por Quê? Para justificar e atender a necessidade da instituição para alcance dos resultados de projetos que estavam previstos”

“A idéia de se colocar planejamento e modernização institucional juntos foi a de frisar para cada órgão ou todos os órgãos a necessidade de sensibilização para isso. Então foi feito com o intuito de fortalecer”

“Dentro da política como um todo, do planejamento geral, são dadas diretrizes para as demandas a serem atendidas. É avaliação mesmo da cúpula de governo”

QUADRO 4.4 - Discurso político: Entrevistado 01

Fonte: Dados da pesquisa.

(E1) utiliza termos como “justificar”, “necessidade da instituição”, “necessidade de sensibilização” e “avaliação da cúpula de governo” para demonstrar que a introdução e o estabelecimento do Acordo de Resultados independe de vontades individuais ou grupais. Isto sugere que o diagnóstico realizado pela cúpula de governo legítima, por si só, a introdução do instrumento de gestão.

“O primeiro problema foi de alinhamento. O Acordo de Resultados não estava alinhado à estratégia, ao PMDI. Ele construía uma nova estratégia. A idéia agora é a seguinte: o planejamento está posto, a estratégia do Governo está colocada”

“Na primeira geração do Acordo de Resultados, a idéia era conseguir implantar um novo conceito de Estado. O fato de termos conseguido implementar o Acordo de Resultados já foi um grande avanço. Nós só conseguimos observar problemas no modelo depois de implementá-lo”

“Nós vamos ter um trabalho muito grande de *endomarketing*. Desde o primeiro momento, nós vamos ter um trabalho de sensibilização do secretário”

QUADRO 4.5 - Discurso político: Entrevistado 02

Fonte: Dados da pesquisa.

(E2) utiliza-se de termos semelhantes para justificar a implementação do Acordo de Resultados. O entrevistado classifica a introdução do instrumento de gestão como “grande avanço” para a administração pública estadual de Minas Gerais e afirma que na Segunda Geração o Acordo de Resultados adquire característica imperativa: órgãos subordinados devem atender às imposições da estratégia de Governo.

“O Acordo de Resultados representou um início importante, onde pode-se dizer que nenhum outro ente governamental no Brasil conseguiu esse nível de implementação dessa política”

“Nunca tantos órgãos da Administração Pública tiveram de maneira tão legítima metas. Então, esses 24 Acordos de Resultados foram aceitos e entendidos legitimamente pela direção dos órgãos. Historicamente, isso nunca aconteceu”

“Nós temos hoje no estado de Minas Gerais uma condição política de implementar políticas de gestão pública que eu não sei se vai se repetir na história. Valoriza-se muito a técnica. Quando nós vamos discutir metas, nós discutimos é com base no resultado. Não é se você, o Secretário e eu somos amigos ou não”

“Se não houvesse uma postura de governo, de política de governo para que isso acontecesse, você pode esquecer isso aqui”

QUADRO 4.6 - Discurso político: Entrevistado 03

Fonte: Dados da pesquisa.

(E3) afirma que a introdução do Acordo de Resultados na administração de Minas Gerais possibilitou que órgãos aceitassem legitimamente metas impostas pelo Governo. Para o entrevistado, uma “postura de governo” que valoriza a “técnica” e “resultados” criou uma “condição política” única no Estado para a implementação de políticas de gestão pública.

“A Superintendência Central de Modernização Institucional tem um papel institucional muito forte, tanto para a SEPLAG como para outros órgãos. Por Quê? Porque como ela é a gestora do Acordo de Resultados, a relação com outros órgãos passa a acontecer através de técnicos setorialistas responsáveis pelo Acordo de Resultados”

“O Acordo de Resultados é um acordo de vontades, ou seja, eu e você vamos chegar em um consenso do que você tem que realizar nesses quatro anos. Só que o que você tem que realizar está na cabeça do governador, porque foi ele quem fez o plano de governo e prometeu para a população aquelas ações”

“A segunda geração do Acordo de Resultados passa a ser estratégica. Entende-se que a proposta do governo é aquela, o planejamento é aquele. Então, os esforços de determinado órgão são canalizados para atingir a proposta que o governador colocou”

“Nós só conseguimos amadurecer pelo próprio amadurecimento da máquina do Governo, pelo próprio ajuste que foi feito na máquina. Ou seja, estruturalmente, nós estamos preparados para desenvolver a segunda geração do Acordo de Resultados, que é fazer com que a máquina gaste menos com ela e mais com o cidadão, com a área finalística”

QUADRO 4.7 - Discurso político: Entrevistado 04

Fonte: Dados da pesquisa.

“Com o Acordo de Resultados você está querendo o quê? Melhorar o resultado. Mas só o fato de começarmos a medir resultados já é um avanço. Porque se você não sabe o resultado que você está tendo, você não sabe se está melhorando ou piorando”

“Você não vai ter um bom Acordo de Resultados no primeiro ano, acho que não vai ter no segundo, talvez no terceiro ou quarto. É um instrumento claro de amadurecimento do processo”

QUADRO 4.8 - Discurso político: Entrevistado 05

Fonte: Dados da pesquisa.

Verifica-se que (E4) também recorre ao aspecto técnico para legitimar a introdução e implementação dos Acordos de Resultados. O entrevistado cita a característica imperativa da Segunda Geração do instrumento e destaca o fato de haver “amadurecimento natural” da estrutura administrativa do Estado. Opinião semelhante compartilha (E5). Para este entrevistado, enquanto a Primeira Geração representou um “avanço” para a administração pública estadual, a segunda possibilitou um “amadurecimento do processo”.

4.2.4.2 Ausência de comprometimento das chefias e do “chão de fábrica”

Guerreiro Ramos (1983) sugere que o sistema administrativo é composto por um conjunto de elementos e interações em que aspectos internos e externos, apesar de teoricamente distintos, se influenciam reciprocamente. Determinados elementos, nomeados de “elementos estruturais”, “elementos estruturais” ou “configurativos” e “elementos estruturantes”, são responsáveis por dar ao fato administrativo movimentação e intensidade, características que nem sempre estão presentes em outros “fatos”.

Por essas razões, Guerreiro Ramos (1983, p. 27) admite que o sistema administrativo possui totalidade aberta: no interior, existem elementos ou subsistemas em interação, com fronteiras que o diferenciam do ambiente (os elementos e sistemas externos). O sistema administrativo age e recebe influência do ambiente, “[...] procurando manter um equilíbrio dinâmico, tanto em suas relações internas como em suas relações externas”. Dessa forma, o autor propõe uma aproximação entre os sistemas administrativo e político e esclarece que as demandas de determinado sistema administrativo podem não ser atendidas quando ocorre conflito de interesses entre atores envolvidos.

Morgan (1996, p. 157) afirma que a “metáfora política” admite que organizações são “[...] redes de pessoas independentes com interesses divergentes que se juntam em função da oportunidade”. O autor acrescenta que organizações são compostas por coalizões e que estas surgem “[...] quando

grupos de indivíduos ficam juntos para cooperar com relação a assuntos específicos, eventos ou decisões”.

Foi possível identificar que (E1), (E2) e (E4) mencionaram *Ausência de comprometimento das chefias* como um dos problemas da Primeira Geração do Acordo de Resultados. (E1) indicou a existência de discrepâncias nos resultados apresentados: enquanto servidores recebiam excelentes avaliações de desempenho das chefias, órgãos participantes não alcançavam resultados previamente estabelecidos. Para este entrevistado, as chefias não se comprometeram a avaliar subordinados com critérios estipulados pelos idealizadores do instrumento de gestão. Segundo (E2), houve falta de envolvimento das chefias no processo de condução e acompanhamento dos Acordos de Resultados.

Em um primeiro momento, o secretário se colocava à favor. Dizia “eu quero o Acordo de Resultados”, mas não se envolvia no processo de celebração. Em outros casos, na maioria, você não teve esse envolvimento. Houve um interesse inicial, em função do retorno que o Acordo poderia oferecer, mas isso não foi considerado como estratégico pela alta gerência. Então, às vezes, nós tivemos um problema da alta gerência (E2).

De acordo com (E4), foram celebrados Acordos de Resultados na Primeira Geração que atendiam mais aos interesses de órgãos que o da cúpula de Governo. Para o entrevistado, houve foco na “máquina administrativa” em vez de “foco no cidadão”, resultando em dois problemas: conflito de interesses entre Governo e determinados órgãos e *Ausência de comprometimento das chefias*.

Não foi fácil conseguir internalizar em uma administração tamanha como a de Minas Gerais as estratégias colocadas pelo Governo. Ou seja, em determinados momentos surgiram Acordos de Resultados que não eram tão satisfatórios para o Governo e muito mais satisfatórios para um ou outro órgão (E4).

Rezende (2002b, p. 114) esclarece que o modelo de Estado Gerencial, voltado para resultados, com maior autonomia para gestores, menor controle burocrático e foco em resultados sofre de problemas de cooperação dos atores estratégicos por dois motivos, dos quais um merece destaque: reformas em contextos de reduzido desempenho “[...] representam uma política de ‘imposição de perdas’ aos setores da burocracia que se beneficiam com o reduzido desempenho”.

Isto explica porque mesmo quando existe um alinhamento dos interesses em torno da necessidade de elevar o desempenho da administração pública, as reformas enfrentam o desafio de “quebrar” as linhas de resistência organizadas por interesses setoriais das elites políticas, burocráticas e parte da sociedade. Essas elites tendem a considerar as reformas como “perdas concentradas”, e não como um bem público que beneficiará um grupo maior de atores” (REZENDE, 2002b, p. 114,115).

(E1), (E2), (E3) e (E4) relataram problemas de cooperação de servidores de nível operacional. Nesse trabalho, a subcategoria foi nomeada de *Ausência de comprometimento do “chão de fábrica”*. O termo “chão de fábrica” foi adotado pelo pesquisador porque (E3) e (E4) se referiram aos servidores de nível operacional dessa forma.

De acordo com (E2), os servidores não se encontravam “localizados” no instrumento. Em linhas gerais, servidores de nível operacional não se comprometiam, não sabiam ou não entendiam a responsabilidade que estavam assumindo porque não estavam contextualizados com os Acordos de Resultados.

Para (E3), os Acordos de Resultados de Primeira Geração não promoveram mudança de mentalidade dos servidores porque os prêmios por produtividade foram concebidos de forma incorreta. Conseqüentemente, o “chão de fábrica” não

se comprometia com o instrumento porque não visualizava benefícios nos prêmios por produtividade oferecidos pelo governo de Minas Gerais.

No “chão de fábrica” praticamente não tivemos mudanças. Os Acordos não representaram nada de muito diferente para o “chão de fábrica”. O prêmio da maneira como estava concebido não tinha possibilidades de produzir os resultados que nós queríamos. O prêmio acontecia ou por economia de despesas ou por aumento de receitas. Tanto um quanto o outro critério não são bons. O servidor não tinha garantias de que ia cumprir suas metas e receber o benefício. Ele poderia cumprir a sua meta e não receber o benefício. E se existe uma coisa que faz uma pessoa produzir mais, e isso sociologicamente é muito forte: o incentivo mais eficiente para o aumento de produtividade é a remuneração (E3).

Para (E2), um problema de disseminação da informação foi responsável pela *Ausência de comprometimento do “chão de fábrica”*. Servidores de nível operacional não associavam objetivos institucionais aos objetivos individuais e priorizavam interesses particulares. Segundo (E1), o problema de cooperação no nível operacional refletiu-se em diversos instrumentos de gestão do Governo, como o planejamento estratégico e os Acordos de Resultados.

Os requisitos do Acordo de Resultados: trabalhar o planejamento estratégico e deixá-lo estruturado, mobilizar a instituição, mobilizar as pessoas. Nós observamos que ele não estava acontecendo dessa forma. Estava acontecendo bem raso para estar atendendo, dentro do possível, necessidades e obrigações (E1).

<u>Ausência de comprometimento das chefias</u>	<u>Ausência de comprometimento do “chão de fábrica”</u>
<ul style="list-style-type: none"> - Chefias não se comprometiam a avaliar subordinados com critérios estipulados nos Acordos de Resultados - Falta de envolvimento das chefias no processo de condução e acompanhamento dos Acordos de Resultados - Determinados Acordos de Resultados atendiam mais aos interesses de órgãos do que da cúpula de Governo 	<ul style="list-style-type: none"> - Servidores de nível operacional não estavam contextualizados com os Acordos de Resultados: não se comprometiam, não sabiam ou não assumiam a responsabilidade que estavam assumindo - O “chão de fábrica” não se comprometia com o instrumento porque não visualizava benefícios nos prêmios por produtividade oferecidos pelo governo de Minas Gerais - Servidores de nível operacional não associavam objetivos institucionais aos objetivos individuais e priorizavam interesses particulares.

QUADRO 4.9 - Ausência de comprometimento das chefias e do “chão de fábrica”

Fonte: Elaborado pelo autor.

A experiência na administração pública mineira vai ao encontro do argumento de Little (1991) e de Hall e Taylor (2003). Little (1991) explica que indivíduos possuem interesses e que avaliam cursos de ação em suas escolhas: atribuem custos e benefícios para alternativas disponíveis e agem após levantarem prós e contras de cada escolha. A “escolha racional” de indivíduos depende de um cálculo entre “meios e fins” possíveis.

Hall e Taylor (2003, p. 197), por sua vez, comentam que é “[...] por intermédio das ações de indivíduos que as instituições exercem influência sobre as situações políticas”. Particularmente, o Institucionalismo da Escolha Racional reúne determinadas propriedades básicas, das quais três merecem destaque: atores envolvidos adotam um comportamento utilitário, motivados pela maximização de preferências individuais; a maximização de preferências individuais produz, em algumas situações, resultados indesejados para a coletividade; o comportamento dos atores é determinado por um cálculo estratégico, influenciado pelas expectativas do ator relativas ao comportamento provável de outros atores.

4.2.4.3 Mecanismos de cooperação: órgãos e servidores

Foram identificadas duas formas utilizadas para fazer com que houvesse cooperação em ambas gerações do Acordo de Resultados. Nesse trabalho, elas foram nomeadas de *Mecanismos de cooperação: órgãos* e *Mecanismos de cooperação: servidores*. Deve-se esclarecer que o objetivo das análises que se seguem não é promover julgamentos positivos ou negativos acerca dos meios

utilizados, mas revelar maneiras que os idealizadores do instrumento encontraram para solucionar problemas de cooperação.

(E2), (E3) e (E5) apontaram os mecanismos de cooperação voltados para órgãos participantes dos Acordos de Resultados. Para (E2), embora tenha sido clara a existência de problemas na Primeira Geração do instrumento de gestão, houve interesse de órgãos em virtude das políticas de incentivo e flexibilidade oferecidas. (E3) acrescenta que a existência de prêmios por produtividade e outros benefícios induziram órgãos a atingirem determinadas metas.

Como o Acordo de Resultados pretende pagar prêmios, nós não precisamos ter alguém pressionando todos os dias. Órgão e secretário se sentem compelidos a atingir aquelas metas porque os rumos da gestão pública em Minas Gerais são estes (E3).

No caso específico da Secretaria do Estado de Saúde de Minas Gerais, (E5) enumera três razões para a participação e permanência do órgão no Acordo de Resultados. Em primeiro lugar, existe uma questão política: a predisposição de determinado secretário aderir à política do Governo. Outro motivo identificado foi a existência de incentivos para órgãos e servidores. Por último, a impossibilidade de perder tais incentivos.

Existem alguns benefícios que estão vinculados aos Acordos de Resultados que se nós sairmos [pausa]. Hoje, o limite de dispensa de licitação é dobrado para quem participa do Acordo. Se nós sairmos desse processo, teremos um sério problema administrativo. Existe o vale alimentação de R\$ 170 nos vencimentos básicos de servidores que recebem R\$ 1200 por uma carga horária de 40 horas semanais¹⁴. Se nós tirássemos esse valor desse salário, que já está bem abaixo do mercado, nós teríamos um problema sério na Secretaria do Estado de Saúde de Minas Gerais. No nosso caso, a conjuntura nos obriga a continuar. Embora os benefícios sejam poucos, o que existe já te deixa bem amarrado. Nós não conseguimos sair desse jogo mais. Não dá para sair do Acordo de Resultados (E5).

¹⁴ De acordo com (E5), o valor citado refere-se ao vencimento inicial praticado na Secretaria do Estado de Saúde de Minas Gerais.

(E5), (E3) e (E4) apontaram os mecanismos de cooperação voltados para os servidores. É importante destacar um exemplo prático dado por (E5) a respeito da existência e preocupação com incentivos não-financeiros na Superintendência de Regulação, subordinada a Subsecretaria de Políticas e Ações da Saúde.

A Superintendência de Regulação fez um trabalho com uma metodologia infantil e que deu muito resultado. Existiam duas metas e no momento em que as duas fossem cumpridas em um mês, o órgão ganhava uma estrela. No outro mês, outra estrela. No terceiro mês, outra estrela. No final do ano, o órgão que recebesse mais estrelas ganhava o prêmio de ouro, um certificado de eficiência naquele processo de trabalho. O desempenho melhorou assustadoramente (E5).

No entanto, foi possível perceber que a discussão sobre os incentivos financeiros foi predominante no discurso de (E3), (E4) e (E5). O primeiro entrevistado citou um exemplo da Secretaria de Estado de Defesa Social, onde o pagamento de Vale Alimentação foi utilizado como mecanismo de cooperação para servidores durante a Primeira Geração do Acordo de Resultados.

Nos primeiros quatro anos, em algumas secretarias específicas, nós criamos alguns critérios e formas de implementação da política que fez com que os servidores tivessem algum tipo de vinculação. Particularmente, na Secretaria de Estado de Defesa Social nós tivemos um certo grau de vinculação, mas muito baixo. Nós implementamos o Vale Alimentação logo na assinatura do Acordo de Resultados e fizemos uma espécie de terrorismo com as pessoas: “se você não cumprir sua meta, você vai perder o Vale Alimentação” (E3).

Os Quadros 4.10, 4.11 e 4.12 destacam trechos importantes das entrevistas conduzidas com (E3), (E4) e (E5), que revelam a utilização e predominância de incentivos financeiros como mecanismos de cooperação. Deve-se esclarecer que não se pretende promover juízo de valor sobre a utilização desse mecanismo de

cooperação, mas revelar como o tema foi abordado e a percepção dos atores estratégicos sobre os efeitos de tais medidas.

“Os servidores não conheciam os objetivos individuais, não conheciam os objetivos institucionais e não tinham nenhum incentivo para conhecer. Eles não iam receber nada com isso. A maioria das pessoas só se move de maneira efetiva, especialmente no “chão de fábrica”, quando isso faz alguma diferença em termos concretos”

“Poucas políticas de gestão pública são capazes de mudar a cultura. Quando você paga, você muda as pessoas, você muda as formas com que as coisas acontecem. Mesmo sem pagar, mesmo os 15 Acordos de Resultados que não possuíam política de remuneração variável, nós conseguimos algum tipo de preocupação dos órgãos”

QUADRO 4.10 - Mecanismos de cooperação: servidores – Entrevistado 03

Fonte: Dados da pesquisa.

“Nós temos uma ferramenta que é o prêmio por produtividade. À medida que os Acordos de Resultados vão sendo alcançados, os servidores têm direito a receber prêmios por produtividade. Essa já é uma cenourinha que faz com que eles corram atrás”

“Existe um projeto de *endomarketing* que tem como objetivo fazer com que a idéia do Acordo de Resultados e as metas cheguem à ponta. Eu não posso ter um Acordo de Resultados somente no campo gerencial do Governo. Eu tenho que fazer com que o servidor entenda seu papel naquela estratégia”

QUADRO 4.11 - Mecanismos de cooperação: servidores – Entrevistado 04

Fonte: Dados da pesquisa.

“Isso não tem jeito. O servidor médio, em geral, não vai alcançar bom desempenho porque isso vai ser bom para a instituição. Ou nós vinculamos incentivos claros para o cumprimento de metas ou eu acho que a experiência perde muita força”

“O incentivo financeiro é o melhor de todos: vai direto no bolso, o indivíduo passa a contar com aquilo e sabe se ele não fizer ele vai perder. Não sendo incentivo financeiro, eu acho que também funciona. Independente de qual for o incentivo, deve existir um mecanismo de incentivo claro”

QUADRO 4.12 - Mecanismos de cooperação: servidores – Entrevistado 05

Fonte: Dados da pesquisa.

Os resultados apresentados sugerem três importantes constatações. Em primeiro lugar, a metodologia do Acordo de Resultados contemplava, desde o início, a possibilidade de que órgãos e chefias não cooperassem com o instrumento de gestão. Por essa razão, foram introduzidos mecanismos de cooperação voltados para órgãos, como políticas de incentivo e flexibilidades, como a dispensa de licitação para a Secretaria do Estado de Saúde de Minas Gerais. Da mesma forma, acreditava-se em uma questão política capaz de influenciar decisões de secretários ou chefias: a predisposição desses indivíduos em aderir à política de Governo vigente e, conseqüentemente, ao Acordo de Resultados.

Em segundo lugar, a metodologia contemplava a possibilidade de não haver cooperação de servidores de nível médio e operacional. Desde a Primeira Geração dos Acordos de Resultados, houve preocupação em conjugar metas institucionais e individuais com incentivos financeiros, fossem estes concedidos mediante pagamento de prêmios por produtividade ou através de benefícios como o Vale Alimentação.

Por último, mesmo havendo a existência de *Ausência de comprometimento do “chão de fábrica”* na Primeira Geração do Acordo de Resultados, três entrevistados revelaram a predominância de incentivos financeiros como mecanismos de cooperação voltados para servidores. Na percepção de (E3), (E4) e (E5), incentivos desse gênero são determinantes para que servidores de nível médio e operacional cooperem com objetivos individuais e institucionais do instrumento de gestão.

5 . CONCLUSÃO E RECOMENDAÇÕES

Este trabalho teve como intuito investigar a aproximação entre os sistemas administrativo e político no contexto da administração pública do estado de Minas Gerais. Acredita-se que fatores administrativos e políticos são determinantes para a modificação de programas de governo, políticas públicas e instrumentos de gestão, gerando resultados satisfatórios ou insatisfatórios para a coalizão dominante.

Em Minas Gerais, o programa de governo conhecido como Choque de Gestão foi apresentado à população durante o processo eleitoral de 2002. Segundo seus idealizadores, o Choque de Gestão representa uma iniciativa singular e original nos contextos históricos nacional e internacional, por apresentar duas características básicas: adequação institucional voltada para o desenvolvimento e construção a partir de um modelo integrador de políticas (Vilhena et al., 2006).

Entre uma série de modificações promovidas na estrutura administrativa, merece destaque a introdução de um sistema de contratualização definido como Acordo de Resultados. Formalizado em 2003, o Acordo de Resultados é um instrumento de gestão institucional que tem como objetivo melhorar o funcionamento do planejamento governamental, aparato governamental e seus arranjos institucionais, gestão de recursos e de pessoas (Vilhena et al., 2006).

Diante da importância que o Acordo de Resultados assumiu e assume para a administração pública de Minas Gerais, este foi escolhido para que se pudesse verificar fatores administrativos e políticos responsáveis pela modificação do

instrumento, a partir de 2006. Delimitou-se uma pesquisa exclusivamente qualitativa em torno do Acordo de Resultados em suas duas “gerações” (2003-2006 e 2007 em diante) e dois órgãos da estrutura administrativa: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e Superintendência Central de Modernização Institucional (SUMIN).

Foram selecionados cinco atores da cúpula do Governo e definidos como atores estratégicos da pesquisa. O levantamento de suas percepções através de entrevistas semi-estruturadas e a análise, realizada mediante Análise de Conteúdo, foram importantes para identificação e discussão de fatores administrativos e políticos responsáveis pela modificação da metodologia do Acordo de Resultados.

Verificou-se que, em sua Primeira Geração (2003 - 2006), o Acordo de Resultados apresentou problemas de ausência de alinhamento e incompatibilidade de metas com outros instrumentos do sistema de planejamento de Minas Gerais. Da mesma forma, constatou-se que a cooperação ganhou status de recurso crítico nesse contexto: chefias e servidores não cooperaram de maneira satisfatória com o instrumento de gestão.

Esses resultados corroboram o argumento defendido por Rezende (2002b): reformas com foco em resultados, com maior autonomia para gestores e menor controle burocrático sofrem de problemas de cooperação dos atores estratégicos, pois produzem incentivos conflitantes a determinados setores da burocracia, que se beneficiam com o reduzido desempenho. Rezende (2002a) acrescenta que o sucesso da implementação de políticas que tem como objetivo modificar o modo

de operação do Estado depende da cooperação simultânea e integral de atores estratégicos e de servidores de nível operacional.

Em segundo lugar, o problema de cooperação observado nos níveis operacionais vai ao encontro do que afirmam Little (1991) e Hall e Taylor (2003): indivíduos possuem interesses e avaliam cursos de ação em suas escolhas, que dependem de um cálculo entre meios e fins possíveis. As instituições, por sua vez, exercem influência sobre situações políticas por intermédio das ações desses indivíduos.

Esses problemas não impediram que o Acordo de Resultados adquirisse importante função institucional para o estado de Minas Gerais, mas motivaram a modificação de sua metodologia, a partir de 2007. O instrumento de planejamento de longo prazo, Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), foi reformulado e determinadas medidas foram incorporadas, como a introdução de indicadores de impacto, definidos como indicadores finalísticos, divisão do Acordo de Resultados em etapas, desdobramento de metas para servidores de nível médio e operacional e direcionamento do foco para equipes de trabalho.

Foi possível observar que Acordo de Resultados, SEPLAG e SUMIN se constituem em importantes instrumentos de modernização e fortalecimento institucional do estado de Minas Gerais. Deve-se esclarecer que um dos motivos que justificou a implementação do programa de governo Choque de Gestão foi o diagnóstico de que havia um enfraquecimento institucional do Estado e a apresentação de dados de decadência em diversos setores sociais e econômicos (Vilhena et al., 2006).

O Acordo de Resultados representa um instrumento voltado para a estrutura administrativa, com o objetivo de fazer com que o Estado consiga pactuar metas pré-estabelecidas. O instrumento possui importante função de manter a coerência das ações gerais do governo, estabelecendo metas e indicadores de desempenho para servidores de nível operacional, médio e estratégico. A introdução do instrumento de gestão institucional possibilitou que houvesse levantamento, sistematização e acompanhamento de informações gerenciais a respeito da atuação do Estado em diversas áreas.

Nesse contexto, SEPLAG e SUMIN auxiliam a condução dos Acordos de Resultados como órgãos de apoio. O primeiro atua como facilitador e interventor, identificando processos críticos e prioritários, assessorando órgãos participantes e executando a função de acordante. A SUMIN é responsável pela formulação de políticas na área de modernização e atua como gestora: assessora, sensibiliza para utilização do instrumento, concentra informações e auxilia a SEPLAG a induzir e supervisionar o instrumento.

Esses resultados contribuem para a discussão de instrumentos que sejam capazes de conjugar objetivos de melhorar a performance do aparato burocrático e fortalecer o Estado como instituição. Em linhas gerais, partilha-se do argumento de Bresser Pereira (1998): o sucesso de reformas ou políticas públicas em contextos de reduzido desempenho, como o de Minas Gerais, depende da introdução de instrumentos capazes de viabilizar a gestão.

No entanto, existe uma analogia entre Administração e Política que não é causal, em que são muito tênues as diferenças entre esses dois sistemas (Guerreiro Ramos, 1983). O discurso político dos atores estratégicos, por

exemplo, representa importante instrumento de modernização e fortalecimento institucional e procura legitimar a introdução e o estabelecimento do Acordo de Resultados na administração pública do estado de Minas Gerais. O fato é explicado da seguinte maneira por Loureiro e Abrucio (1999): ocorre uma burocratização da política e uma politização da burocracia, com burocratas reforçando o aspecto político em seu cálculo de atuação e políticos baseando sua atuação no discurso técnico.

Da mesma forma, houve, desde o princípio, preocupação dos idealizadores do programa de governo com problemas de cooperação. Por essa razão, foram analisados mecanismos de cooperação voltados para órgãos e servidores do Estado. Constatou-se a predominância dos incentivos financeiros. Segundo percepção de determinados atores estratégicos, esses incentivos são importantes para que servidores de níveis médios e operacionais, afastados do processo decisório, alcancem, em conjunto, objetivos individuais e institucionais do Acordo de Resultados.

No campo do conhecimento da Administração Pública no Brasil, é recorrente a publicação de trabalhos que analisam introdução e implementação de reformas administrativas ou institucionais. A realidade brasileira apresenta, desde a década de 1960, casos de introdução de instrumentos de flexibilização, racionalização, desburocratização, descentralização e desconcentração administrativas (Torres, 2004). Reformas não têm continuidade e são modificadas e constantemente abandonadas (Rezende, 2002).

No entanto, os resultados e conclusões a que chegou este trabalho permitem colocar em pauta a discussão acerca de instrumentos administrativos

que têm como objetivo melhorar a performance do aparato burocrático e fortalecer o Estado para que este seja capaz de promover políticas públicas eficientes e eficazes. Da mesma forma, estabelecem a relação de problemas administrativos com políticos: indivíduos possuem um conjunto de interesses e apóiam e cooperam com determinados instrumentos quando estes atendem às suas demandas.

Em segundo lugar, o trabalho procura contribuir para a realidade administrativa de Minas Gerais ao apresentar uma análise atual de um instrumento de gestão institucional vigente na administração pública do Estado, com base na percepção de funcionários de cúpula do Governo. Dessa forma, procura apontar problemas e apresentar alternativas para futuras modificações no Acordo de Resultados.

Posto isto, recomenda-se que futuros trabalhos delimitem a investigação em torno de Acordos de Resultados de órgãos específicos, como os da Secretaria de Saúde ou Secretaria de Meio Ambiente de Minas Gerais. Acredita-se na importância da análise do fenômeno da cooperação e os motivos para sua presença ou ausência nestes órgãos.

Em segundo lugar, sugere-se a escolha de determinados servidores de nível médio e operacional como sujeitos de futuras pesquisas. Este trabalho voltou-se para a análise da percepção de atores estratégicos do programa Choque de Gestão que se encontram próximos do processo decisório. Dessa forma, o levantamento e análise das percepções de funcionários distantes desse processo podem servir para o mapeamento das percepções de grupos de indivíduos posicionados em diferentes níveis hierárquicos.

Em terceiro lugar, acredita-se que futuros trabalhos possam medir o grau de institucionalização do Acordo de Resultados através dos quatro critérios estipulados por Huntington (1975, p. 24): adaptabilidade, complexidade, autonomia e coesão. Esse procedimento permite, segundo o autor, que sejam medidos “[...] acréscimos e decréscimos na institucionalização de organizações e procedimentos particulares” no interior de determinado sistema político.

Por fim, recomenda-se a produção de um trabalho científico sobre o Acordo de Resultados à luz do que se discute na perspectiva *agent x principal*. Resumidamente, as relações *agent x principal* admitem a existência de uma assimetria informacional: por disporem de informações às quais os *principals* não observam diretamente, os “[...] *agents* podem observar coisas que os *principals* não podem ver”. Conseqüentemente, o *principal* precisa induzir o *agent* a agir em seu interesse, levando em consideração a restrição de compatibilidades de incentivo (PRZEWORSKI, 2005, p. 45). Dessa forma, acredita-se que uma pesquisa que se propõe investigar esse dilema nas relações entre acordante (*principal*) e acordado (*agent*) dos Acordos de Resultados, possa oferecer uma discussão adicional e complementar a que foi apresentada nesse trabalho.

6. REFERÊNCIAS

6.1 LIVROS E PERIÓDICOS

ABELL, Derek F. Duplo Planejamento – Para sustentar a excelência administrativa, as empresas precisam de uma estratégia “hoje para hoje” e outra “hoje para amanhã”. **HSM Management**, São Paulo, n. 16, p. 106-114, set./out. 1999.

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública - Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997.

ALMEIDA, Mariana R.; REBELATTO, Daisy A. N. O inventário dos modelos de avaliação para políticas públicas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE DINÂMICA DE NEGÓCIOS SBDS, 1º., 2006, Brasília. **Anais eletrônicos...** Sociedade Brasileira de Dinâmica de Sistemas (SBDS). Disponível em: http://www.upis.br/dinamicadenegocios/arquivos/2%20modelo_de_politica_pub_Mariana_Almeida.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2007.

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho. **Texto para discussão (ENAP)**, Brasília, n. 45, 2002.

BARDIN, Laurence. **Análise de Conteúdo**. Tradução: Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70, 1995.

BARRETO, Maria da Graça Pitiá.; BARRETO, Eduardo Fausto. Administração ou Gestão? - Eis a questão. In: SANTOS, Reginaldo Souza (Org). **A administração política como campo do conhecimento**. São Paulo – Salvador: Mandacaru, 2004. cap. 4.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania**. São Paulo: 34, 1998.

_____. A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. **Texto para discussão (ENAP)**, Brasília, n. 9, 1996.

BRUYNE, Paul de.; HERMAN, Jacques.; SCHOUTHEETE, Marc de. **Dinâmica da Pesquisa em Ciências Sociais** – Os pólos da prática metodológica. Tradução: Ruth Joffily. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1991.

CERVO, Amado L.; BERVIAN, Pedro A. **Metodologia Científica**. 3. ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.

CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira da. O governo matricial em Minas Gerais: implantando o choque de gestão. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, IX., 2004, Madrid. **Anais eletrônicos...** Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma Del Estado Gestión y Políticas Públicas (Siare). Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0049619.pdf>>. Acesso em: 30 jun. 2007.

ESPÍRITO SANTO, Alexandre do. **Delineamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Loyola, 1992. p. 45-79.

FISCHER, Tânia. Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 24, n. 4, p. 278-288, out./dez. 1984.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1989.

GODOY, Arilda Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, mar./abr. 1995a.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral da administração. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 193-223, 2003.

HUNTINGTON, Samuel P. **A ordem política nas sociedades em mudança**. Tradução: Pinheiro de Lemos. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1975.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo Keinert. Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 34, n. 3, p. 41-48, mai./jun. 1994.

KHUN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. 3. ed. Tradução: Beatriz Viana Boeira e Nelson Boeira. São Paulo: Perspectiva, 2000.

LITTLE, Daniel. **Varieties of social explanation**: an introduction to the philosophy of social science. Colorado: Westview Press, 1991. cap. 3.

LOUREIRO, Maria Rita.; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, p. 69-89, out. 1999.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. Tradução: Cecília Whitaker Bergamini e Roberto Coda. São Paulo: Atlas, 1996. cap. 6.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa – características, usos e possibilidades. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, 2º sem./1996. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/C03-art06.pdf>>. Acesso em: 26 fev. 2008.

OLVEIRA, Cecilia Helena de Salles. O poder moderador no segundo reinado – mediações entre fontes e historiografia. In: ENCONTRO REGIONAL DO NÚCLEO DE SÃO PAULO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE HISTÓRIA (ANPUH), XVI., 2002, São Paulo. **Mesa-redonda do Grupo de Trabalho de Política...** Franca: UNESP, 2002. Disponível em: <http://www.tj.rs.gov.br/institu/memorial/RevistaJH/vol3n5/05_Cecilia_Salles.pdf>. Acesso em: 26 fev. 2008.

OSBORNE, David.; GAEBLER, Ted. **Reinventando o Governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 10. ed. Tradução: Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. Brasília: MH Comunicação, 1998.

PACHECO, Regina Silvia. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, IX., 2004, Madrid. **Anais eletrônicos...** Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado Gestión y Políticas Públicas (Siare). Disponível em: <<http://www.clad.org.ve/fulltext/0049823.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2008.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos.; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005. p. 39-73.

PUGLISI, Maria Laura.; FRANCO, Barbosa. **Análise de Conteúdo**. 2. ed. Brasília: Líber, 2005.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que reformas administrativas falham? **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 50, p. 123-184, out. 2002a.

_____. Razões da crise de implementação do estado gerencial: desempenho versus ajuste fiscal. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 19, p. 111-121, nov. 2002b.

ROCHA, Angela da. Métodos Qualitativos em Administração: Usos e Abusos. **Informativo ANPAD**, Seção Editorial, Rio de Janeiro, n. 6, jan./fev./mar. 2005. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/publicacoes_informativo_editorial.php?cod_informativo=6>. Acesso em: 26 fev. 2008.

SILVEIRA JÚNIOR, Aldery.; VIVACQUA, Guilherme Antônio. Estratégia: planejamento e administração. In: _____. **Planejamento estratégico como instrumento de mudança organizacional**. Brasília: UNB, 1996. cap. 2.

THÉRET, Bruno. As instituições entre as estruturas e as ações. **Lua Nova**, São Paulo, n. 58, p. 225-254, 2003.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Estado, Democracia e Administração Pública no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV, 2004. p. 171-178.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo da Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

VILHENA, Renata. et al. (Orgs.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 3. ed. Tradução: Daniel Grassi. Porto Alegre: Bookman, 2005.

6.2 DOCUMENTOS, LEIS E OUTRAS REFERÊNCIAS ELETRÔNICAS

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE HISTÓRIA (ANPUH). Disponível em: <<http://www.anpuh.org/>>. Acesso em 31 jul. 2007.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/gestao/conteudo/publicacoes/plano_diretor/portugues_tudo.htm>. Acesso em: 16 jan. 2007.

BRESSER-PEREIRA *WEBSITE*. Disponível em:
<<http://www.bresserpereira.org.br/>>. Acesso em 31 jul. 2007.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. **Estado para resultados – Contratualização de resultados**. Belo Horizonte, 2007. Apresentação em transparências disponíveis em meio eletrônico. Disponível em:
<http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/choque/acordo_resultado/arquivos/a_presentacao_nova_metodologia_acordo-25_06.ppt>. Acesso em: 16 jan. 2007.

MINAS GERAIS. Decreto nº 43244, de 01 de abril de 2003. **Regulamenta o parágrafo 1º, do art. 3º, da Lei Delegada nº 63, de 29 de janeiro de 2003, que dispõe sobre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/>>. Seção Legislação/Legislação Mineira. Acesso em: 05 jul. 2007.

_____. Decreto nº 43674, de 04 de dezembro de 2003. **Dispõe sobre a aplicação, no âmbito do Poder Executivo, de recursos em desenvolvimento institucional e prêmio por produtividade, provenientes da economia de despesas de que trata a Lei nº 14.694, de 30 de julho de 2003**. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/>>. Seção Legislação/Legislação Mineira. Acesso em: 15 fev. 2008.

_____. Decreto nº 43675 de 04 de dezembro de 2003. **Dispõe sobre a avaliação institucional, o Acordo de Resultados e a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, no âmbito do Poder Executivo, de que trata a Lei nº 14.694, de 30 de julho de 2003**. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/>>. Seção Legislação/Legislação Mineira. Acesso em: 15 fev. 2008.

_____. Decreto nº 44459, de 12 de fevereiro de 2007. **Estabelece a estrutura orgânica das secretarias de Estado e órgãos autônomos do Poder Executivo**. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/>>. Seção Legislação/Legislação Mineira. Acesso em: 23 jul. 2007.

_____. Lei Delegada nº 63, de 29 de janeiro de 2003. **Dispõe sobre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências. Revogada pelo artigo 8º, da Lei Delegada nº 126**. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/>>. Seção Legislação/Legislação Mineira. Acesso em: 30 jun. 2007.

_____. Lei Delegada nº 126, de 25 de janeiro de 2007. **Dispõe sobre a estrutura orgânica básica da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/>>. Seção Legislação/Legislação Mineira Acesso em: 30 jun. 2007.

_____. Lei nº 14.694, de 30 de julho de 2003. **Disciplina a avaliação de desempenho institucional, o Acordo de Resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários, provenientes de economias com despesas correntes, no âmbito do poder executivo e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/>>. Seção Legislação/Legislação Mineira. Acesso em: 05 nov. 2007.

_____. Lei nº 15.032, de 20 de janeiro de 2004. **Estabelece o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/>>. Seção Legislação/Legislação Mineira. Acesso em: 27 fev. 2008.

_____. Lei nº 17.007, de 28 de setembro de 2007. **Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e dá outras providências.** Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/>>. Seção Legislação/Legislação Mineira. Acesso em: 09 fev. 2008.

SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL. Disponível em: <<http://www.seds.mg.gov.br/>>. Acesso em: 13. fev. 2008.

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/>>. Acesso em: 30 jun. 2007.

_____. Promovendo a Gestão por Resultados. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/choque/acordo_resultado/acordo_resultado.asp>. Acesso em: 30 jun. 2007.

_____. **Organograma da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.** Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/instituicao/arquivo/organograma_2007_final.pdf>. Acesso em: 30 jun. 2007.

SECRETARIA DO ESTADO DE SAÚDE DE MINAS GERAIS. Disponível em: <<http://www.saude.mg.gov.br/>>. Acesso em: 13 fev. 2008.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL (TSE). **Resultados das eleições para o representante de governo do estado de Minas Gerais de 2002 e 2006.** Seção Eleições/Resultados. Disponível em: <<http://www.tse.gov.br/internet/index.html>>. Acesso em: 30 jun. 2007.

6.3 BIBLIOGRAFIA

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do aparelho do Estado e a Constituição brasileira. **Texto para discussão (ENAP)**, Brasília, n. 1, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos.; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 6. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos.; WILHEIM, Jorge.; SOLA, Lourdes (Orgs.). **Sociedade e Estado em transformação**. São Paulo: UNESP, 1999.

CADERNOS BDMG. Revista semestral editada pelo Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. Belo Horizonte, n. 12, abr. 2006, p. 1-76.

CONCEIÇÃO, Octavio A. C. O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 2, p. 119-146, jul./dez. 2002.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, Brasília, n. 21, p. 212-259, jun. 2000.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun. 1995b.

GODOY, Arilda Schmidt. A pesquisa qualitativa e sua utilização em administração de empresas. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 4, p. 65-71, jul./ago. 1995c.

HOOD, Christopher. The “new public management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations and Society**, v. 20, n. 2/3, p. 93-109, 1995.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 1, p. 273-288, mar./abr. 2006.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEREIRA, Carlos.; MUELLER, Bernardo. Uma teoria da preponderância do poder executivo – O sistema de comissões no Legislativo brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 15, n. 43, p. 45-67, jun. 2000.

SANTOS, Fabiano. Partidos e Comissões no Presidencialismo de Coalizão. **DADOS**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, p. 237-264, 2002.

SELZNICK, Philip. Institutionalism “old” and “new”. **Administrative Science Quarterly**, v. 41, n. 2, p. 270-278, jun. 1996.

7. ANEXOS

7.1 LEI 14.694, 2003

Norma: LEI 14694 2003 **Data:** 30/07/2003 **Origem:** LEGISLATIVO

Ementa: DISCIPLINA A AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL, O ACORDO DE RESULTADOS, A AUTONOMIA GERENCIAL, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA, A APLICAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS PROVENIENTES DE ECONOMIAS COM DESPESAS CORRENTES, NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Relevância: LEGISLAÇÃO BÁSICA

Fonte: PUBLICAÇÃO – MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO – 31/07/2003 PÁG. 19 COL. 1

Vide: DECRETO 43671 2003 / ART. 6
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO – 05/12/2003 PÁG. 1 COL. 2
 LEGISLAÇÃO RELEVANTE
 DECRETO 43672 2003 / ART. 6
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO – 05/12/2003 PÁG. 2 COL. 2
 LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 33
 DECRETO 43674 2003 / ART. 1
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO – 05/12/2003 PÁG. 6 COL. 1
 LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 29
 DECRETO 43675 2003 / ART. 2
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO – 05/12/2003 PÁG. 6 COL. 2
 LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 32, 33 E 34
 DECRETO 43675 2003 / ART. 14
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO – 05/12/2003 PÁG. 6 COL. 2
 LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26
 DECRETO 43698 2003 / ART. 2
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO – 12/12/2003 PÁG. 4 COL. 2
 LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 E INCISO V
 DECRETO 43764 2004 / ART. 5
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO – 17/03/2004 PÁG. 1 COL. 1
 LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 33
 LEI 15275 2004
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO – 31/07/2004 PÁG. 2 COL. 1
 ACRÉSCIMO ART. 30 PARÁGRAFO 4; 33 PARÁGRAFO 3
 LEI 15275 2004 / ART. 1
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO – 31/07/2004 PÁG. 2 COL. 1
 ALTERAÇÃO ART. 2 INCISO V; 29 CAPUT; 31 CAPUT; 32; 34.
 LEI 15275 2004 / ART. 2
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO – 31/07/2004 PÁG. 2 COL. 1
 ACRÉSCIMO ART. 9 PARÁGRAFOS 2 E 3
 LEI 15275 2004 / ART. 3
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO – 31/07/2004 PÁG. 2 COL. 1
 ALTERAÇÃO ART. 30 CAPUT PARÁGRAFOS 1 E 2
 LEI 15275 2004 / ART. 4

MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 31/07/2004 PÁG. 2 COL. 1
ACRÉSCIMO ART. 32 A
LEI 15275 2004 / ART. 5
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 31/07/2004 PÁG. 2 COL. 1
ALTERAÇÃO ART. 33 PARÁGRAFOS 1 E 2
DECRETO 43851 2004
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 11/08/2004 PÁG. 14 COL. 2
LEGISLAÇÃO RELEVANTE
DECRETO 43917 2004
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 17/11/2004 PÁG. 2 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE
LEI 15474 2005 / ART. 17
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 29/01/2005 PÁG. 2 COL. 2
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 29
DECRETO 44006 2005 / ART. 1
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 12/04/2005 PÁG. 1 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE
DECRETO 44095 2005
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 30/08/2005 PÁG. 2 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE
DECRETO 44099 2005 / ART. 8
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 30/08/2005 PÁG. 3 COL. 2
LEGISLAÇÃO RELEVANTE
DECRETO 44100 2005 / ART. 3
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 30/08/2005 PÁG. 4 COL. 2
LEGISLAÇÃO RELEVANTE
LEI 15788 2005 / ART. 1
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO ANEXO - 28/10/2005 PÁG. 54
COL. 1
ACRÉSCIMO ART. 33 PARÁGRAFOS 4 E 5
LEI COMPLEMENTAR 91 2006 / ART. 11
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 20/01/2006 PÁG. 1 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE
LEI 16190 2006 / ART. 26
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 23/06/2006 PÁG. 1 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE
LEI 16697 2007 / ART. 5
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 18/01/2007 PÁG. 4 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 29
LEI 16697 2007 / ART. 8
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 18/01/2007 PÁG. 4 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE
DECRETO 44494 2007
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 29/03/2007 PÁG. 1 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II
DECRETO 44504 2007
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 21/04/2007 PÁG. 1 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II
DECRETO 44506 2007
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 24/04/2007 PÁG. 1 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26
DECRETO 44507 2007
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 26/04/2007 PÁG. 1 COL. 2
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II
DECRETO 44511 2007
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 11/05/2007 PÁG. 1 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44551 2007
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 27/06/2007 PÁG. 1 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44554 2007
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 28/06/2007 PÁG. 2 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44570 2007 / ART. 1
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 17/07/2007 PÁG. 1 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44572 2007
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 24/07/2007 PÁG. 2 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE

DECRETO 44582 2007 / ART. 26
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 28/07/2007 PÁG. 1 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE

DECRETO 44583 2007 / ART. 1
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 28/07/2007 PÁG. 1 COL. 2
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44584 2007 / ART. 1
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 28/07/2007 PÁG. 2 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44585 2007 / ART. 1
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 28/07/2007 PÁG. 2 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44590 2007
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 07/08/2007 PÁG. 4 COL. 2
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44592 2007
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 09/08/2007 PÁG. 2 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44593 2007
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 09/08/2007 PÁG. 2 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44597 2007
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 15/08/2007 PÁG. 1 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26

DECRETO 44614 2007
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 15/09/2007 PÁG. 1 COL. 2
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44622 2007
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 26/09/2007 PÁG. 9 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44634 2007
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 11/10/2007 PÁG. 1 COL. 2
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44637 2007
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 11/10/2007 PÁG. 3 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44659 2007
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 22/11/2007 PÁG. 1 COL. 2
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44668 2007
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 06/12/2007 PÁG. 1 COL. 1
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44669 2007
MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 06/12/2007 PÁG. 1 COL. 2
LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44670 2007
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO – 06/12/2007 PÁG. 1 COL. 2
 LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44675 2007
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO – 15/12/2007 PÁG. 1 COL. 1
 LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44681 2007
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO – 19/12/2007 PÁG. 1 COL. 1
 LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44683 2007 / ART. 1
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO – 21/12/2007 PÁG. 1 COL. 1
 LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44750 2008
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO – 12/03/2008 PÁG. 1 COL. 2
 LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44771 2008
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO – 09/04/2008 PÁG. 7 COL. 1
 LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44773 2008
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO – 10/04/2008 PÁG. 1 COL. 1
 LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

DECRETO 44783 2008
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO – 18/04/2008 PÁG. 2 COL. 2
 LEGISLAÇÃO RELEVANTE ART. 26 INCISO II

Indexação: DISPOSITIVOS, OBJETIVO, AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL, ACORDO DE RESULTADOS, AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, APLICAÇÃO DE RECURSOS, ORIGEM, ECONOMIA, DESPESA CORRENTE, DESENVOLVIMENTO, PROGRAMA, APERFEIÇOAMENTO, SERVIDOR, ÂMBITO, EXECUTIVO. OBRIGATORIEDADE, PARECER FAVORÁVEL, (SEPLAG), EFEITO, ASSINATURA, ACORDO DE RESULTADOS, ÓRGÃOS, EXECUTIVO. DISPOSITIVOS, CRIAÇÃO, COMPETÊNCIA, COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO, ACORDO DE RESULTADOS. DISPOSITIVOS, VIGÊNCIA, RENOVAÇÃO, REVISÃO, ACORDO DE RESULTADOS. DISPOSITIVOS, RESPONSABILIDADE, DIRIGENTE, ÓRGÃOS, ENTIDADE, EXECUTIVO, CUMPRIMENTO, ACORDO DE RESULTADOS. DISPOSITIVOS, AUTORIZAÇÃO, DIRIGENTE, ÓRGÃOS, ENTIDADE, EXECUTIVO, CONTROLE INTERNO, ABERTURA, CRÉDITO SUPLEMENTAR, ALTERAÇÃO, QUANTITATIVO, DISTRIBUIÇÃO, CARGO EM COMISSÃO, EDIÇÃO, REGULAMENTO, REFERÊNCIA, AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO. UTILIZAÇÃO, MODALIDADE, CONSULTA, PREGÃO, REALIZAÇÃO, DISPENSA, LICITAÇÃO, EFEITO, ALCANCE, OBJETIVO, ACORDO DE RESULTADOS. POSSIBILIDADE, UTILIZAÇÃO, RESULTADO, AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO, EFEITO, CONCESSÃO, PROGRESSÃO, PROMOÇÃO, PRÊMIO POR PRODUTIVIDADE, ADICIONAL DE DESEMPENHO, SERVIDOR, EXECUTIVO. AUTORIZAÇÃO, CRITÉRIOS, ÓRGÃOS, ENTIDADE, EXECUTIVO, CONTRATAÇÃO, EMPREGADO PÚBLICO, REGIME TRABALHISTA, (CLT), HIPÓTESE, VIGÊNCIA, ACORDO DE RESULTADOS. DISPOSITIVOS, APURAÇÃO, FORMA, APLICAÇÃO, RECURSOS FINANCEIROS,

ORIGEM, ECONOMIA, DESPESA CORRENTE, ÓRGÃOS, EXECUTIVO, POSSIBILIDADE, PAGAMENTO, PRÊMIO POR PRODUTIVIDADE, HIPÓTESE, VIGÊNCIA, ACORDO DE RESULTADOS. OBRIGATORIEDADE, ESTIMATIVA, RECURSOS FINANCEIROS, EFEITO, ECONOMIA, VIGÊNCIA, ACORDO DE RESULTADOS, COMPOSIÇÃO, PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA. DISPOSITIVOS, FORMA, PERCENTAGEM, VALOR, PRÊMIO POR PRODUTIVIDADE, PROIBIÇÃO, INCORPORAÇÃO, REMUNERAÇÃO, PROVENTOS, BASE DE CÁLCULO, VANTAGENS, CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA, SERVIDOR, EXECUTIVO. COMPETÊNCIA, CÂMARA TEMÁTICA, COLEGIADO DE GESTÃO GOVERNAMENTAL, APURAÇÃO, ECONOMIA, EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, EXECUÇÃO FINANCEIRA, ÓRGÃOS, ENTIDADE, EXECUTIVO, VIGÊNCIA, ACORDO DE RESULTADOS. DISPOSITIVOS, APLICAÇÃO, PERCENTAGEM, RECURSOS FINANCEIROS, ORIGEM, ECONOMIA, DESPESA CORRENTE, ÓRGÃOS, ENTIDADE, EXECUTIVO, AMORTIZAÇÃO, DÍVIDA PÚBLICA, HIPÓTESE, EXISTÊNCIA, DEFICIT, FINANÇAS PÚBLICAS.

Catálogo: EXECUTIVO, PESSOAL.

**Texto
Atualizado:**

desempenho	Disciplina a avaliação de
de	institucional, o Acordo
gerencial,	Resultados, a autonomia
a	orçamentária e financeira,
orçamentários	aplicação de recursos
com	provenientes de economias
do	despesas correntes no âmbito
outras	Poder Executivo e dá
	providências.

(Vide art. 26 da Lei nº 16190, de 22/6/2006.)

O GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS.

Faço saber que a Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º Esta Lei disciplina, no âmbito do Poder Executivo, a avaliação de desempenho institucional, o Acordo de Resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira previstos nos §§ 10 e 11 do art. 14 da Constituição do Estado e a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes no desenvolvimento de programas de aperfeiçoamento institucional e individual ou no pagamento de prêmio de produtividade, nos termos do art. 30, § 4º, da Constituição do Estado.

Parágrafo único. A aplicação do disposto nesta Lei pode estender-se aos órgãos autônomos e unidades administrativas do Poder Executivo, bem como aos responsáveis por projetos ou programas estruturadores ou estratégicos do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI - ou do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG.

(Vide art. 11 da Lei Complementar nº 91, de 19/1/2006.)

Art. 2º Para os fins desta Lei, entende-se por:

I - Acordo de Resultados aquele celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão;

II - dirigente o responsável legal pela direção de órgão e entidade;

III - acordante o órgão, unidade administrativa ou entidade do Poder Executivo hierarquicamente superior ao acordado, responsável pelo acompanhamento, pela avaliação e pelo controle dos resultados, bem como pelo provimento dos recursos e meios necessários ao alcance das metas pactuadas no Acordo de Resultados;

IV - acordado o órgão, unidade administrativa ou entidade da

Administração direta ou indireta hierarquicamente subordinado ou vinculado, responsável pela execução das ações necessárias para o atingimento das metas pactuadas no Acordo de Resultados;

V - interveniente o órgão, entidade ou unidade administrativa signatário do Acordo de Resultados que seja responsável pelo suporte necessário ao acordante e ao acordado, para o cumprimento das metas estabelecidas;

(Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 15275, de 30/7/2004.)

VI - público interessado os afetados direta ou indiretamente pelas atividades específicas do acordado;

VII - desempenho o grau de atendimento de exigências de otimização dos recursos disponíveis, o atingimento das metas propostas e a qualidade dos resultados obtidos na atuação pública;

VIII - indicador o valor absoluto, o valor relativo ou a característica utilizada para mensurar a qualidade do desempenho do acordado;

IX - meta de desempenho o nível desejado de desempenho em prazo determinado, indicado de forma objetiva e quantificável.

Parágrafo único. O Acordo de Resultados de que trata o inciso I do caput será formalizado mediante instrumento que especifique as metas de desempenho, os prazos de cumprimento e os padrões de controle preestabelecidos e terá por contrapartida o enquadramento do órgão ou da entidade em normas especiais, mais flexíveis, estabelecidas em leis ou atos infralegais, aplicáveis unicamente aos órgãos e às entidades que mantenham fiel cumprimento do Acordo.

CAPÍTULO II
DO ACORDO DE RESULTADOS
Seção I
Das Características Gerais

Art. 3º O Acordo de Resultados observará os princípios de

legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, razoabilidade e economicidade.

Art. 4º O Acordo de Resultados terá como objetivos fundamentais:

I - aumentar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade;

II - estimular, valorizar e destacar servidores, dirigentes e órgãos ou entidades que cumpram o seu papel individual, institucional ou social;

III - aperfeiçoar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão pública, mediante instrumento caracterizado pela consensualidade, objetividade, responsabilidade e transparência;

IV - fixar metas de desempenho específicas para órgãos e entidades, compatibilizando a atividade desenvolvida com as políticas públicas e os programas governamentais;

V - dar transparência às ações dos órgãos públicos e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa, mediante a divulgação, por meio eletrônico, dos termos de cada acordo e de seus resultados;

VI - aperfeiçoar as relações de cooperação, supervisão e fiscalização entre o acordante e o acordado;

VII - promover o desenvolvimento e a implantação de modelos de gestão flexíveis, vinculados ao desempenho institucional, propiciadores do envolvimento dos seus agentes e dirigentes no aperfeiçoamento dos serviços prestados.

Seção II Da Elaboração

Art. 5º Os Acordos de Resultados de que trata esta Lei conterão, sem prejuízo de outras especificações, cláusulas que estabeleçam:

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 - direitos, obrigações e responsabilidades do acordante e do acordado, em especial em relação às metas estabelecidas;

IV - compromissos dos intervenientes, quando for o caso;

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

VI - penalidades aplicáveis aos signatários, em caso de descumprimento injustificado de metas e obrigações pactuadas, bem como do cometimento de eventuais faltas;

VII - vedação, ao acordado, da utilização dos recursos pactuados no Acordo de Resultados como garantia na contratação de operações de crédito;

VIII - critérios para o cálculo de prêmios de produtividade atribuídos ao pessoal do órgão ou entidade participante, provenientes da economia com despesas correntes, observado o disposto nos arts. 32 a 34 desta Lei;

IX - condições para revisão, renovação, prorrogação e rescisão do Acordo; e

X - prazo de vigência, que não poderá ser superior a três anos.

Seção III Da Formalização

Art. 6º É condição para a assinatura do Acordo de Resultados o pronunciamento favorável da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG - sobre o pleno atendimento das exigências desta Lei e a compatibilidade das metas e dos indicadores de desempenho pactuados com as finalidades da entidade ou do órgão acordado.

Art. 7º São signatários do Acordo de Resultados os dirigentes

máximos do acordante, do acordado, da SEPLAG e das demais partes intervenientes, quando houver.
Parágrafo único. O extrato do Acordo de Resultados e seus aditamentos serão publicados no órgão oficial dos Poderes do Estado, pelo acordante, e divulgados na página da internet do acordante, do acordado e da SEPLAG no prazo máximo de vinte dias contados de sua assinatura.

Art. 8º Na formulação de indicadores de desempenho, para efeito da avaliação das metas propostas, será considerada a eficiência dos processos finalísticos do acordado.

Seção IV

Do Controle, da Avaliação, da Fiscalização e da Execução

Art. 9º Para o acompanhamento e a avaliação do Acordo de Resultados, o acordante contará com o apoio de Comissão de Acompanhamento e Avaliação instituída por seu dirigente máximo em ato próprio e integrada, obrigatoriamente, pelos seguintes membros:

- I - representante do acordante;
- II - representante de cada interveniente, quando houver, por ele indicado;
- III - representante da SEPLAG, indicado por seu titular;
- IV - representante dos servidores do órgão ou entidade acordados.

§ 1º - A Comissão de Acompanhamento e Avaliação reunir-se-á ordinariamente duas vezes ao ano e, extraordinariamente, sempre que necessário.

(Parágrafo renumerado pelo art. 2º da Lei nº 15275, de 30/7/2004.)

§ 2º - Os acordos de resultados celebrados com os responsáveis por Projetos Estruturadores ou programas prioritários do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG -, com monitoramento intensivo, serão acompanhados e avaliados

pelas respectivas câmaras temáticas do Colegiado de Gestão Governamental criado pela Lei Delegada nº 49, de 2 de janeiro de 2003.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 2º da Lei nº 15275, de 30/7/2004.)

§ 3º - Aos acordos de resultados a que se refere o § 2º deste artigo não se aplica o disposto nos arts. 5º, VIII; 26, I, II e III e 29 a 34 desta lei.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 2º da Lei nº 15275, de 30/7/2004.)

Art. 10. À Comissão de Acompanhamento e Avaliação compete:

I - acompanhar e avaliar os resultados alcançados pelo acordado, considerando as metas e indicadores de desempenho previstos no Acordo de Resultados;

II - recomendar, com a devida justificativa, alterações no Acordo de Resultados, principalmente quando se tratar de necessidade de alinhamento de indicadores, metas e resultados, recursos orçamentários e financeiros; e

III - recomendar, com a devida justificativa, a revisão, a renovação ou a rescisão do Acordo de Resultados.

Parágrafo único. As avaliações realizadas pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação incluirão, sem prejuízo de outras informações, os fatores e circunstâncias que tenham dado causa ao descumprimento pelo acordado das metas estabelecidas, bem como as medidas que este último tenha adotado para corrigir as falhas detectadas.

Art. 11. Serão levados em consideração, na avaliação do Acordo de Resultados, o volume de reclamações referentes à oferta ou à qualidade dos serviços prestados e as denúncias relativas à aplicação de recursos públicos e à atuação de seus agentes.

Art. 12. A Comissão de Acompanhamento e Avaliação de que

trata o art. 9º poderá contar com o suporte técnico de especialistas externos nas áreas de conhecimento das ações previstas no Acordo de Resultados e com o auxílio de especialistas em auditoria de desempenho.

Art. 13. Cada órgão ou entidade representado na Comissão de Acompanhamento e Avaliação arcará com seus respectivos custos, cabendo ao acordante o apoio logístico ao funcionamento da Comissão, bem como o custeio de eventuais despesas com os especialistas a que se refere o art. 12.

Art. 14. A Comissão de Acompanhamento e Avaliação encaminhará à autoridade acordante relatório conclusivo sobre a avaliação realizada, no prazo de trinta dias contados da data do recebimento dos relatórios gerenciais.

Art. 15. Por ocasião do término do Acordo de Resultados, o acordante realizará avaliação conclusiva sobre os resultados alcançados.

Art. 16. Os créditos orçamentários necessários ao cumprimento do Acordo de Resultados serão liberados em conformidade com o cronograma de desembolso, não ficando sujeitos a contingenciamento ou a outra forma de limitação administrativa.

§ 1º - O disposto neste artigo não se aplica nos casos de inobservância da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, - Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 2º - No caso de contingenciamento decorrente do disposto no SS1º deste artigo, as metas, os indicadores e os prazos do Acordo serão repactuados.

Seção V
Da Vigência, da Renovação e da Revisão

Art. 17. O Acordo de Resultados terá vigência mínima de um ano e máxima de três anos, podendo ser renovado, por acordo das partes, após avaliação favorável dos resultados por parte da Comissão de Acompanhamento e Avaliação, ratificada pelo acordante.

Art. 18. A Comissão de Acompanhamento e Avaliação poderá recomendar a revisão parcial ou total do Acordo de Resultados, devidamente fundamentada, quando verificar a necessidade de:

- I - alteração de objetivos, obrigações, indicadores e metas;
- II - adequação à lei orçamentária anual.

§ 1º - A recomendação da revisão parcial ou total do Acordo de Resultados deverá ser ratificada pelo acordante.

§ 2º - A revisão parcial ou total do Acordo de Resultados será formalizada mediante termo aditivo, celebrado, na hipótese prevista no inciso I, entre acordante e acordado após aprovação pela SEPLAG.

Seção VI
Da Suspensão e da Rescisão

Art. 19. O Acordo de Resultados poderá ser suspenso pelo acordante, pelo prazo máximo de noventa dias, para adequação de seu objeto, se ocorrerem fatos que possam comprometer-lhe a execução.

Art. 20. O Acordo de Resultados poderá ser rescindido em caso de descumprimento grave e injustificado, por ato unilateral e escrito do acordante ou por acordo entre as partes,

independentemente das demais medidas legais cabíveis.

Art. 21. Os conflitos do Acordo de Resultados serão, sempre que possível, resolvidos por acordo entre as partes.

CAPÍTULO III DAS OBRIGAÇÕES E DAS RESPONSABILIDADES DOS DIRIGENTES

Art. 22. Os dirigentes dos órgãos e entidades acordantes e acordados promoverão as ações necessárias ao cumprimento do Acordo de Resultados, sob pena de responsabilidade solidária por eventual irregularidade, ilegalidade ou desperdício na utilização de recursos ou bens.
Parágrafo único. Será censurado, nos termos de regulamento, o dirigente responsável por órgão ou entidade que tiver desempenho insatisfatório em:

- I - duas avaliações sucessivas do Acordo de Resultados;
- II - três avaliações intercaladas em uma série de cinco avaliações consecutivas do Acordo de Resultados;
- III - quatro avaliações intercaladas em uma série de dez avaliações consecutivas do Acordo de Resultados.

Art. 23. Sem prejuízo da medida a que se refere o art. 22, se houver indícios fundados de malversação de bens ou de recursos ou quando assim o exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, os responsáveis pela fiscalização representarão aos órgãos competentes para a adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis, visando à proteção do patrimônio público e à punição dos infratores, sob pena de se tornarem solidariamente responsáveis.

CAPÍTULO IV DA AMPLIAÇÃO DA AUTONOMIA GERENCIAL, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA

Art. 24. A autonomia gerencial, orçamentária e financeira

dos
órgãos e entidades da Administração direta, autárquica
e
fundacional do Poder Executivo poderá ser ampliada mediante
a
celebração de Acordo de Resultados, observadas as
exigências
estabelecidas nesta Lei.

Art. 25. Os órgãos de controle interno
estabelecerão
mecanismos de acompanhamento da execução orçamentária,
financeira
e patrimonial que levem em consideração os prazos e os
indicadores
de desempenho previstos no Acordo de Resultados.

Art. 26. Com o objetivo de alcançar ou superar as
metas
previstas no Acordo de Resultados, o dirigente máximo de órgão
ou
entidade, durante a vigência do Acordo e na forma do
regulamento,
poderá:

I - abrir 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;

II - efetuar a 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 - editar regulamentos próprios de avaliação de
desempenho
dos seus servidores, observadas as diretrizes da SEPLAG;

IV - aplicar as modalidades especiais de licitação
previstas
nos arts. 54 a 58 da Lei Federal nº 9.472, de 16 de julho de
1997,
na forma do regulamento;

V - aplicar os limites estabelecidos no parágrafo único
do
art. 24 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993,
alterada
pela Lei Federal nº 9.648, de 27 de maio de 1998.

§ 1º - O disposto no inciso I não compreende as
dotações

referentes a pessoal e encargos sociais.

§ 2º - Os resultados da avaliação prevista no inciso III poderão ser considerados para efeito de progressão e promoção funcional dos servidores, bem como para concessão de prêmios de produtividade e adicionais de desempenho, observadas as disposições legais aplicáveis a cada cargo ou carreira.

§ 3º - Para os efeitos legais previstos no parágrafo único do art. 24 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e no art. 11 da Lei Federal nº 9.724, de 1º de dezembro de 1998, os órgãos e entidades com Acordo de Resultados em vigor equiparam-se a agências executivas ou organizações militares prestadoras de serviço com contrato de gestão celebrado no âmbito da Administração Pública Federal.

§ 4º - O Poder Executivo expedirá regulamento único para disciplinar o disposto no inciso IV do caput deste artigo, que poderá ser utilizado pelos órgãos e entidades com Acordo de Resultados em vigor.

Art. 27. Os órgãos ou as entidades com Acordo de Resultados em vigor poderão admitir empregados públicos, observados os seguintes critérios:

I - investidura em emprego público, com observância do disposto no § 1º do art. 21 da Constituição do Estado, sob o regime jurídico do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, - Consolidação das Leis do Trabalho - CLT;

II - vinculação a metas de desempenho, em atendimento à finalidade dos órgãos e das entidades;

III - remuneração não superior ao valor de mercado ou, na ausência deste, à do cargo equivalente do Poder Executivo estadual;

IV - previsão orçamentária de custeio correspondente.

Art. 28. Os servidores públicos lotados nos órgãos e

entidades signatários de Acordo de Resultados permanecem submetidos às respectivas normas, inclusive às relativas à remuneração dos cargos de provimento efetivo.

CAPÍTULO V
DA APLICAÇÃO DE RECURSOS EM DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL
E PRÊMIO DE PRODUTIVIDADE

Art. 29. Os recursos orçamentários provenientes da economia com despesas correntes em cada órgão, autarquia ou fundação da Administração Pública estadual poderão ser aplicados, na forma prevista nesta Lei, no pagamento de prêmio de produtividade e no desenvolvimento institucional, que compreende programas de: (Caput com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 15275, de 30/7/2004.)

I - qualidade e produtividade;

II - treinamento e desenvolvimento de pessoal;

III - modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público.

Parágrafo único. Os recursos a que se refere este artigo serão aplicados em consonância com as políticas, diretrizes e objetivos de modernização e reforma administrativa e de pessoal estabelecidos pelo Poder Executivo.

(Vide art. 17 da Lei nº 15474, de 28/1/2005.)

(Vide art. 5º da Lei nº 16697, 17/1/2007.)

Art. 30. Os recursos economizados serão apurados a cada exercício, com base na diferença, contabilizada em valores reais, entre o disponível para empenho e o orçamento efetivamente executado pelo órgão, entidade ou unidade administrativa, conforme disposto no Acordo de Resultados.

(Caput com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 15275, de 30/7/2004.)

§ 1º - Adicionalmente ao disposto no "caput" deste artigo, o desempenho do órgão, entidade ou unidade administrativa será aferido em função das metas, da cobertura e da qualidade

dos serviços prestados e das atividades realizadas no exercício, com a utilização dos indicadores definidos no Acordo de Resultados.

(Parágrafo com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 15275, de 30/7/2004.)

§ 2º - A economia com despesas correntes não poderá ser gerada pela redução das metas, da cobertura ou da qualidade dos serviços prestados e das atividades realizadas, conforme disposto no Acordo de Resultados.

(Parágrafo com redação dada pelo art. 3º da Lei nº 15275, de 30/7/2004.)

§ 3º - Não serão computadas como recursos economizados na forma deste artigo as economias decorrentes de ações de órgãos centrais de planejamento, gestão e finanças ou da Auditoria-Geral do Estado.

§ 4º - As economias decorrentes da ação dos órgãos, entidades e unidades administrativas previstas no § 3º deste artigo poderão ser neles aplicadas na forma e nos limites estabelecidos em regulamento, bem como nos seus respectivos Acordos de Resultados.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 3º da Lei nº 15275, de 30/7/2004.)

Art. 31. A estimativa de recursos de que trata o art. 29 desta lei constará na proposta orçamentária anual, com previsão detalhada para as aplicações previstas no mesmo artigo, em dotação específica na SEPLAG.

(Caput com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 15275, de 30/7/2004.)

§ 1º - Os valores consignados na dotação referida no caput não serão computados para fins de fixação de tetos ou limites de despesa e não poderão ser objeto de contingenciamento durante a execução orçamentária e financeira.

§ 2º - Os recursos previstos no caput serão descentralizados para execução nos órgãos e entidades, após a apuração

dos
respectivos desempenhos.

Art. 32. Durante a vigência do Acordo de Resultados, os recursos de que trata o art. 29 desta lei poderão ser destinados ao pagamento de prêmio por produtividade aos servidores em exercício no órgão, entidade ou unidade administrativa com Acordo de Resultados em vigor, até o limite equivalente a um terço do montante apurado.

(Caput com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 15275, de 30/7/2004.)

§ 1º - Os recursos destinados pelo órgão, entidade ou unidade administrativa ao pagamento de prêmio por produtividade a que se refere este artigo, a ser pago em duas parcelas ou em parcela única, serão distribuídos entre os servidores, da seguinte forma:

I - 50% (cinquenta por cento), proporcionalmente ao valor do vencimento do servidor ocupante de cargo de provimento efetivo e do detentor de função pública, com base na pontuação obtida em avaliação individual de desempenho, no âmbito de cada órgão, entidade ou unidade administrativa;

II - 50% (cinquenta por cento), no mesmo valor para os servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo, os detentores de função pública e os ocupantes, exclusivamente, de cargo de provimento em comissão, no âmbito de cada órgão, entidade ou unidade administrativa.

(Parágrafo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 15275, de 30/7/2004.)

§ 2º - A unidade administrativa poderá, na forma do regulamento, ser de hierarquia inferior à do acordado, no caso de existir rateio orçamentário e financeiro das despesas e responsabilização por centro de custo.

(Parágrafo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 15275, de 30/7/2004.)

§ 3º - O prêmio de produtividade não se incorpora à remuneração nem aos proventos de aposentadoria ou pensão do servidor e não servirá de base de cálculo para outro benefício ou vantagem nem para a contribuição à seguridade social.

Art. 32-A - Os recursos orçamentários provenientes da ampliação real da arrecadação de receitas da Administração Pública estadual poderão ser aplicados no pagamento de prêmio por produtividade.

§ 1º - Considera-se ampliação real da arrecadação de receitas

a receita efetivamente arrecadada no exercício menos:

I - a receita efetivamente arrecadada no exercício anterior;

II - a receita mínima prevista nas metas estabelecidas no Acordo de Resultados;

§ 2º - Para o cálculo de que trata o § 1º deste artigo, será considerada, dentre as receitas a que se referem os incisos I e II, aquela de maior valor verificado no período;

§ 3º - A ampliação real da arrecadação de receitas de que trata este artigo compreende receitas provenientes de impostos e taxas, bem como as receitas diretamente arrecadadas de cada órgão, entidade ou unidade administrativa, cuja aplicação no pagamento de prêmio por produtividade observará os seguintes limites:

I - até 10% (dez por cento) dos recursos provenientes de receitas diretamente arrecadadas de cada órgão, entidade ou unidade administrativa, excluídos os impostos e as taxas de que trata o inciso II deste artigo;

II - até 3% (três por cento) dos recursos provenientes de impostos e taxas, podendo tal limite ser aumentado em até 1% (um por cento) sobre o que exceder a receita prevista na Lei Orçamentária Anual;

§ 4º - A forma de distribuição dos recursos de que trata este artigo entre os órgãos, entidades e unidades administrativas será definida em regulamento;

§ 5º - As fontes de recursos a serem considerados para o cálculo da ampliação da arrecadação de receitas de que trata este artigo, bem como os itens de receita a serem considerados para o cálculo do montante de receitas diretamente arrecadadas de que trata o § 3º, serão definidos em regulamento e nos respectivos Acordos de Resultados;

§ 6º - Os recursos destinados pelo órgão, entidade ou unidade administrativa ao pagamento de prêmio de produtividade a que se refere este artigo, a ser pago em até quatro parcelas, serão distribuídos entre os servidores, na forma de regulamento;

§ 7º - Para a consecução do fim previsto no "caput" deste artigo, aplica-se o disposto no inciso VIII do art. 5º, nos §§ 1º e 2º do art. 30, no art. 31, nos §§ 2º e 3º do art. 32 e no art.

33 desta Lei;

§ 8º - Para os fins do disposto neste artigo, exclui-se a receita proveniente de multa.

(Artigo acrescentado pelo art. 4º da Lei nº 15275, de 30/7/2004.)

Art. 33. O pagamento de prêmio de produtividade aos servidores só poderá ocorrer em órgão ou entidade com Acordo de Resultados em vigor e com instrumento de avaliação permanente do desempenho dos seus servidores.

§ 1º - Os resultados da avaliação de desempenho do servidor, computados periodicamente, serão convertidos em pontuação, conforme previsto em regulamento, para fins de aferição dos valores individuais do prêmio por produtividade.

(Parágrafo com redação dada pelo art. 5º da Lei nº 15275, de 30/7/2004.)

§ 2º - O prêmio de produtividade só poderá ser percebido por servidor ocupante de cargo de provimento efetivo e por detentor de função pública, mesmo quando no exercício de cargo de provimento em comissão ou função gratificada, que obtiver o nível mínimo

de
desempenho previsto em regulamento, bem como por
servidor
ocupante, exclusivamente, de cargo de provimento em comissão.
(Parágrafo com redação dada pelo art. 5º da Lei nº 15275,
de
30/7/2004.)

§ 3º - O montante disponível para o pagamento de prêmio
por
produtividade corresponde à soma dos recursos provenientes
das
economias com despesas correntes e da ampliação da arrecadação
de
receitas, observado o disposto nesta lei.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 5º da Lei nº 15275,
de
30/7/2004.)

§ 4º - O servidor público da União, de Estados e
de
Municípios ou do Distrito Federal cedido ao Poder Executivo
do
Estado e que esteja prestando serviço em órgão ou
entidade
signatário de Acordo de Resultados, de que trata o "caput",
poderá
auferir o pagamento de prêmio de produtividade.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 15788,
de
27/10/2005.)

§ 5º - O prêmio de produtividade pago ao servidor de
que
trata o § 4º não poderá ser superior ao de maior valor pago
a
servidor lotado em órgão ou entidade signatário de Acordo
de
Resultados onde presta serviços, na forma estabelecida
em
regulamento.

(Parágrafo acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 15788,
de
27/10/2005.)

Art. 34. Compete à câmara temática específica do Colegiado
de
Gestão Governamental criado pela Lei Delegada nº 49, de 2
de
janeiro de 2003, integrada por representantes das áreas
de
planejamento, gestão e finanças, proceder à apuração das
economias
com despesas correntes e da ampliação da arrecadação de
receitas
obtidas na execução orçamentária e financeira, conforme
previsto
no art. 30 desta lei, e verificar o cumprimento dos requisitos
e

limites previstos nesta lei para a sua aplicação.
(Artigo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 15275,
de
30/7/2004.)

CAPÍTULO VI
DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 35. Enquanto houver déficit fiscal, os recursos orçamentários economizados na forma do art. 30 serão aplicados na proporção de 50% (cinquenta por cento) para amortização da dívida pública estadual e de 50% (cinquenta por cento) para as atividades previstas no arts. 29 e 32.

Art. 36. O disposto nesta Lei será regulamentado pelo Poder Executivo.

Art. 37. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 38. Revogam-se as disposições em contrário.

Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, aos 30 de Julho
de
2003.

Aécio Neves - Governador do Estado

=====
Data da última atualização:1/2/2007.

7.2 DECRETO 43675, 2003

Norma: DECRETO 43675 2003 **Data:** 04/12/2003 **Origem:** EXECUTIVO

Ementa: DISPÕE SOBRE A AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL, O ACORDO DE RESULTADOS E A AUTONOMIA GERENCIAL, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA, NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO, DE QUE TRATA A LEI 14.694, DE 30 DE JULHO DE 2003.

Fonte: PUBLICAÇÃO - MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 05/12/2003 PÁG. 6 COL. 2

Vide: DECRETO 43901 2004 / ART. 2
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 23/10/2004 PÁG. 1 COL. 1
 ACRÉSCIMO ART. 24 A; 24 B; 24 C; 24 D
 DECRETO 44006 2005 / ART. 1
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 12/04/2005 PÁG. 1 COL. 1
 ALTERAÇÃO ART. 24
 DECRETO 44095 2005 / ART. 1
 MINAS GERAIS DIÁRIO DO EXECUTIVO - 30/08/2005 PÁG. 2 COL. 1
 ALTERAÇÃO ART. 24-B

Indexação: REGULAMENTAÇÃO, DISPOSITIVOS, AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO INSTITUCIONAL, ACORDO DE RESULTADOS, ÓRGÃOS, ENTIDADE, EXECUTIVO. DISPOSITIVOS, ELABORAÇÃO, FORMALIZAÇÃO, ACORDO DE RESULTADOS, FIXAÇÃO, OBJETIVO, ÂMBITO, EXECUTIVO. DISPOSITIVOS, CRIAÇÃO, COMPOSIÇÃO, COMPETÊNCIA, COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO, ACORDO DE RESULTADOS, ÓRGÃOS, ENTIDADE, EXECUTIVO. DISPOSITIVOS, POSSIBILIDADE, AMPLIAÇÃO, AUTONOMIA ADMINISTRATIVA, AUTONOMIA FINANCEIRA, EFEITO, OBTENÇÃO, OBJETIVO, ACORDO DE RESULTADOS, ÓRGÃOS, ENTIDADE, EXECUTIVO. DISPOSITIVOS, PROCEDIMENTO, LICITAÇÃO, HIPÓTESE, ACORDO DE RESULTADOS, ÓRGÃOS, ENTIDADE, EXECUTIVO. COMPETÊNCIA, (SEPLAG), CAPACITAÇÃO, ORIENTAÇÃO, COORDENAÇÃO, ACORDO DE RESULTADOS, ÓRGÃOS, ENTIDADE, EXECUTIVO. DISPOSITIVOS, FORMA, LIBERAÇÃO, CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO, HIPÓTESE, ACORDO DE RESULTADOS, ÓRGÃOS, ENTIDADE, EXECUTIVO. DISPOSITIVOS, HIPÓTESE, SUSPENSÃO, RESCISÃO, ACORDO DE RESULTADOS, ÓRGÃOS, ENTIDADE, EXECUTIVO. DISPOSITIVOS, APLICAÇÃO, CENSURA, DIRIGENTE, ÓRGÃOS, ENTIDADE, EXECUTIVO, HIPÓTESE, DESEMPENHO INSATISFATÓRIO, AVALIAÇÃO, ACORDO DE RESULTADOS. DISPOSITIVOS, PUBLICAÇÃO, (INTERNET), RELATÓRIO, ACORDO DE RESULTADOS, ÓRGÃOS, ENTIDADE, EXECUTIVO.

Catálogo: EXECUTIVO.

Texto:

Dispõe sobre a avaliação institucional, o Acordo de Resultados e a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, no âmbito do Poder Executivo, de que trata a Lei 14.694, de 30 de julho de 2003.

O Governador do Estado de Minas Gerais, no uso das atribuições que lhe confere o inciso VII do art. 90, da Constituição do Estado,

Decreta:

CAPÍTULO I DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º - O Acordo de Resultados de que trata a Lei nº 14.694, de 30 de julho de 2003, poderá ser celebrado entre:

I - o Governador do Estado e as Secretarias de Estado e Secretarias Extraordinárias, a Advocacia-Geral do Estado, a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros Militar, a Auditoria-Geral do Estado e o Gabinete Militar do Governador;

II - o Governador do Estado e os responsáveis por projetos ou programas estruturadores ou prioritários do Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG.

III - os Órgãos da Administração Pública Direta, constantes do inciso I deste artigo, e as Entidades a eles vinculadas;

IV - os Órgãos e Entidades da Administração Pública e as unidades administrativas a eles subordinadas.

CAPÍTULO II DO ACORDO DE RESULTADOS Seção I Da Elaboração

Art. 2º - Os Acordos de Resultados se constituirão em instrumentos de ampliação da autonomia gerencial, financeira e orçamentária, e de acompanhamento e avaliação do desempenho institucional do acordado que conterão, sem prejuízo de outras especificações, cláusulas que estabeleçam:

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

II - definição dos instrumentos de gestão a serem adotados na consecução das metas propostas;

III - identificação da missão institucional, da base social interessada e dos produtos/serviços prestados pelo Acordado dentro do Acordo de Resultados;

IV - estimativa dos recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários à execução das

ações pactuadas, durante a vigência do Acordo de Resultados;

V - direitos, obrigações e responsabilidades do acordante e do acordado, em especial em relação às metas estabelecidas;

VI - compromissos dos intervenientes, quando for o caso;

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

VIII - penalidades aplicáveis aos signatários, em caso de descumprimento injustificado de metas e obrigações pactuadas, bem como do cometimento de eventuais faltas;

IX - vedação, ao acordado, da utilização dos recursos pactuados no Acordo de Resultados como garantia na contratação de operações de crédito;

X - critérios para o cálculo de prêmios de produtividade, fixados em regulamento específico, atribuídos ao pessoal do órgão ou entidade participante, provenientes da economia com despesas correntes, observado o disposto nos arts. 32 a 34 da Lei nº 14.694, de 2003;

XI - condições para revisão, renovação, prorrogação, suspensão e rescisão do Acordo;

XII - prazo de vigência, que não poderá ser superior a três anos, com cronograma físico-financeiro das atividades.

§ 1º O Acordado deverá formular, juntamente com o Acordante, planejamento estratégico composto por diagnóstico institucional e diagnóstico externo que demonstrem o cenário a ser enfrentado, e pelo desenho dos indicadores, metas e plano de ação objetos do Acordo, observadas as diretrizes fixadas pelo PPAG e PMDI.

§ 2º O planejamento estratégico de que trata o parágrafo anterior deverá ser entregue, juntamente com a proposta para o Acordo de Resultados, para análise e pronunciamento da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG.

§ 3º O Acordo de Resultados será negociado pelos signatários e interveniente, que considerarão a adequação dos instrumentos de modernização e flexibilização da gestão definidos às metas visadas.

§ 4º Atuarão como interveniente no Acordo de Resultados a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, a Secretaria de Estado de Fazenda - SEF e outros Órgãos da Administração Direta com atuação na área objeto do Acordo.

§ 5º Os resultados a serem alcançados no Acordo de Resultados deverão estar em consonância com os planos e programas de seus signatários e com as diretrizes e metas governamentais fixadas no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei Orçamentária Anual para as suas áreas de atuação, devendo ser identificados no próprio Acordo.

Art. 3º - Os Acordos de Resultados fixarão objetivos relativos, entre outros, a:

I - ampliação da cobertura e da qualidade dos serviços prestados, tendo em vista a satisfação da base social interessada;

II - otimização dos processos de trabalho, rotinas e procedimentos com a finalidade de melhorar a eficiência e eficácia da atuação do Acordado;

III - racionalização dos gastos com custeio administrativo de forma a possibilitar maior destinação de recursos às atividades finalísticas do Acordado;

IV - implantação de programa de gestão por resultados e de capacitação e valorização dos servidores;

V - desenvolvimento e instituição de sistema de avaliação de desempenho individual de seus servidores, observadas as diretrizes estabelecidas pela SEPLAG;

VI - implantação ou aperfeiçoamento dos sistemas de informação para apoio ao processo operacional e ao processo decisório da entidade;

VII - arrecadação proveniente de receitas próprias e gestão de recursos federais específicos, nas entidades que disponham dessas fontes de recursos.

Art. 4º - A elaboração dos indicadores de desempenho para acompanhamento das metas e avaliação dos resultados deverá estar em consonância com os objetivos fixados no Acordo e basear-se-á, primordialmente, nos seguintes critérios:

I - indicadores de impacto;

II - indicadores de produtos;

III - indicadores que meçam o atendimento das necessidades da base social interessada no Acordo, com canal institucionalizado de participação.

§ 1º Além dos indicadores previstos nos incisos anteriores, a avaliação da gestão institucional analisará questões relacionadas a formulação de estratégias, políticas de gestão de pessoal e de otimização de processos da instituição.

§ 2º O instrumento para avaliação dos resultados do Acordo será o módulo de avaliação anual do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento - SIGPLAN utilizado pela SEPLAG.

Seção II

Da Formalização

Art. 5º - Previamente à sua assinatura, o Acordo de Resultados deverá ser submetido à análise da SEPLAG para pronunciamento, podendo ser sugeridas alterações em seu conteúdo.

Art. 6º - Após análise da SEPLAG, o Acordo de Resultados será submetido à aprovação definitiva das Câmaras Temáticas do Colegiado de Gestão Governamental, conforme o objeto do Acordo.

Parágrafo único. A Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças participará, junto às Câmaras Temáticas afins ao objeto acordado, da aprovação de todos os Acordos de Resultados.

Art. 7º - São signatários do Acordo de Resultados os dirigentes máximos do acordante, do acordado, da SEPLAG e das demais partes intervenientes, quando houver.

Art. 8º - O extrato do Acordo de Resultados será publicado pelo Acordante no órgão oficial dos Poderes do Estado e divulgado na íntegra nos sítios eletrônicos de todos os signatários do Acordo, bem como no da SEPLAG, no prazo de vinte dias, contados de sua assinatura.

CAPÍTULO III
DA COMISSÃO DE ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO

Art. 9º - O Acordante instituirá, no momento da celebração do Acordo, Comissão de Acompanhamento e Avaliação dos resultados pactuados, composta pelos seguintes membros:

- I - representante do Acordante;
- II - representante de cada interveniente, quando houver;
- III - representante da SEPLAG;
- IV - representante do Acordado;
- V - representante dos servidores do Acordado.

§ 1º Caberá ao representante do Acordante a coordenação da Comissão de Acompanhamento e Avaliação.

§ 2º O representante do Acordado será indicado pelo seu dirigente máximo.

§ 3º O representante dos servidores será escolhido pelo dirigente máximo do Acordado, após apresentação de lista tríplice de candidatos, elaborada pelo órgão setorial de Recursos Humanos, dentre aqueles com conhecimento na área objeto do Acordo.

Art. 10 - Compete à Comissão de Acompanhamento e Avaliação:

I - acompanhar e avaliar os resultados alcançados pelo acordado, considerando as metas e indicadores de desempenho, conforme critérios previstos no art. 4º;

II - recomendar, com a devida justificativa, alterações no Acordo de Resultados, principalmente quando se tratar de necessidade de alinhamento de indicadores, metas e resultados, recursos orçamentários e financeiros;

III - recomendar, com a devida justificativa, a revisão, a repactuação, a renovação, a suspensão ou a rescisão do Acordo de Resultados.

Parágrafo único. As recomendações, devidamente justificadas, realizadas pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação serão disponibilizadas nos sítios eletrônicos dos respectivos signatários e da SEPLAG.

Art. 11 - A Comissão de Acompanhamento e Avaliação reunir-se-á de acordo com as demandas e necessidades das instituições envolvidas e quando a coordenação identificar como necessário, tendo em vista as informações apresentadas em relatórios gerenciais, a partir da data da assinatura do Acordo.

§ 1º O Acordado deverá enviar à Comissão, no prazo de cinco dias úteis anteriores à reunião, relatórios gerenciais referente ao cumprimento do cronograma previsto no Acordo de Resultados.

§ 2º A Comissão apresentará, no prazo de trinta dias, contados da data do recebimento dos relatórios gerenciais, relatório parcial acerca dos resultados alcançados pelo Acordado, sugerindo, se necessário, alterações no cronograma referentes aos objetivos, obrigações, indicadores ou metas fixadas, ou adequações à lei orçamentária anual.

§ 3º As eventuais alterações no Acordo de Resultados, que serão disponibilizadas nos sítios eletrônicos dos respectivos signatários e da SEPLAG, deverão ser ratificadas pelo Acordante e

formalizadas mediante termo aditivo, após aprovação da SEPLAG.

§ 4º Considerar-se-á na elaboração dos relatórios de avaliação, os fatores e circunstâncias que interferiram na consecução do cronograma, bem como as medidas eventualmente adotadas pelo Acordado para enfrentá-las.

§ 5º A Comissão atuará de forma propositiva, detectando os problemas e indicando correções e alternativas no procedimento de consecução das metas propostas no Acordo.

Art. 12 - Cada Órgão ou Entidade representado na Comissão de Acompanhamento e Avaliação será responsável pelas eventuais despesas necessárias para a realização da reunião, cabendo ao Acordante o apoio logístico ao funcionamento da Comissão, bem como o custeio de despesas com especialistas contratados para suporte técnico a mesma.

Art. 13 - A Comissão de Acompanhamento e Avaliação procederá à avaliação conclusiva acerca dos resultados alcançados, pronunciando-se sobre a prorrogação do Acordo de Resultados, quando necessário, sessenta dias antes do término da vigência do Acordo.

CAPÍTULO IV
DA AMPLIAÇÃO DA AUTONOMIA GERENCIAL
ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA
Seção I
Disposições Gerais

Art. 14 - Com o objetivo de alcançar ou superar as metas fixadas, o Acordado poderá implementar, durante a vigência do Acordo, medidas destinadas a ampliar sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira, tal como as previstas no art. 26 da Lei nº 14.694, de 2003 ou outras previstas no Acordo de Resultados.

Parágrafo único. As medidas a serem implementadas pelo Acordado na consecução de suas metas deverão ser expressas e objetivamente previstas no Acordo de Resultados.

Art. 15 - Caberá à SEPLAG analisar e aprovar a adequação dos instrumentos de modernização e flexibilização de gestão previstos com as metas fixadas, condição essencial para pronunciamento favorável dessa Secretaria em relação ao Acordo.

Seção II
Das Medidas Ampliativas de Autonomia

Art. 16 - Será garantida ao Acordado, quando solicitado, no prazo de dez dias, abertura de créditos suplementares ao respectivo orçamento, utilizando como fonte os recursos resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais conforme estabelecido na Lei

Orçamentária Anual e abertos por decreto executivo, excluídas as dotações referentes a pessoal e encargos sociais.

Art. 17 - O Acordado poderá, nos termos do art. 14, §11, inciso V, da Constituição Estadual, alterar os quantitativos e a distribuição dos cargos de provimento em comissão e das funções gratificadas identificadas no órgão ou entidade, observados os valores de retribuição correspondentes, desde que não altere as unidades orgânicas estabelecidas em lei e não acarrete aumento de despesa.

§ 1º Para proceder à medida prevista no dispositivo anterior, o dirigente máximo do Acordado poderá, por meio de ato próprio, desdobrar cargo em comissão ou função gratificada, criando outros de menor remuneração com o intuito de atender a maior número de servidores, ou reunir dois ou mais cargos ou funções a fim de destinar maior gratificação a servidores que desenvolvam atividades mais complexas e que exigem maior responsabilidade.

§ 2º Todo ato de alteração de quantitativos e distribuições de cargos deverá ser inserido no Sistema Integrado de Administração de Pessoal - SISAP.

Art. 18 - O Acordado, a fim de atender as especificidades do Órgão, poderá editar ato próprio sobre as regras de avaliação de desempenho de seus servidores, em especial sobre a periodicidade dessa avaliação, observado o disposto no art. 2º, da Lei Complementar nº 71, de 30 de julho de 2003, e as diretrizes gerais estabelecidas pela SEPLAG.

Art. 19 - A fim de garantir o atendimento das metas fixadas, o Acordado poderá contratar, nos termos da Lei Complementar nº 73, de 2003, empregados em caráter temporário, cujos contratos vincular-se-ão, quanto à vigência e às atribuições cometidas, ao Acordo de Resultados.

Parágrafo único. A admissão dos empregados de que trata o caput será precedida de concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme a natureza e a complexidade das atribuições a serem desempenhadas.

Art. 20 - O Acordado poderá aplicar, nos procedimentos licitatórios realizados, os limites de dispensa estabelecidos no parágrafo único do art. 24 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 21 - O Acordado poderá adotar modalidade de consulta nas licitações realizadas para aquisição de bens e serviços em que não seja possível a utilização do pregão, atendido o disposto nos parágrafos deste artigo.

§ 1º Entende-se por Consulta a modalidade licitatória em que ao menos cinco participantes, pessoas físicas ou jurídicas, são chamadas pela Administração Pública a apresentar propostas para o fornecimento de bens ou serviços não comuns, cujos atributos de desempenho e qualidade sejam insuscetíveis de comparação direta e objetiva, tais como trabalhos, predominantemente intelectuais, de elaboração de projetos, de consultoria, de auditoria, de

elaboração de pareceres técnicos e outros bens ou serviços de natureza infungível.

§ 2º Considera-se impossível a comparação objetiva e direta das propostas nos casos em que os interessados possam propor diferentes alternativas que atendam, todas elas, os requisitos do edital e assegurem a consecução do interesse público.

§ 3º A escolha dos participantes a serem convocados será justificada em razão de elevada qualificação técnica e será aprovada pelo dirigente máximo do Acordado que indicará, também, a comissão responsável pela avaliação e julgamento das propostas.

§ 4º A Comissão Julgadora será composta por, no mínimo, três servidores com conhecimentos técnicos amplos acerca do objeto licitado.

§ 5º Os participantes serão convocados, mediante comprovante de recebimento, por qualquer meio eficaz que garanta o acesso às informações acerca da Consulta, das quais deverão constar a definição clara e completa do objeto, dos critérios de aceitação e de julgamento das propostas, das sanções pelo inadimplemento, das cláusulas do contrato, bem como a indicação do dia, hora e local para entrega das propostas.

§ 6º A convocação fixará prazo razoável e suficiente, não inferior a oito dias úteis, para os interessados formularem e apresentarem suas propostas.

§ 7º A Administração deverá receber, no mínimo, duas propostas válidas, para dar prosseguimento à Consulta, devendo, em caso contrário, iniciar novo procedimento ou justificar devidamente nos autos a impossibilidade de fazê-lo.

§ 8º O recebimento e a abertura dos envelopes contendo as propostas serão feitos em sessão pública, na data designada na convocação.

§ 9º As propostas serão classificadas, em função das notas atribuídas pelos membros da Comissão, de acordo com os critérios fixados na convocação, os quais devem viabilizar a ponderação entre o custo e o benefício de cada proposta.

§ 10 A comissão decidirá com independência e imparcialidade, devendo seus membros proferir votos individuais fundamentados e por escrito.

§ 11 Em caso de empate entre as propostas, decidir-se-á pela de menor preço.

§ 12 Classificadas as propostas, a Comissão adjudicará o objeto da consulta ao vencedor.

§ 13 Contra os atos de classificação e adjudicação caberá recurso, sem efeito suspensivo, em três dias úteis contados da intimação da adjudicação.

§ 14 Decididos os eventuais recursos interpostos, o dirigente máximo do Acordado homologará a adjudicação para determinar a contratação, se entendendo-a ainda conveniente e oportuna.

§ 15 Como condição para a celebração do contrato, o vencedor de certame apresentará, no prazo fixado para sua assinatura, certidões comprovando sua situação regular perante as Fazendas Federal, Estadual e Municipal, bem como perante a Seguridade Social.

§ 16 Na hipótese de as certidões referidas no §15 não comprovarem a situação regular do vencedor ou esse se recusar a assinar o contrato, os demais licitantes serão chamados, na ordem de classificação, para fazê-lo nas mesmas condições da proposta vencedora, sem prejuízo das sanções legais cabíveis.

Art. 22 - Fica delegada aos Secretários de Estado e às autoridades equivalentes competência para aprovação ou readequação das estruturas ou estatutos dos Acordados, sem aumento de despesas, observadas as disposições específicas previstas em lei e o quantitativo de cargos destinados à entidade.

Parágrafo único. O Secretário de Estado e as autoridades equivalentes poderão subdelegar, ao dirigente máximo do Acordado, a competência de que trata o caput .

Art. 23 - O Acordado poderá admitir estagiários para atuarem em atividades afetas ao objeto acordado, sendo o quantitativo e o valor da remuneração a ser paga definidos no Acordo de Resultados.

Art. 24 - Será revertido ao Acordado, na forma do Acordo de Resultados, no mínimo 50% (cinquenta por cento) do montante da receita diretamente arrecadada que superar o montante do exercício base de 2003.

Parágrafo único. Os itens de receita a serem considerados para cálculo do montante diretamente arrecadado serão definidos no Acordo de Resultados.

CAPÍTULO V DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 25 - Os créditos orçamentários e financeiros necessários ao cumprimento do Acordo de Resultados serão liberados em conformidade com o cronograma de desembolso pactuado para a realização das metas propostas, respeitando-se as normas estipuladas pela SEF, não ficando sujeitos a contingenciamento ou a outra forma de limitação administrativa, salvo nos casos de inobservância de dispositivos da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 26 - O Acordo de Resultados poderá ser suspenso pelo Acordante, pelo prazo máximo de noventa dias, para adequação de seu objeto, ficando, em consequência, suspensos as autonomias, flexibilidades e recursos disponibilizados para o mesmo, se ocorrerem fatos que possam comprometer sua execução conforme análise da SEPLAG.

Art. 27 - O Acordo de Resultados poderá ser rescindido por ato unilateral e escrito do Acordante ou por ajuste entre as partes, independentemente das demais medidas legais cabíveis, nos casos de descumprimento grave e injustificado das disposições constantes deste Decreto.

Art. 28 - Os dirigentes dos Órgãos e Entidades Acordantes e Acordados promoverão as ações necessárias ao cumprimento do Acordo de Resultados, sob pena de responsabilidade solidária por eventual irregularidade, ilegalidade ou desperdício na utilização de

recursos ou bens.

Art. 29 - Será censurado o dirigente responsável por Órgão ou Entidade, ou aquele que o venha substituir, que tiver desempenho insatisfatório em:

- I - duas avaliações sucessivas do Acordo de Resultados;
- II - três avaliações intercaladas em uma série de cinco avaliações consecutivas do Acordo de Resultados;
- III - quatro avaliações intercaladas em uma série de dez avaliações consecutivas do Acordo de Resultados.

Parágrafo único. Será publicado, nos sítios eletrônicos do Governo do Estado e da SEPLAG, quadro completo dos relatórios conclusivos elaborados pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação, identificado o dirigente responsável pelo Acordado.

Art. 30 - Sem prejuízo da medida a que se refere o art. 28, se houver indícios fundados de malversação de bens ou de recursos ou quando assim o exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público, a Comissão de Acompanhamento e Avaliação representará aos Órgãos competentes para a adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis, visando à proteção do patrimônio público e à punição dos infratores, sob pena de se tornarem solidariamente responsáveis.

CAPÍTULO VI DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 31 - A capacitação dos envolvidos no Acordo de Resultados será promovida pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro - EG/FJP.

Art. 32 - Ao término da vigência do Acordo de Resultados, ou quando este for rescindido, ficarão automaticamente encerradas as autonomias e flexibilidades concedidas ao Acordado.

Art. 33 - A SEPLAG expedirá normas complementares a este Decreto, bem como orientará e coordenará a política do Acordo de Resultados nos Órgãos e Entidades do Poder Executivo, quando essas se fizerem necessárias.

Art. 34 - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Palácio da Liberdade, em Belo Horizonte, em 4 de dezembro de 2003. 215º da Inconfidência Mineira.

Aécio Neves - Governador do Estado