

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**GESTÃO PÚBLICA ORIENTADA PARA RESULTADOS:
AVALIANDO O CASO DE MINAS GERAIS**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA PARA A OBTENÇÃO DO GRAU
DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

CAROLINA SIQUEIRA LEMOS

RIO DE JANEIRO, 2009

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**GESTÃO PÚBLICA ORIENTADA PARA RESULTADOS:
AVALIANDO O CASO DE MINAS GERAIS**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO APRESENTADA POR
CAROLINA SIQUEIRA LEMOS

E
APROVADA EM 15/04/2009
PELA COMISSÃO EXAMINADORA

ENRIQUE SARAVIA
Doutor em Direito – Université Paris 1 Panthéon
Sorbonne

ALKETA PECCI
Doutora em Administração – FGV/EBAPE

HUMBERTO FALCÃO MARTINS
Doutor em Administração – FGV/EBAPE

AGRADECIMENTOS

Este trabalho é fruto de dois anos de estudos acadêmicos que transformaram a forma de enxergar minha vida, principalmente, profissional. Assim, desde já agradeço a todos que, de alguma forma, interagiram comigo neste período porque, direta ou indiretamente, contribuíram para meu crescimento enquanto ser humano.

Agradeço a meu marido, Caio Marini, pelo apoio e companheirismo incondicional. Por me incentivar a começar este mestrado e seguir em frente. Pela luz e conversas constantes.

Agradeço aos meus pais e irmãos por sempre torcerem por mim.

Agradeço ao pessoal da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais por me apoiar nessa nova caminhada.

Agradeço à Fundação Getúlio Vargas, pela ótima oportunidade para meu aprimoramento profissional e pessoal.

Agradeço aos meus colegas do curso de mestrado, pelo carinho e auxílio em minha passagem pelo Rio de Janeiro.

*“A strategy without metrics is just a wish,
and metrics that are not aligned with strategy
are a waste of time.”*

Emory Powell

RESUMO

Este estudo busca analisar o modelo de gestão orientado a resultados do Estado de Minas Gerais com base na literatura existente sobre o assunto. A pesquisa bibliográfica tem início com as origens da gestão orientada a resultados, passa pelas teorias influentes e analisa os instrumentos que podem ser utilizados pela mesma.

Em seguida é apresentado o caso do Estado de Minas Gerais, com suas características e peculiaridades e é feita a aplicação do instrumento de avaliação do modelo. Este instrumento foi desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e vem sendo aplicado em diversos países e em seus níveis subnacionais. Foram feitas, também, entrevistas com atores-chave do governo de Minas Gerais visando levantar informações acerca do modelo de gestão adotado.

Com todas as informações levantadas, o modelo é analisado com o objetivo de se verificar a sua adequação ou não aos padrões da gestão orientada a resultados.

Palavras-chave: gestão pública, gestão pública orientada para resultados, resultados de desenvolvimento.

ABSTRACT

This research analyses the model of management for results from Minas Gerais State. The theoretical research begins with the origin of the management for results, then analyses its influences and tools.

A case study about Minas Gerais State is presented and the model analysis tool is applied. This tool was developed by the Inter-American Development Bank (IADB). It is being applied in many countries and states. After that, interviews with the main people of Minas Gerais government were carried out to get information about the current model of management.

With all this information collected, the model is analysed to verify if it is adequate or not to the standards of the management for results.

Key-words: public management; public management for results; development results.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	II
RESUMO.....	IV
ABSTRACT	V
SUMÁRIO.....	VI
LISTA DE ILUSTRAÇÕES	VIII
APRESENTAÇÃO.....	IX
1 PROBLEMA ESTUDADO.....	1
1.1 Introdução.....	1
1.2 Objetivo Final.....	1
1.3 Questões adicionais a serem respondidas	1
1.4 Suposições	2
1.5 Delimitação do estudo	2
1.6 Relevância do estudo	2
1.7 Definição de termos	2
2 AS ORIGENS DA GESTÃO ORIENTADA PARA RESULTADOS.....	4
2.1 Estratégia.....	4
2.2 Administração por Objetivos	5
2.3 Administração para o Desenvolvimento.....	8
2.4 Nova Gestão Pública	10
2.5 A Governança.....	16
3 AS TEORIAS INFLUENTES NA GESTÃO ORIENTADA PARA RESULTADOS	20
3.1 Teoria da Escolha Pública	20
3.2 Teoria da Agência.....	21
3.3 Teoria dos Custos de Transação.....	23
4 OS INSTRUMENTOS UTILIZADOS PELA GESTÃO ORIENTADA PARA RESULTADOS	25
4.1 Avaliação de Projetos e Programas Públicos	25
4.2 Indicadores de Desempenho	28
4.3 Contratos de Gestão.....	31
4.3.1 A história dos contratos de gestão	31
4.3.2 Os contratos de gestão no Brasil	32
5 A GESTÃO ORIENTADA PARA RESULTADOS	34
5.1 A implementação da Gestão para Resultados.....	37
5.1.1 <i>Outputs</i> ou <i>Outcomes</i> ?.....	40
5.1.2 Incentivos	41
5.2 Orçamento por Resultados	42
6 O CASO DE MINAS GERAIS.....	45
6.1 Antecedentes.....	45
6.1.1 A Reforma Gerencial de 1995.....	45
6.1.2 Diagnóstico do Estado de Minas Gerais	46
6.2 O Choque de Gestão	47
6.2.1 O Acordo de Resultados	48
6.3 O Programa Estado para Resultados	51
6.3.1 O Acordo de Resultados na 2ª geração do Choque de Gestão	55
7 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS.....	56
7.1. Apresentação do instrumento	56
Critérios.....	58
7.2. Resultados obtidos na aplicação do questionário	58
7.2.1 Análise dos dados	68

7.2.2 Análise crítica do questionário.....	68
7.3. Resultados da Avaliação Qualitativa.....	69
8 CONCLUSÕES	76
9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	78
APÊNDICE I - METODOLOGIA	84
1. Tipo de Pesquisa.....	84
2. Universo e amostra	84
3. Coleta de dados	85
4. Tratamento dos dados	85
5. Limitações do método	86
ANEXO – QUESTIONÁRIO RESPONDIDO	87

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras

Figura 1 – Natureza dinâmica do sistema de administração por objetivos.....	7
Figura 2 - Modelo de Reforma Jurídico-Garantidor	14
Figura 3 – Modelo de Reforma Eficientista.....	14
Figura 4 – Modelo de Reforma Contratualista	15
Figura 5 – Modelo de Reforma Serviçal.....	15
Figura 6 - A Gestão para Resultados no Âmbito Público	37
Figura 7 – Mapa Estratégico do Governo do Estado de Minas Gerais.....	52
Figura 8 – Ciclo de Gestão Orientado a Resultados	56
Figura 9 - Índice GpR segundo nível de desenvolvimento do modelo.....	67

Tabelas

Tabela A - Componentes doutrinários da Nova Gestão Pública.....	12
Tabela B – Quadro resumo: outputs e outcomes	41
Tabela C – Média das notas obtidas pelos 18 países já avaliados pelo BID/PRODEV	67

APRESENTAÇÃO

Este estudo foi estruturado em oito capítulos. O primeiro capítulo é dedicado a apresentar uma introdução ao tema abordado, evidenciando o problema de pesquisa. Feito isso, esclarecem-se os objetivos deste estudo, assim como as suas delimitações e sua relevância.

O segundo capítulo busca apresentar as origens da gestão orientada a resultados, desde o estudo da estratégia, passando pela administração por objetivos, pela administração para o desenvolvimento, a nova gestão pública e a teoria da governança.

No terceiro capítulo são apresentadas as teorias influentes na gestão orientada a resultados, quais sejam, a teoria da escolha pública, a teoria dos custos de transação e a teoria da agência.

O capítulo quatro trata dos instrumentos utilizados pela gestão orientada a resultados, tais como, a avaliação de projetos e programas públicos, os indicadores de desempenho e os contratos de gestão.

No capítulo cinco é apresentado o modelo de gestão orientado a resultados, com suas características, formas de implementação e peculiaridades. Este modelo é a base utilizada para a construção do instrumento de pesquisa utilizado neste estudo.

O sexto capítulo trata do caso específico analisado neste estudo, qual seja, o modelo de gestão orientado a resultados em Minas Gerais.

No capítulo sete é apresentada a análise dos dados obtidos na pesquisa de campo, utilizando o questionário desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID e das informações obtidas com as entrevistas realizadas.

No oitavo e último capítulo, baseado na pesquisa bibliográfica e nas análises feitas no capítulo sete, são explicitadas as conclusões referentes a esta pesquisa.

Para suprir as necessidades do contexto científico, dando ao estudo consistência e coerência, no apêndice é explicitada a metodologia adotada, classificando-se o tipo desta pesquisa, delimitando-se seu universo e sua amostra, definindo-se o procedimento de coleta e o tratamento dos dados e, por fim, apontando-se as limitações do método utilizado.

1 PROBLEMA ESTUDADO

1.1 Introdução

A pesquisa visa apresentar e analisar se o programa Estado para Resultados de Minas Gerais atende aos requisitos do modelo de gestão para resultados, desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID juntamente com o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD. A implementação de uma política de gestão pública orientada para o alcance de resultados de desenvolvimento é a nova tendência da Administração Pública e deve ser mais pesquisada visando verificar se é um instrumento efetivo.

A pergunta a ser respondida é: Está o modelo de gestão do Estado de Minas Gerais orientado para resultados, nos moldes do modelo desenvolvido pelo BID/CLAD?

Para responder a esta pergunta, o projeto utilizará como metodologia a pesquisa descritiva e avaliativa, quanto aos fins, e bibliográfica e de campo, quanto aos meios, conforme devidamente explicado no Apêndice I. Para a realização da pesquisa de campo será utilizado um questionário criado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID que teve como inspiração inicial o questionário desenvolvido no Manual Aberto de Gestão para Resultados no Setor Público, elaborado pelo BID juntamente com o CLAD.

1.2 Objetivo Final

Verificar o grau de aderência do modelo de gestão do Estado de Minas Gerais com o modelo referência proposto pelo BID/CLAD.

O modelo do BID/CLAD foi escolhido por ser uma sistematização bastante completa do que seria uma gestão orientada a resultados, o que não impede, entretanto, que haja críticas que possam ser feitas ao mesmo durante a realização do trabalho de pesquisa.

1.3 Questões adicionais a serem respondidas

- Qual é o significado de gestão pública orientada para resultados? Quais são as tendências contemporâneas de reforma da gestão pública (reformas de segunda geração)?
- O que são os contratos de gestão e a contratualização de resultados? Quais são as potencialidades/limitações do modelo de contratualização de resultados?
- O que é o modelo de Gestão para Resultados, desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento? Quais são seus componentes? Quais são suas potencialidades e limitações?
- O que significa o modelo de gestão orientado para o alcance de resultados em Minas Gerais? O que significa Choque de Gestão? Qual o ferramental adotado para a sua implementação?
- O que é o Programa Estado para Resultados? Qual a relação entre o Programa Estado para Resultados e um modelo de gestão orientado a resultados?
- Quais são as potencialidades e limitações do modelo de gestão adotado em Minas Gerais? O modelo do Estado de Minas Gerais é aderente ao modelo de gestão para resultados definido pelo BID/CLAD?
- Há críticas e observações a serem feitas ao modelo de gestão para resultados definido pelo BID/CLAD percebidas quando da realização da pesquisa?

1.4 Suposições

O programa Estado para Resultados responde aos principais quesitos do modelo de Gestão para Resultados, desenvolvido pelo BID/CLAD, podendo, portanto, ser considerado como um efetivo modelo de gestão orientado para o alcance de resultados de desenvolvimento.

1.5 Delimitação do estudo

O projeto a ser desenvolvido ficará restrito a análise das informações obtidas com a aplicação do questionário desenvolvido pelo BID e com entrevistas a serem realizadas com alguns dirigentes públicos do Estado de Minas Gerais, podendo, por isso, ser ainda incompleto, tendo em vista que a aplicação do questionário ainda é incipiente em unidades subnacionais.

1.6 Relevância do estudo

O debate contemporâneo sobre gestão pública vem adquirindo uma nova relevância. Durante muito tempo foi necessário convencer os dirigentes governamentais sobre a importância da formulação de políticas públicas e de estratégias consistentes de governo como forma de superação dos graves problemas econômicos e sociais. Embora possa haver ainda algum tipo de hesitação, há uma mudança na postura dessas lideranças que vêm percebendo que não é possível produzir algum tipo de transformação na sociedade sem a construção de um projeto estratégico que oriente as ações das diversas partes interessadas na direção do futuro desejado.

Não obstante, o fato de estarem convencidos da necessidade da formulação de uma estratégia, não significa que ela se realize espontaneamente. Com isto um novo ingrediente vem sendo adicionado ao debate contemporâneo sobre gestão pública: a questão da implementação e do alcance efetivo dos resultados de desenvolvimento (MARINI & MARTINS, 2004).

O Projeto é relevante devido a sua importância no cenário atual, onde se percebe um movimento de transformação do padrão de gestão pública na direção de modelos orientados para resultados tanto no contexto nacional como internacional. Não obstante a relevância do movimento, a questão fundamental que emerge é a do significado de *modelos de gestão orientados para resultados*. Neste sentido a iniciativa do BID/CLAD é bastante expressiva na medida em que propõe um modelo de referência sobre o tema. Outro aspecto relevante é que vários resultados vêm sendo alcançados mas as informações são ainda imprecisas ou não estão consolidadas nos níveis subnacionais, fazendo com que não se tenha, na prática, uma avaliação efetiva sobre as experiências de adoção de modelos de gestão para resultados nos Estados. Esta, portanto, poderá ser uma primeira tentativa.

1.7 Definição de termos

Contrato de Gestão – é o instrumento utilizado para pactuação de resultados entre partes interessadas. Trata-se, via de regra, de um compromisso, negociado entre as partes, que regula as relações entre o núcleo estratégico (formulador de políticas) e as entidades descentralizadas (executoras).

Acordo de Resultados – instrumento de pactuação de resultados utilizado pelo Governo do Estado de Minas Gerais, nos moldes do contrato de gestão.

Choque de Gestão – representa uma combinação de medidas orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas com iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento tendo a inovação na gestão como elemento de sustentabilidade. É a estratégia de reforma da administração pública do Estado de Minas Gerais.

Gestão para Resultados – é a gestão baseada na elaboração de indicadores a serem acompanhados e avaliados periodicamente objetivando a verificação do efetivo alcance dos

resultados pré-fixados. Visa facilitar para as instituições públicas a direção efetiva e integrada do processo de criação de valor público, a consecução dos objetivos de governo e a melhora contínua das instituições.

Estado para Resultados – programa que se propõe a integrar um conjunto de ações funcionais e temáticas de forma multisetorial e estratégica, visando, principalmente, à viabilização da ação coordenada do Estado nas áreas de resultado definidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e, ao alinhamento das ações estratégicas de governo, de forma a proporcionar a atuação articulada dos órgãos e entidades encarregados da gestão de projetos estruturadores.

2 AS ORIGENS DA GESTÃO ORIENTADA PARA RESULTADOS

2.1 Estratégia

O cenário das operações militares em épocas de guerras influenciou enormemente o estudo das estratégias empresariais. Motta (1991), ao analisar o conceito de estratégia, palavra de origem grega, destaca que ela se prestava a designar a função administrativa de generalato, estando, desta forma, sempre associada à visão militar: “*o estrategista era o comandante militar que formulava e projetava as manobras necessárias à consecução de um fim específico*”. Posteriormente, o conceito é consagrado por Von Clausewitz (a arte do emprego das batalhas para atingir os objetivos da guerra), no século XIX, em “A Arte da Guerra”, publicado, pela primeira vez no Brasil em 1947. Enquanto mantinha seus vínculos militares, a estratégia era entendida como uma arte e, somente quando se incorpora ao jargão administrativo é que assume uma perspectiva mais científica.

A propósito, ao distinguir estratégia de tática, Clausewitz antecipa seu significado: enquanto a tática ensina a usar as forças armadas nas batalhas, a estratégia significa a utilização das batalhas para o alcance dos objetivos de guerra.

A literatura especializada é bastante extensa, prolixa e, em alguns casos, contraditória neste importante campo da teoria administrativa. Aliás, as questões de natureza estratégica custaram a entrar na agenda. Até os anos 60, os estudos e práticas administrativas estavam concentrados em questões relativas à eficiência operacional e, em certa medida, à motivação dos empregados. A premissa dominante era a de que um bom arranjo dos recursos internos assegurava o bom desempenho organizacional. Foi exatamente a partir da incorporação da teoria de sistemas que as organizações “descobriram” a importância do ambiente externo e seus nexos com o desempenho. Não basta uma alocação eficiente dos recursos, é fundamental que a organização estabeleça mecanismos de relacionamento com a ambigüidade e imprevisibilidade que caracterizam o contexto de atuação. Ai começa o estudo das estratégias organizacionais.

Segundo Anthony (1965), da *Harvard University*, estratégia é “*o processo de decisão dos objetivos da empresa, das mudanças nesses objetivos, dos recursos utilizados para atingi-los e das políticas que deverão governar a aquisição, utilização e disposição desses recursos*”.

Para Ackoff (1974), de forma mais simplificada, é “*a definição de um futuro desejado e dos meios eficazes para alcançá-lo*”.

E Motta (1991) define estratégia como “*um conjunto de decisões fixadas em um plano ou emergentes do processo organizacional, que integra missão, objetivos e seqüência de ações administrativas num todo interdependente. Portanto, estratégia tanto pode ser guia de ação definida a priori quanto o conjunto de resultados definidos a posteriori como produto de comportamentos organizacionais específicos*”.

Numa outra perspectiva, Micklethwait & Wooldridge (1998), da equipe de editores do “*The Economist*”, produziram interessante síntese sobre as diversas abordagens do planejamento estratégico. O processo envolvia, basicamente, três etapas: a elaboração de um plano, que definia o futuro da empresa; o acordo; e sua implementação. Deixava nítida a separação, inclusive do ponto de vista organizacional, entre planejar e executar: “*à gerencia sênior e à diretoria cabia chegar a um acordo. A implementação ficava a cargo de outros gerentes especialmente treinados para esse papel que tinham que ler pesados manuais para aprender a realizar a tarefa*”. A *General Electric*, no final dos anos 60, chegou a determinar três níveis de formadores de estratégia: os gerentes de produtos, os responsáveis pelas áreas de negócio e os estrategistas empresariais que decidiam sobre a alocação de recursos.

O processo tradicional de formulação estratégica implica na realização do planejamento em três níveis básicos: o estratégico, o tático e o operacional e, pressupõe uma perfeita correlação entre

estes níveis e a hierarquia organizacional. Desta forma, o planejamento estratégico é o planejamento do nível institucional (topo) e, normalmente, é elaborado numa perspectiva temporal de mais longo alcance. O tático corresponde ao nível intermediário, é de médio prazo, enquanto o operacional é o plano da execução e, normalmente, é de curto prazo.

O conteúdo do nível estratégico inclui a definição da missão institucional (a razão de ser da organização), da visão de futuro (a imagem projetada), os valores, a análise da situação atual (ameaças e oportunidades do ambiente externo e forças e fraquezas do ambiente interno) e os objetivos, metas e projetos corporativos. Em seguida o processo é desdobrado em planos táticos (para as unidades de negócio e áreas funcionais) e planos operacionais (no nível da execução).

A tendência atual parece conduzir a uma nova forma de encarar a questão da gestão estratégica. A excessiva rigidez nos processos mais tradicionais, vista muito mais como o cumprimento de um rito burocrático, a separação rigorosa entre o planejar e o agir, o estabelecimento de feudos funcionais, a pouca participação das pessoas no processo, fizeram com que o processo caísse em descrédito. Mintzberg (1994) chama a atenção para o fato de que o excesso de análise pode provocar uma espécie de paralisia. Sumariza a crítica em dois aspectos centrais: as dificuldades práticas e as impossibilidades teóricas.

Segundo Mintzberg (2006), moldar a estratégia, ao invés de formular a estratégia, captura melhor o processo por meio do qual ganham vida as estratégias efetivas, enquanto que formular distorce esses processos desorientando a organização. O estrategista deve conhecer as capacidades da organização para pensar sobre sua direção estratégica. Eles ficam entre o passado das capacidades corporativas e o futuro das oportunidades de mercado, e trarão para o trabalho um conhecimento íntimo dos recursos materiais que têm em mãos. Essa é a essência da criação da estratégia.

Isto provocou uma nova onda, que redirecionou a forma de encarar o planejamento nas organizações. O fundamental, ao implementar esta nova abordagem, não é adivinhar o futuro, é cultivar uma nova cultura, baseada na construção de uma visão inspiradora do futuro que faça sentido para os diversos públicos que se relacionam com a empresa: seus clientes, as pessoas que trabalham na organização, os fornecedores, o governo etc. Adicionalmente esta visão precisa ser amplamente compartilhada por todos, auxiliando, desta forma, o processo de tomada de decisão cotidiana: uma ação faz sentido (ou não) se está alinhada com a visão. Isto permite a disciplina estratégica. É claro que para que a empresa adote esta nova forma de gestão, é necessário que haja adequado grau de autonomia (*empowerment*) e comprometimento de todos com os objetivos propostos. A nova máxima é: responsabilização por resultados alinhados com a visão e autonomia de gestão. A adoção deste novo paradigma implica na redução dos mecanismos de controle formais e, na promoção de práticas que assegurem o comprometimento das pessoas que atuam na organização.

2.2 Administração por Objetivos

A administração por objetivos é um modelo administrativo identificado com a Teoria Neoclássica, que surgiu por volta de 1954, com a publicação do livro *The practice of management* de Peter Drucker. Além dele existem outros importantes colaboradores, entre eles se encontram: George Odiorne, John W. Humble, George Steiner, Edgard Schleh e Dale McConkey. Até então, a atenção era fixada nas atividades-meio da organização, ou seja, nos processos. A partir daí, esta deslocou-se para os objetivos. A ênfase deixou de ser a eficiência e passou a ser a eficácia.

Segundo Drucker (2003, p.115): “*Toda empresa deve organizar-se numa verdadeira equipe e consolidar os esforços de cada um num esforço comum*”. Para Drucker, o desempenho da organização depende de que cada atividade desenvolvida esteja voltada à consecução de objetivos comuns a todos. Ainda, segundo Drucker (2003, p.115):

“O desempenho que se espera de um administrador deve estruturar-se sobre as metas empresariais de desempenho, e os resultados que obtém devem ser avaliados conforme a contribuição que prestam ao sucesso do empreendimento. O administrador precisa saber e compreender o que as metas empresariais exigem dele em termos de atuação, e seus superiores precisam saber o que exigir e esperar dele – e julgá-lo de acordo”.

Para Humble (1970, p. I), a administração por objetivos *“é um sistema dinâmico que integra a necessidade da companhia de clarificar e alcançar os seus objetivos de lucro e crescimento, com a necessidade do gerente de contribuir e se desenvolver. É um estilo exigente e compensador de gerir um negócio”.*

Já para Odiorne (1965, p. 55):

“Na administração por objetivos, os gerentes superiores e subordinados de uma organização em conjunto definem suas metas comuns, e especificam as áreas principais de responsabilidade de cada posição em relação aos resultados esperados de cada um, e utiliza essas medidas como guias para a melhor operação do setor e verificação da contribuição de cada um de seus membros”.

A administração por objetivos, portanto, pode ser definida como um estilo ou sistema de administração que relaciona as metas organizacionais com o desempenho e desenvolvimento individual, por meio do envolvimento de todos os níveis administrativos na consecução dos objetivos.

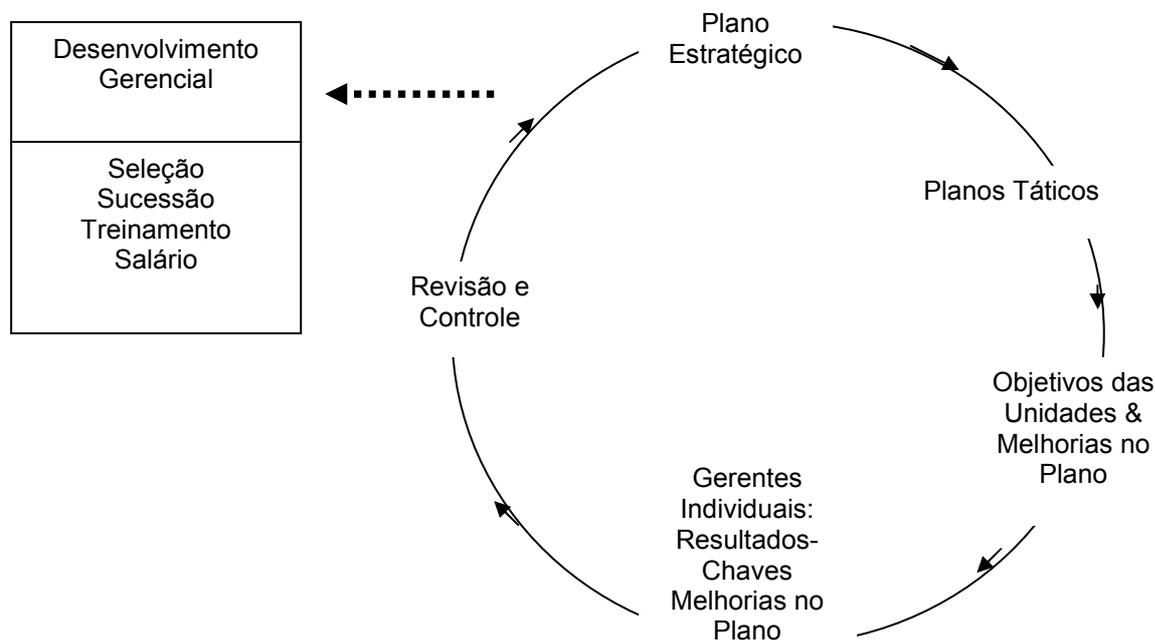
A administração por objetivos tem como propósito a melhoria da eficácia, ela é lógica e sistemática. O que a difere dos métodos clássicos é que nela ocorre a realimentação contínua do processo, isto é, os próprios empregados exercem a auto-correção e autocontrole dos resultados, ajustando-os aos objetivos pré-determinados. Enquanto que antes, a função administrativa de controlar era delegada aos inspetores. Segundo Drucker (2003, p. 123):

“A maior vantagem da administração por objetivos talvez seja a de possibilitar que os administradores controlem seu próprio desempenho. Autocontrole significa uma motivação mais poderosa, um desejo de realizar o melhor possível e não apenas o passável. Significa um desempenho mais elevado e uma visão mais ampla. Para que possa controlar o próprio desempenho, um administrador precisa saber mais do que simplesmente os seus objetivos. Deve ter condições de medir o próprio desempenho e os resultados obtidos em comparação com o objetivo”.

Segundo Humble (1970), a administração por objetivos não deve ser apenas um mecanismo de avaliação. Os aspectos avaliativos devem estar integrados ao planejamento e ao controle, dessa forma, vários problemas poderão ser mais facilmente resolvidos. Além de motivar os gerentes a buscarem um melhor desempenho.

A natureza dinâmica do sistema pode ser vista, segundo Humble (1970), na figura abaixo.

Figura 1 – Natureza dinâmica do sistema de administração por objetivos



Fonte: Humble, J.W. Improving Management Performance (1970), p. 5.

João Bosco Lodi, em sua obra *Administração por Objetivos* (1976, p. 74) faz uma análise do livro de Peter Drucker e confirma a teoria de que a administração por objetivos é um método de planejamento e controle administrativo, baseado na premissa de que para atingir resultados a empresa precisa definir em que negócio está e onde pretender chegar. Os objetivos seriam definidos como “*uma declaração escrita, o quanto possível com números, orientando o desempenho dos gerentes para atingir um resultado mensurável e de valor*”.

Para que os objetivos sejam postos em ação, eles, necessariamente, têm que ser claros, mensuráveis, evitando ambigüidades e expressando a realidade da organização. É necessário conhecer quais são os objetivos, delimitar quais ações contribuem para a sua execução e quando elas devem ser atingidas.

Mas, o que são os objetivos? Drucker defende a idéia de que objetivos devem ser definidos para todas as áreas que têm uma influência direta no desempenho da empresa, ou seja, cujos resultados e desempenho afetem de maneira direta e vital a sobrevivência e a prosperidade da empresa. Além disso, algumas características são fundamentais:

- os objetivos precisam ser claramente definidos, específicos e concretos, no entanto, objetivos intangíveis e genéricos podem ser utilizados se ajudarem a esclarecer o objetivo geral;
- os objetivos dos gerentes devem originar-se dos objetivos da empresa;
- o trabalho em equipe e os resultados globais devem ser priorizados;
- os objetivos devem ser ajustados às considerações de curto e de longo prazo.

A maioria das críticas a essa teoria advém do fato de a administração por objetivos não ter sido aplicada adequadamente nas organizações. Várias delas utilizaram a teoria apenas porque ela estava em voga, sem ter o cuidado necessário, o que gerou várias deficiências. Houve uma

tendência de transformar a administração por objetivos em administração por lucro (WARREN apud LODI, 1976), o que torna o resultado efetivo da organização irreal a longo prazo. Segundo Warren: “*resultados como lucros e taxa de retorno, embora sejam de interesse vital para a administração, são indicadores pouco satisfatórios do que virá a acontecer. Se um bom lucro, baseado em resultados, produzirá ou não um bom lucro futuro, depende dos meios empregados para atingir tal lucro*” (WARREN apud LODI, 1976, p. 59).

Algumas críticas feitas à administração por objetivos estão ligadas ao fato de o contínuo desempenho para resultados à curto prazo produzir oportunismo e desprezo pelos meios de trabalho. Além disso, os gerentes são levados a pensar que os resultados menos tangíveis e os de longo prazo são problemas da alta direção e não seus. Outra questão que acaba sendo prejudicada é a colaboração intra-organizacional, o que interessa para cada gerente são os resultados de sua própria área não sendo co-responsável pelos resultados das demais.

Segundo Levinson (2003), a administração por objetivos peca por não se preocupar com o psicológico dos empregados, por exigir muito dos mesmos para o alcance dos objetivos organizacionais, deixando de lado seus objetivos individuais ou pessoais.

“ Management by objectives and performance appraisal processes, as typically practiced, are inherently self-defeating over the run because they are based on a reward-punishment psychology that serves to intensify the pressure on the individual while really offering a very limited choice of objectives. Such processes can be improved by examining the psychological assumptions underlying them, by extending them to include group appraisal and appraisal of superiors by subordinates, and by considering the personal goals of the individual first” (LEVINSON, 2003, p. 116).

2.3 Administração para o Desenvolvimento

A administração para o desenvolvimento é uma disciplina cuja origem remonta à década de 1960, principalmente, com a publicação por Guerreiro Ramos de seu livro *Administração e Estratégia do Desenvolvimento* (1966), onde havia uma grande preocupação com a defasagem entre a elaboração de planos de desenvolvimento econômico e a capacidade administrativa das nações em desenvolvimento para a sua implementação. Para Ramos (1983), a missão da administração para o desenvolvimento deveria ser a de estudar questões e problemas de desenvolvimento mundial, verificando quais as condições e limitações para o desenvolvimento. Para isso, portanto, seria necessário um esforço de criatividade conceitual na formulação de estratégias que fossem mais adequadas para a alocação de recursos e, também, na especificação dos objetivos a serem alcançados.

Segundo Motta (1972), a administração para o desenvolvimento refere-se a um conjunto de diagnósticos e prognósticos administrativos que seguiram o modelo weberiano ocidental e estavam relacionados com as dimensões da realidade administrativa das nações desenvolvidas. Por essa razão, alguns problemas surgiram.

No que se refere aos fins da administração para o desenvolvimento, percebe-se que a visão de futuro dos países em desenvolvimento é a mesma dos países desenvolvidos – criar uma administração mais eficiente e eficaz. No entanto, essa perspectiva limita a capacidade de se criar novas formas organizacionais já que os meios estão previamente definidos, antes mesmo de se conhecer os objetivos a serem alcançados.

Já no que se refere aos meios, a busca constante pelo alcance da eficiência e eficácia deixa de lado o que realmente é relevante para a consecução dos objetivos desenvolvimentistas, ou seja, sua efetividade. O que realmente importa é o alcance de objetivos do desenvolvimento econômico-social e da equidade. Almejar apenas a eficiência e a eficácia de uma organização

significa criar instituições fortes e estáveis, mas, que não promovem os objetivos do desenvolvimento econômico-social.

O alcance do desenvolvimento, pelos países ainda não desenvolvidos, depende da racionalidade administrativa existente em cada um deles. O progresso administrativo, portanto, baseia-se na capacidade de absorção das tecnologias administrativas oriundas dos países em estágio superior de desenvolvimento. Essa visão comporta três diferentes teorias: a) a racionalidade moderna pode ser transferida e aprendida integralmente; b) a racionalidade moderna não pode ser transferida porque é limitada por aspectos culturais; c) a racionalidade administrativa pode ser parcial e quantitativamente transferida, desde que seja ajustada às circunstâncias locais. A racionalidade moderna, como pôde ser percebido, é o último estágio a ser alcançado (MOTTA, 1972).

Motta (1972) defendia que as administrações em desenvolvimento não deveriam buscar apenas o modelo da administração moderna, conforme adotado pelos países desenvolvidos. Outros modelos poderiam ser adotados, dependendo do caminho a ser seguido. Algumas possibilidades seriam: a) a adoção de uma teoria administrativa a partir de fins (objetivos específicos) que serviriam de premissas para o estabelecimento de critérios de relevância e de racionalidade administrativa, mediante a efetividade organizacional; b) a adoção de formas organizacionais mais flexíveis, adaptáveis e com processos administrativos que garantam respostas inovadoras, em contraposição ao modelo weberiano ocidental; c) a busca de um modelo organizacional próprio, que leve em conta as escalas de valores locais, a cultura, o comportamento organizacional, questões que variam de país para país. Todos devem estar comprometidos com os objetivos do desenvolvimento econômico-social.

Para Saravia (2004, p. 5): *“a administração para o desenvolvimento seria, simplesmente, uma valiosa perspectiva referida aos meios administrativos necessários para atingir as metas do desenvolvimento político, econômico e social”*. Segundo o autor, a administração para o desenvolvimento utiliza a metodologia fornecida por outras teorias da administração e, especialmente, pela ciência política, para conseguir que o aparato burocrático colabore na consecução dos objetivos políticos do Estado. Era necessário alcançar o desenvolvimento econômico e social, com um aparelho de governo e administração dignos de confiança. Além disso, seria fundamental o planejamento do desenvolvimento visando estabelecer prioridades no investimento de recursos escassos para utilizá-los adequadamente.

Segundo Martins (2005) as categorias de problemas e soluções para a administração para o desenvolvimento permanecem as mesmas, passados mais de 30 anos. Martins (2005) aponta o fato de a globalização ter proporcionado um maior relacionamento entre os países e, uma maior entrada dos países desenvolvidos nos países em desenvolvimento, em todos os sentidos. Há uma homogeneidade de visões de futuro, ainda que existam muitas diferenças de poder, riquezas e bem estar entre os países. Além disso, a gestão pública foi ao longo dos anos, adotando modelos de gestão mais orgânicos, tornando-se o novo paradigma a ser seguido.

“Os anos 1980 representaram a decadência da velha Administração para o Desenvolvimento. Além das flagrantes disfuncionalidades da burocracia ortodoxa, esmorecia a idéia de que cabia aos Estados papel central na promoção do desenvolvimento. Os anos 1980 e 90 não produziram uma nova Administração para o Desenvolvimento, mas, um modelo de “Administração para o Ajuste Fiscal”, baseado na crença de que o desenvolvimento requeria a retirada do Estado e maior autonomia do mercado. O novo milênio traz de volta a discussão sobre o desenvolvimento e sobre o papel dos Estados na sua promoção. Essa discussão ilumina o advento de uma mudança de paradigmas de transformação institucional do Estado e da administração pública, e acena para uma nova Administração para o Desenvolvimento”. (MARTINS, 2005, p. 41)

Para a implementação de uma nova administração para o desenvolvimento é necessário o enfrentamento de diversos desafios, quer sejam na formulação de estratégias, quer seja na elaboração de planos de desenvolvimento. No entanto, o mais importante refere-se ao desenvolvimento de modelos de gestão orientados a resultados a serem alcançados. Segundo Martins (2005) a gestão por resultados possibilita desdobrar o plano de desenvolvimento em políticas e programas, mas, não se trata apenas de proporcionar programas bem desenhados, com nexos claros em relação aos resultados de políticas e indicadores e metas de eficácia e efetividade pertinentes e coerentes. É necessário que haja um alinhamento entre o planejamento e as organizações onde os resultados se produzem.

“Construir o nexo entre programas e organizações implica o mapeamento fino das complexas teias de relações entre programas e organizações (ou a definição de quais estruturas suportam a implementação de tais programas, de como estabelecer coerência e coordenação entre diferentes estruturas no âmbito de um mesmo programa, de como comprometer as estruturas, etc.)” (MARTINS, 2005, p. 53).

2.4 Nova Gestão Pública

Nova Gestão Pública (ou *New Public Management*) é um tema que gera bastante debate, ou seja, não há um consenso sobre se seria uma ciência, uma teoria ou apenas um conjunto de idéias, muitas vezes divergentes. A Nova Gestão Pública é um movimento que teve sua origem ligada às mudanças que começaram a ocorrer nas administrações públicas de alguns países a partir da década de 1970, principalmente, nos Estados Unidos, Inglaterra, Nova Zelândia e Austrália.

O desenvolvimento da análise da Nova Gestão Pública (NGP) a partir dos anos 1980 revelou algumas preocupações tradicionais da administração pública, compreendendo a tarefa de conceituar e analisar o desenvolvimento institucional, identificando seus princípios e avaliando sua eficácia e valor normativo. Grande parte da literatura, neste sentido, consiste em identificar os principais traços nos princípios estabelecidos pelas reformas governamentais que estavam se desenvolvendo em vários países ao mesmo tempo, distinguindo esses princípios daqueles existentes em outros tempos. Além disso, muita atenção foi dada às críticas normativas e analíticas feitas a essa nova geração do setor público gerencial (HOOD, 2005).

Para Frederickson (2004) a NGP propõe adicionar um componente à administração pública tradicional, que pauta-se pela racionalidade da eficiência e economicidade. Esse componente seria a equidade social, que inclui atividades projetadas para aumentar o poder político e o bem estar econômico das minorias, principalmente, daquelas com pouco poder de pressão no processo decisório das políticas públicas.

Ao contrário da administração pública tradicional, que foca a instituição que foi criada para procurar resolver problemas na sociedade, a NGP foca o problema diretamente, de forma a admitir outras abordagens institucionais à questão. O que importa, na verdade, é dar uma resposta adequada à sociedade quanto à sua necessidade e não a estrutura burocrática em si, montada para esse fim. Por isso, busca utilizar estruturas mais dinâmicas e formas burocráticas adaptadas, como o desenvolvimento organizacional, a descentralização, sistemas de planejamento orçamentário voltado para programas, entre outros (FREDERICKSON, 2004).

Segundo Prats i Catalá (2006) a chamada Nova Gestão Pública constitui-se de um conjunto não uniforme de proposições e de aplicações distintas em razão das condições preexistentes e dos atores, conflitos e valores em jogo. O novo tipo de gerencialismo, no entanto, se evidenciou mais aplicável às áreas empreendedoras do Estado do que às que demandam uma prestação universal e equitativa, onde a burocracia weberiana ainda possui presença em diversos graus. Também se verificou que as reformas foram impulsionadas em diversos países não somente pela eficiência, traduzida na descentralização, na avaliação de desempenho, na liberdade de escolha pelos usuários dos serviços, pela separação entre o prestador dos serviços e sua regulamentação, pela

transformação de empresas públicas em empresas privadas e pela cooperação entre organizações públicas e privadas, mas também, pela responsabilização do gestor público, cujas estratégias incluíram, dentre outras, programas anticorrupção, melhora da informação pública e aumento da transparência, desenvolvimento de técnicas e instituições de democracia participativa. Outra verificação é a de que as reformas se fizeram em direções distintas, seja pela redução do estado de bem-estar social (como na Nova Zelândia e no Reino Unido), seja pela preservação desse modelo (como na Europa Continental), ambas pautadas na revisão pela eficiência.

Barzelay (2001a) defende a idéia de que podem esconder-se, pelo menos, três diferentes intencionalidades na utilização semântica da expressão Nova Gestão Pública:

- a primeira faz referência a um movimento ou tendência que se detecta no setor público de alguns países ocidentais, fundamentalmente, nos anglo-saxões, que foi transformando o aparelho do Estado mediante a introdução de técnicas de gestão empresarial e organização econômica;

- a segunda identifica a nova gestão pública como uma perspectiva inovadora de compreensão, análise e abordagem dos problemas da administração pública. Sua contribuição essencial seria o enfoque no empirismo e a aplicação de valores de eficácia e eficiência em seu funcionamento, ao invés dos valores tradicionais do modelo administrativo;

- a terceira seria completamente normativa e identifica a nova gestão pública como um modelo, ou seja, como uma série de princípios, políticas e técnicas para o manejo do setor público que se consideram superiores e cuja aplicação implícita ou explicitamente se recomendaria.

Essas intencionalidades, muitas vezes, ocorrem em conjunto, ou seja, uma não exclui as demais, no entanto, cada uma tem diferentes implicações. Além disso, cada país encontra-se em um estágio diferente de evolução e por isso não pode-se dizer que há uma convergência nas propostas utilizadas por cada um.

Barzelay (2001b) define, então, a NGP de maneira abstrata, como um campo de debate profissional e de políticas, de projeção internacional, acerca de temas relativos à gestão pública, incluindo políticas de gestão pública, liderança executiva, desenho organizacional e operações governamentais.

Já para Longo & Echebarria (2000) as transformações trazidas pela nova gestão pública podem caracterizar-se como reformas administrativas, ou seja, melhoras operacionais nas instituições administrativas do poder executivo. Seu objeto é a rede de regras e incentivos por meio da qual o Estado elabora e executa as políticas públicas, incluindo as estruturas administrativas, a prestação do serviço, os sistemas orçamentários, as relações com os cidadãos na prestação dos serviços, dentre outros. A ênfase principal é no incremento da eficiência do setor público, mediante novas disposições institucionais que orientem o comportamento dos atores internos e externos para a busca de uma maior racionalidade econômica.

Percebe-se, portanto, que a NGP se compõe de um conjunto de idéias não igualmente compartilhadas, mas, que dentre as principais podem ser indicadas como fundamentos para a melhoria da gestão pública a orientação por resultados, a flexibilidade, a delegação, o menor foco nos procedimentos e maior foco nos produtos e resultados, a responsabilização dos gerentes tanto pelos resultados como pelos recursos utilizados para obtê-los.

De maneira geral, a NGP propõe uma gestão pública dotada das seguintes características: a) caráter estratégico ou orientado por resultados do processo decisório; b) descentralização; c) flexibilidade; d) desempenho crescente e pagamento por desempenho/produtividade; e) competitividade interna e externa; f) direcionamento estratégico; g) transparência e cobrança de resultados (*accountability*); h) padrões diferenciados de delegação e discricionariedade decisória; i) separação da política de sua gestão; j) desenvolvimento de habilidades gerenciais; k) terceirização; l) limitação da estabilidade de servidores e regimes temporários de emprego; e m)

estruturas diferenciadas (HOLMES & SHAND, 1995; HOOD & JACKSON, 1991, apud MARINI & MARTINS, 2004).

Em linhas gerais, a Nova Gestão Pública veio identificar uma série de temas dirigidos à reforma das organizações e dos procedimentos no setor público visando o aumento de sua competitividade e eficiência na utilização de seus recursos e na prestação de serviços à sociedade. Hood (2004) define sete preceitos (ou doutrinas) que aparecem na maioria das discussões acerca da NGP, conforme Tabela A.

Tabela A - Componentes doutrinários da Nova Gestão Pública

Doutrina	Significado	Justificativa
Utilização de gestão profissional das organizações públicas	Gerentes visíveis no topo da organização, livres para gerir utilizando poder discricionário	<i>Accountability</i> requer clara atribuição de responsabilidades e não difusão de poder
Padrões explícitos e mensuração da performance	Metas e objetivos bem definidos e mensuráveis por meio de indicadores de sucesso	<i>Accountability</i> significa alvos claramente definidos; eficiência requer um forte olhar sobre os objetivos
Grande ênfase nos controles de produtos (<i>outputs</i>)	Alocação de recursos e recompensas são ligadas à performance	Necessidade de pressionar pelo alcance de resultados mais do que por processos
Descentralização/desagregação de unidades no setor público	Desagregar o setor público em unidades corporativas de atividade, organizadas por produtos com controle sobre seu orçamento	Tornar as unidades auto-gerenciáveis; dividir a provisão e a produção, utilizando contratos ou franquias tanto dentro quanto fora do setor público
Buscar uma grande competição no setor público	Mudar para contratos com cláusulas bem definidas e procedimentos públicos especializados; introdução de disciplinas de mercado no setor público	Incentivar a rivalidade via competição como sendo a chave para menores custos e melhores padrões
Ênfase no estilo de gestão prática do setor privado	Sair da ética do serviço público tradicional para regras mais flexíveis de pagamento, contratação, etc.	Necessidade de aplicar ferramentas de gestão do setor privado já testadas, no setor público
Ênfase na melhora da disciplina e da economia no uso dos recursos no setor público	Cortar custos diretos, diminuir treinamentos, limitar custos de conformidade para os negócios	Necessidade de checar as demandas por recursos do setor público, e fazer mais com menos

Fonte: HOOD (2004), p. 504.

A NGP tem uma crença central de que a provisão de serviços públicos será melhorada pela introdução das mudanças listadas na Tabela A que, na verdade, serve para transformar tanto a estrutura organizacional quanto os processos utilizados para a prestação de serviços das organizações públicas.

Uma tentativa de classificação da Nova Gestão Pública foi proposta por Longo & Echebarria (2000), de acordo com o tipo ou modelo de reforma adotado pelos diferentes países. Os modelos são:

- Modelo Jurídico-Garantidor: é um modelo não-gerencial de reforma, ordenado a uma racionalidade diferente de natureza jurídico-garantidora. É o modelo que provém do ideal

weberiano de administração pública, que aspira à realização do Estado de Direito mediante a configuração de uma burocracia predeterminada em sua ação normativa, para garantir uma aplicação uniforme e objetiva do ordenamento jurídico. O serviço civil, como sistema de mérito, que salvaguarda o profissionalismo e a independência dos servidores frente ao poder político, é a instituição central derivada deste modelo. (Figura 2)

- Modelo Eficientista: tem sua fonte de inspiração no *management* científico e técnico do princípio do século XX, cujo emblema é a linha de montagem. Sua aplicação ao setor público supõe a reprodução do velho esquema maquinal da burocracia industrial, através de medidas exaustivas de recursos, processos e resultados, do planejamento estrito das atividades e do dimensionamento ótimo dos recursos. Este é o modelo de gestão que está por trás de diversas iniciativas de medição e avaliação de rendimentos, sistemas orçamentários e de controles, reengenharia de processos administrativos, melhora na distribuição de recursos humanos, etc.. A utilização do modelo efficientista tem vantagens e inconvenientes, de acordo com o lugar e a forma como é aplicado. Por um lado é uma estratégia coerente com a busca de disciplina orçamentária em períodos de crise fiscal e permite desenvolver uma ampla infraestrutura de informação para efeitos de medição e controle. Por outro lado, o reducionismo uniformizado é a tentação exagerada dos seguidores deste modelo, que os faz pensar que todas as atividades públicas podem ser reconduzidas a uma linha de montagem. (Figura 3)

- Modelo Contratualista: tem como base o modelo da organização divisional das grandes empresas e as teorias econômicas institucionais baseadas na relação principal-agente. Sua lógica é a separação da formulação da execução, substituindo a coordenação hierárquica por uma coordenação contratual com competição entre fornecedores de serviços que dispõem de autonomia de gestão. Isto favorece a adaptação aos ambientes específicos dos diferentes centros de atividade pública. As vantagens desse modelo estão associadas aos estímulos que criam para que o agente se adapte às prioridades do principal e às necessidades dos destinatários. Seus riscos, no entanto, estão ligados à tentação que os agentes têm em expandirem seus negócios e à desatenção que é dada a interdependência entre os diferentes serviços públicos. (Figura 4)

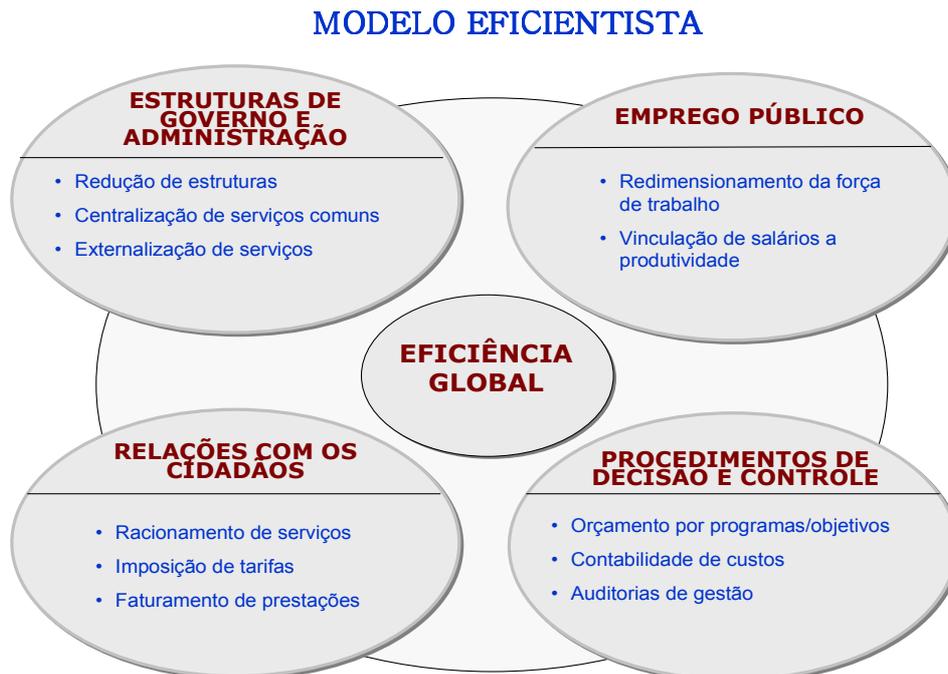
- Modelo Serviçal: a inspiração desse modelo está ligada ao conjunto de reflexões que se agrupam aos princípios dos anos 1980 no movimento da cultura organizacional e à gestão das empresas de serviços como categorias diferenciadas de organização produtiva. A ênfase deste movimento está na gestão dos ativos intangíveis da organização (cultura, conhecimento) e na reivindicação da gestão relacional não hierárquica (redes, alianças e relações com fornecedores e clientes), como elementos chaves para o alcance da eficácia e eficiência. No entanto, este modelo é mais teorizado que praticado pelos reformadores. Suas vantagens estão ligadas à adaptabilidade e flexibilidade que oferecem suas propostas para lidar com os serviços públicos. Seu ponto fraco, no entanto, está ligado a problemas que podem surgir na equidade e na seguridade jurídica devido à maior discricionariedade dos operadores. (Figura 5)

Figura 2 - Modelo de Reforma Jurídico-Garantidor



Fonte: Longo (2006).

Figura 3 – Modelo de Reforma Eficientista



Fonte: Longo (2006).

Figura 4 – Modelo de Reforma Contratualista



Fonte: Longo (2006).

Figura 5 – Modelo de Reforma Serviçal



Fonte: Longo (2006).

Segundo Prats i Catalá (2006), o que se verifica, desde meados da década de 1990, é que a Nova Gestão Pública, quando avaliada por seu próprio padrão, qual seja, a restauração da responsabilidade e da eficácia do governo, apresentou resultados equivocados. Muitos autores observam que nos países de tradição britânica, com as reformas implementadas, os governos são

menos responsáveis e não são mais eficazes que antes. Duas razões são apontadas, ambas relacionadas com a teoria das agências:

- Revelou-se impossível separar a formulação da execução das políticas públicas. A distinção entre principal e agente não se manteve porque a fixação correta das metas e objetivos em que se concretizam os interesses gerais não pode ser feita sem o conhecimento que só é revelado durante a execução ou implementação das políticas. A formulação de políticas é um estado inicial do ciclo das políticas públicas que vai sendo reformulada à medida que avança a implementação e com ela aumenta o conhecimento, antes não disponível, obtido pelos implementadores públicos e privados com sua própria experiência ou através da relação com os usuários.

- Ao comprimir e simplificar os programas, para fazer com que fosse possível a avaliação por resultados, dificultou, consideravelmente, a coordenação e a colaboração interadministrativa e com os setores empresariais e sociais. A nova gestão pública com sua visão da administração pública como uma constelação de agências executivas não levou em conta que a maioria dos bens públicos e interesses gerais demandados pela sociedade não dependem da atuação de apenas um departamento ou agência, mas sim, da coordenação e colaboração entre vários atores públicos, privados e civis. Os grandes desafios do bem estar atual (seguridade, liberdade, competitividade, serviços de coesão social, imigração, educação, emprego de qualidade, governança global) não correspondem às jurisdições departamentais existentes e não podem ser alcançados apenas com a ação pública.

A orientação voltada ao alcance de resultados tende a institucionalizar-se, no entanto, o potencial das reformas orientadas a resultados foi superestimado no sentido de mudar o comportamento e a cultura da gestão pública, desconsiderando seus limites no que diz respeito ao desempenho do setor público. Existe um sério problema de credibilidade da informação acerca dos resultados e, além disso, os resultados devem conviver e não ofuscar outros valores da governança, tais como, a equidade (PRATS I CATALÁ, 2006, p. 143).

2.5 A Governança

A partir de meados da década de 1990, começou a se alastrar pelo mundo, mas, principalmente nos países europeus, a idéia de que a participação da sociedade na vida política e, mais especificamente, na atuação governamental, era peça fundamental. Atores sociais têm se tornado influentes e, o governo vem percebendo que o conceito tradicional, de que suas atividades são apenas o controle e a regulação da vida social, está ultrapassado.

Essa mudança começa a surgir, principalmente, quando fica evidente que a nova gestão pública não consegue resolver os problemas de delegação democrática e de provisão de bens públicos que exigem a colaboração de vários departamentos e órgãos, ou seja, que é necessário trabalhar em rede. Desde meados da década de 1990 emerge um consenso crescente de que a eficácia e a legitimidade da prestação de serviços públicos devem fundamentar-se na qualidade da interação entre os distintos níveis de governo e, entre estes e as organizações empresariais e a sociedade civil. Esse novo modo de governar é que é chamado de governança, governo relacional ou governo em rede (interação entre o público-privado-sociedade civil).

O foco da análise passa a ser, portanto, as interações entre os diversos níveis das organizações públicas e, entre estas e as organizações privadas e a sociedade civil, tendo sempre os cidadãos em primeiro lugar. Isto não quer dizer que as estruturas, funções e processos das organizações administrativas deixarão de ser considerados, mas sim, que seu estudo e reforma situa-se no âmbito das interações entre os atores, ou seja, nos desafios que esta interação apresenta para a

atualização das organizações públicas e para suas capacidades de governo tradicionais (PRATS I CATALÁ, 2006).

A governança, em linhas gerais, serve para compreender positivamente e reformar normativamente a estrutura e processos de governo em todos aqueles âmbitos em que a burocracia ou a nova gestão pública resultam inapropriadas. Ela não tem pretensões de universalidade.

Segundo Prats i Catalá (2006), o conceito de governança não reduz o papel dos governos a apenas mais um ator nas redes ou estruturas de interdependência, mas sim, reforçam sua legitimidade e responsabilidade. A governança não tira o valor da representação democrática, apesar de incentivar condições mais complexas para o exercício efetivo da autoridade. Ela reforça o papel de empreendedor, facilitador, mediador, solucionador de conflitos, negociador e formulador de regras que corresponde ao governo. No entanto, reconhece que algumas dessas funções podem ser também exercidas por outros atores empresariais ou sociais.

O Livro Branco de Governança Européia¹ traz cinco princípios de uma boa governança:

“...abertura, participação, responsabilidade, eficácia e coerência. Cada um destes princípios é extremamente importante para a instauração de uma governança mais democrática. Não apenas são a base da democracia e do estado de direito dos estados membros, mas também, podem aplicar-se a todos os níveis de governo: mundial, europeu, nacional, regional e local... A aplicação desses cinco princípios reforça, por sua vez, os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade”.

Segundo Peters & Pierre (1998), alguns argumentos da governança são fundamentais para o seu entendimento:

- a importância das redes: a principal figura do modelo de governança são as redes que vieram para dominar a política pública. Essa amorfa coleção de atores, que não são instituições governamentais apenas, são os controladores da política. Se o governo tentar impor um controle sobre a política, as redes têm poder suficiente para resistir e se auto-organizarem para impedi-lo.

- do controle para a influência: para o modelo de governança, o Estado não é totalmente impotente, na verdade, ele perde capacidade de controle direto, substituindo-o por uma capacidade de influência. Os atores governamentais são conceituados como se estivessem em um contínuo processo de barganha com os membros das redes mais relevantes. O que mudou, no entanto, é que esses atores governamentais agora barganham com iguais ao invés de terem a capacidade de apelar ao poder para que seja feito o que eles querem.

- misturando recursos públicos e privados: o uso das redes leva a uma mistura dos recursos a serem utilizados. Um dos meios mais comuns é por meio da criação de parcerias formais entre atores do governo e atores do setor privado. Essa parceria permite que cada lado use os recursos uns dos outros, que podem não estar a sua disposição no momento. Algumas vezes, os setores público e privado se misturam em uma única organização, ou seja, organizações não-governamentais ou do terceiro setor que têm se materializado como componentes da estrutura governamental. Esse novo formato permite a troca mútua de recursos e a mistura de atributos públicos e privados de maneira que não seria possível em estruturas governamentais mais convencionais.

- o uso de instrumentos híbridos: as parcerias público-privadas para a execução das políticas públicas indica uma vontade de o governo utilizar a estrutura da governança para o desenvolvimento de novas formas de elaboração e implementação das mesmas. A adoção da perspectiva da governança permite que o governo intervenha menos diretamente para alcançar seus objetivos. Esses instrumentos podem parecer, a primeira vista, menos promissores que os

¹ Comisión de las Comunidades Europeas. La Governanza Europea. Un Libro Blanco. Bruselas, 25 julio 2005 (retirado do texto de Prats i Catalá (2006)).

anteriormente utilizados, mas, no governo em rede com atores do setor privado mais poderosos, eles podem vir a ser mais efetivos.

Apesar de o modelo de governança ter algumas características existentes na nova gestão pública, tais como, a preocupação com o desenvolvimento de novos instrumentos para controle e *accountability*, a diminuição da dicotomia entre público e privado, a ênfase na competição, uma maior ênfase no controle de *outputs* que de *inputs* e a criação de novos instrumentos para a gestão governamental; existem diferenças entre os dois modelos. Na verdade, são essas diferenças que fazem com que ambos os modelos tenham que ser analisados separadamente. As semelhanças encontram-se mais no nível operativo da reforma administrativa enquanto as diferenças estão no nível teórico.

Em primeiro lugar, governança sempre foi um elemento central da política democrática. Apesar de governança, em várias manifestações, ser considerada tão velha como o governo, as formas emergentes na Europa Ocidental – redes, parcerias, *jointventures* público-privadas, a inclusão do serviço voluntário na prestação de serviços – são recentes. Já a NGP, tem uma direção mais ideológica, nega qualquer especificidade política e cultural no serviço público e argumenta que estimulando as organizações corporativas muitos dos problemas da burocracia podem ser diminuídos. Enquanto as novas formas de governança mantêm um certo grau de controle político sobre o serviço público desde que seja uma extensão do interesse público, a NGP procurar transformar a burocracia pública em um conjunto de organizações que só se diferenciam das organizações privadas, por que essas visam o lucro.

Em segundo lugar, governança está relacionada com processo. NGP está ligada principalmente aos resultados. Entender a governança – sua direção, suas práticas e seus resultados – é muito mais uma questão de observar e interpretar o processo que está envolvido e a influência dos atores envolvidos. NGP diz pouco sobre o processo, está mais focada no desenvolvimento de técnicas de gestão intraorganizacional que garantam a satisfação dos clientes e a maior eficiência.

Em terceiro lugar, NGP é um programa de reforma administrativa intraorganizacional enquanto governança tem uma perspectiva mais interorganizacional. As formas emergentes de governança devem ser vistas como modelos alternativos de atender ao interesse coletivo. Governança é essencialmente uma teoria política enquanto a NGP é uma teoria organizacional.

Em quarto lugar, governança está relacionada com a manutenção dos recursos do setor público sob algum grau de controle público e com o desenvolvimento de estratégias sustentáveis da capacidade do governo de agir. Já a NGP é essencialmente a transformação do setor público. Governança se refere a alguma coisa que deliberadamente transcende os limites do governo e onde a estrutura governamental coordena e dá direção para os esforços de colaboração público-privado. A perspectiva da NGP é mais introvertida e clama por alterar a relação estado-sociedade até o limite de os modelos de gestão público-privada possam substituir os modelos tradicionais de gestão na administração pública e na troca entre prestadores de serviços e os clientes do serviço público.

Finalmente, governança não vem com a mesma bagagem da NGP. A introdução de novas formas de governança podem ser implementadas sem uma mudança profunda da cultura do serviço público; essas mudanças, no entanto, são o coração da NGP (PETERS & PIERRE, 1998).

Com o tempo o conceito de governança se ampliou e assumiu um significado além das fronteiras governamentais: “*é o processo social de definição do sentido de direção e da capacidade de direção de uma sociedade*” (AGUILAR, 2007). O advento das reformas de segunda geração - ao colocar o desenvolvimento no centro do debate e definir como efetivas, as estratégias de reforma que alcancem resultados de desenvolvimento – provocou uma ruptura na concepção tradicional de gestão pública e, como consequência, no significado de governança. Se na visão tradicional o Estado protagonizava isoladamente a cena do desenvolvimento, bastava aperfeiçoar a gestão

pública para o alcance de resultados. O novo contexto pressupõe um Estado incrustado na sociedade e, que junto dela (da sociedade organizada) constrói e implementa a agenda estratégica de desenvolvimento. Assim, para o êxito desta empreitada, já não basta desenvolver as capacidades do Estado e de sua administração pública; é imperativo o desenvolvimento de uma nova governança (social e democrática) o que significa o desenvolvimento de capacidades “em rede” envolvendo o Estado e demais segmentos da sociedade civil organizada (do mercado e do 3º setor) para: (i) a construção da agenda (assegurando maior legitimidade); (ii) a implementação (assegurando maior comprometimento); e (iii) o monitoramento (assegurando o efetivo controle social).

3 AS TEORIAS INFLUENTES NA GESTÃO ORIENTADA PARA RESULTADOS

3.1 Teoria da Escolha Pública

O desenvolvimento da teoria da escolha pública, a partir das décadas de 1950 e 1960, foi uma abordagem crítica à economia de bem-estar. A origem da teoria da escolha pública pode situar-se em obras escritas por economistas e cientistas políticos: Duncan Black (1958), James Buchanan e Gordon Tullock (1962), Mancur Olson (1965), Kenneth Arrow (1951), Anthony Downs (1957), William Riker (1962) e Joseph Schumpeter (1941).

No contexto da economia do bem-estar desenvolveu-se a noção de “fracasso de mercado”, ou seja, a incapacidade de mercados competitivos alcançarem uma alocação eficiente de recursos, devido à existência de bens públicos puros, externalidades, informações assimétricas e outros problemas. Daí decorre a necessidade da intervenção governamental para ultrapassar ou corrigir essas falhas do mercado. A teoria da escolha pública surge, portanto, como a análise dos “fracassos do governo” para completar a análise dos “fracassos do mercado”.

O estudo do funcionamento da burocracia, dos grupos de interesse e do seu papel no desenho das políticas, das restrições constitucionais à ação dos governos, e das instituições, regras e procedimentos associados ao sistema político formal (partidos políticos, sistemas eleitorais, regras de tomada de decisão, etc.) deu uma visão mais clara e ao mesmo tempo mais realista do funcionamento do setor público. A teoria da escolha pública veio clarear os problemas inerentes à tomada de decisão coletiva e identificar alguns problemas causadores dos “fracassos do governo”: ineficiência da administração pública, ausência de incentivos, problemas com obtenção de informação acerca das preferências dos cidadãos, rigidez institucional, permeabilidade à ação de lobbies, etc. (PEREIRA, 1997).

“De modo geral, a teoria da escolha pública se caracteriza por aplicar princípios econômicos para explicar temas que preocupam os cientistas políticos: a teoria do Estado, as regras eleitorais, o comportamento dos eleitores, os partidos políticos e a burocracia. Além de transferir princípios da economia para o campo da política, a teoria da escolha pública partilha do postulado comportamental básico da economia neoclássica: o utilitarismo humano nas interações econômicas, sociais e políticas” (PAULA, 2007, p. 33).

A perspectiva da teoria da escolha pública é que as decisões políticas e econômicas dos governos estão sujeitas a um conjunto de poderes repartidos por diferentes agentes com funções diferentes no sistema político. Ou seja, os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, a própria administração pública, os partidos políticos e os grupos de interesse interferem na possibilidade e capacidade de implementação das políticas públicas. Ao mesmo tempo, os governos têm um tempo de atuação limitado, tendo que se submeter à apreciação popular periodicamente, o que acaba influenciando sobremaneira as decisões tomadas.

Segundo Niskaken *apud* Paula (2007) o que guia o comportamento dos burocratas, tanto privados quanto públicos, é a maximização de lucros, no entanto, no setor público seria a maximização do orçamento. No setor público, a falta de competição e de orientação para o lucro impede que os burocratas usem de forma eficiente as informações para a solução dos problemas, de uma forma geral. Por essa razão, Paula (2007) refere-se ao fato de que alguns adeptos da teoria da escolha pública propõem a remoção da burocracia pública do provimento dos serviços que podem ser realizados pela iniciativa privada, o que, em tese, aumentaria a eficiência dos processos.

3.2 Teoria da Agência

A teoria das agências, assim como a teoria dos custos de transação, é um dos pilares das reformulações que passam a ocorrer na administração pública a partir da década de 80, principalmente, com o início do movimento de gestão por resultados. Esta teoria preconiza uma visão contratual nas transações entre atores: um principal (contratante) e um agente (contratado) que está autorizado a agir em nome do principal². Esta relação deve ser bem estruturada para que a economia funcione adequadamente. Segundo Barzelay (2001a), “*a relação entre o principal e o agente está estruturada mediante um contrato que especifica de que maneira os agentes estariam sendo recompensados pelos seus principais*”.

O grande desafio é o de encontrar um equilíbrio nesta forma contratual de relacionamento, pois os objetivos envolvidos quase sempre são conflitantes e a tendência predominante é a do agente agir visando satisfazer seus interesses próprios. A questão central consiste em como um ator econômico (principal) estabelece um sistema de compensação (contrato) que motive o outro ator (agente) a agir de acordo com o interesse do primeiro? O grande ponto colocado por esta vertente da teoria dos contratos é que é difícil monitorar o esforço dos atores econômicos envolvidos em uma transação. Daí deriva-se uma grande dificuldade na elaboração dos contratos. Por esta razão são incluídos esquemas de incentivos baseados na performance observada. Na elaboração de um esquema de incentivos as partes envolvidas enfrentam o *trade-off* entre incentivos ótimos e repartição de riscos ótima.

De acordo com Sato *apud* Arrow (2007) as relações principal-agente apresentam problemas de duas naturezas: o risco moral, que está relacionado com acobertar ações, e a seleção adversa, relacionada a acobertar informações. O risco moral envolve situações onde as ações dos agentes não são de conhecimento do principal ou são muito onerosas para serem observadas. Já a seleção adversa representa o fato de os agentes possuírem informações desconhecidas por parte do principal ou cujos custos de obtenção são elevados (problema da assimetria de informação).

a) A teoria da agência na perspectiva econômica

A literatura da relação principal-agente, iniciada na década de 1970, aplicada a teoria da agência é caracterizada pelo abandono dos axiomas neoclássicos de mercados perfeitos, segundo os quais todos os agentes possuem informação perfeita em relação a todos os mercados e seus respectivos produtos.

A teoria da agência, junto com a teoria dos custos de transações, direito de propriedade e da informação incompleta, constituem-se em importantes fundamentos da economia institucionalista e da abordagem econômica das organizações. Em qualquer situação econômica pode-se identificar as partes envolvidas: o agente e o principal. Dessa forma a teoria econômica denomina uma relação de agência sempre quando ocorre um arranjo entre indivíduos no qual o bem-estar de um dos indivíduos depende da ação de outro, também participante. O agente representa o indivíduo atuante, e o principal, a parte afetada pela ação do agente. O problema surge quando os interesses do agente e do principal divergem.

Segundo Santana (2002) a teoria da agência é a ferramenta teórica principal dos estudos realizados que apontam diferentes falhas nas formulações de contratos que proporcionam um comportamento oportunista por parte do agente. O problema é como o principal deve determinar

² Por exemplo, a relação entre o proprietário ou o conjunto de proprietários de uma empresa que formam um Conselho de Administração (principal) e a gerência executiva (agente) “contratada” para administrar o negócio. Ou, aproximando o conceito ao ambiente político-institucional, a relação entre o cidadão (principal) e um governante eleito (agente), ou ainda a relação entre um dirigente da administração direta, por exemplo, um ministro responsável pela formulação de uma determinada política pública (principal) e um dirigente da administração indireta, responsável pela implementação (agente).

regras (incentivos) contratuais que estimulem os agentes a realizarem suas ações de forma mais eficiente possível. Hart (1989) e Santana (2002) argumentam que se tais incentivos forem definidos em ambientes de contratos incompletos (situações de incerteza) estes podem criar situações de complexidade na relação entre principal e agente, já que muitos fatores relacionados ao desempenho do agente não são observáveis.

Ainda de acordo com Santana (2002), o problema do incentivo está relacionado com a forma em que o principal alinha os contratos para induzir os agentes de acordo com seus interesses, pois, por serem os contratos incompletos nem todas as variáveis que determinam as estratégias das empresas podem ser especificadas, devido a isso, a assimetria de informações pode resultar em incentivos que provocam distorções no comportamento dos agentes, sendo o *trade-off* entre incentivo e risco fortemente dependente do limite da racionalidade e, neste sentido, a premiação pelo desempenho impõe um risco para o principal, que por sua vez, impõe um preço mais elevado.

De acordo com Campbell (1999) existe uma inabilidade do principal em determinar a quantidade de esforço produzido pelo agente de sua firma, mesmo que o esforço seja correlacionado com o lucro. Diante disso, muitas empresas estipulam cláusulas contratuais as quais determinam prêmio e/ou participação nos lucros aos agentes. Entretanto, isso pode se tornar um incentivo adverso, pois acaba surgindo uma dicotomia na relação incentivo e performance.

b) A teoria da agência na perspectiva sociológica

A economia neoclássica, que pressupõe informação perfeita e transações sem custos, não pode explicar a existência de organizações, mas os sociólogos que se interessam pela escolha racional geralmente querem usá-la para entender as instituições sociais, não para redefini-las como mercados. A escola da economia conhecida como a “economia de custos de transação” (*transaction costs economics*) resulta mais útil para os sociólogos da escolha racional porque junta custos de informação e custos da formação e implementação de contratos ao modelo da escolha racional para explicar a emergência e o funcionamento das organizações e instituições. Nesse olhar, organizações ajudam a resolver problemas de agência e são construídas, em grande parte, de relações entre principais e agentes.

A teoria da agência focaliza os problemas gerados pelo fato de que o agente tem de fazer algo pelo principal, mas, não tem os mesmos interesses. Ao mesmo tempo, o principal nunca tem informação completa sobre as atividades do agente, e muitas vezes nem sabe fazer as tarefas do agente. Essa abordagem tenta descobrir que arranjos contratuais e institucionais podem melhor alinhar ou compatibilizar os interesses do agente com os interesses do principal. O ideal, para o principal, é um sistema de incentivos em que o agente só pode ganhar mais por meio de esforços que aumentam os benefícios do principal (STINCHCOMBE, 1986).

Como a abordagem pressupõe que os agentes “*se comportam egoisticamente e o fazem com astúcia*” (PETERSON, 1993, p. 279) não adianta procurar agentes honestos ou com um forte sentido de dever ou ética profissional.

A literatura, nesse sentido, tenta identificar as condições que estimulam maiores esforços dos agentes. Enfatiza especialmente os tipos e combinações de incentivos e fiscalização que são mais adequados para os interesses do principal em vários tipos de agência. Especialmente importante aqui é a diferença entre recompensas por resultados, como pagamento por peça, e recompensas pelo tempo trabalhado, como salários. Se os resultados são fáceis para o principal avaliar, recompensas por resultados podem constituir incentivos mais fortes, mas, muitas vezes, os resultados dependem só parcialmente do esforço e da capacidade do agente. Se ele trabalha em equipe com outros, pode ser difícil avaliar a contribuição de cada indivíduo para o produto. Também há muitas influências nos resultados que estão fora do controle dos agentes. Na maioria das relações de emprego, os empregados não podem ou não querem assumir o risco de receber pouco ou nada por causa de flutuações em condições fora de seu controle. Por isso, o principal

tem de oferecer um salário básico para achar pessoas dispostas a servir como agentes. O salário pode ser combinado com prêmios por resultados. Quando as tarefas do empregado são mais variadas ou complexas e os resultados, especialmente a qualidade do produto, não são fáceis de avaliar, pode ser perigoso para o principal só oferecer recompensas por resultados, porque o empregado tenderá a esforçar-se mais nos aspectos do trabalho que podem ser medidos ou avaliados (HOLMSTROM e MILGROM, 1991).

A teoria da agência enfatiza os arranjos que servem melhor aos interesses do principal. Pratt e Zeckhauser (1991) mencionam que, às vezes, a relação de agência é recíproca, com o principal providenciando alguns serviços ao agente. No seu manual de sociologia das organizações, Charles Perrow afirma que a teoria da agência não leva em conta as obrigações do principal para com o agente.

“[A teoria da agência] enfatiza quase exclusivamente o não cumprimento de deveres por subordinados (agentes) como a única forma de comportamento egoísta e interesseiro contra o qual se deve proteger. A possibilidade de que o capitalista (principal) possa mentir aos trabalhadores sobre níveis de lucros ou ameaças de negócios perdidos, falsificar os registros dos produtos deles, ameaçar a saúde dos agentes, tudo para extrair mais lucros, ou simplesmente para faltar com suas responsabilidades, é ignorada, ou afastada ao mencionar que uma firma protege sua reputação”. (Perrow, 1986, p. 227)

Além do viés de classe que Perrow (1986) repara, a abordagem principal-agente desconsidera o cumprimento das obrigações do patrão para com o trabalhador porque não leva em conta a evolução da relação através do tempo. A escolha racional não lida bem com relações e interações que evoluem com o tempo, mudando as preferências dos atores, suas estratégias e seus entendimentos dos outros envolvidos, porque pressupõe preferências estáveis e a racionalidade instrumental.

Recompensas, a médio e longo prazos, podem ser fundamentais para estimular a lealdade em empregados, para estimular esforços maiores e para facilitar a fiscalização já que, muitas vezes, é mais fácil medir o resultado do trabalho a longo prazo (HETCHER, 1987). Mas qualquer principal que quer oferecer incentivos a longo prazo, tem de se preocupar com as condições de confiabilidade dessas promessas. Se os trabalhadores não acreditam que o patrão vá cumprir suas promessas, incentivos a longo prazo não funcionarão.

3.3 Teoria dos Custos de Transação

A teoria dos custos de transação é uma abordagem interdisciplinar - abrangendo as áreas de direito, economia e organização - do estudo da Nova Economia das Instituições e se aplica ao estudo das formas de organização, particularmente a capitalista, com especial referência às firmas, ao mercado e à relação contratual. Baseia-se no pressuposto de que o homem racional age em função de seus próprios interesses. O enfoque principal dessa teoria está na busca da maximização de resultados eficientes, a partir do comportamento dos indivíduos dentro de uma organização e da forma como estes são coordenados (AZEVEDO, 2000).

A transação refere-se ao intercâmbio de bens e serviços e o custo de transação ocorre no decorrer deste intercâmbio econômico. É necessário, portanto, entender como se dá a transação e qual o comportamento dos indivíduos que transacionam, dado que uma das principais tarefas da organização econômica é coordenar as ações dos indivíduos para buscar reduzir os custos de transação e, assim, promover o equilíbrio econômico desejado.

Segundo Coase (1937), sempre que houver custos em negociar, monitorar e coordenar o comportamento dos indivíduos, as transações tornam-se custosas e os mercados falharão em alcançar um equilíbrio eficiente.

Dado que os agentes econômicos enfrentam limitações em sua capacidade de coletar e processar informações, sendo incapazes de prever e estabelecer medidas corretivas para qualquer evento que possa ocorrer quando da futura realização de transação, as partes envolvidas devem levar em conta as dificuldades derivadas da compatibilização das suas condutas futuras e de garantir que os compromissos sejam honrados dentro da continuidade da sua interação (PONDÉ, 1997).

A coordenação é uma construção dos agentes econômicos para reduzir os custos de transação. Segundo Williamson (1985), os agentes criam determinados mecanismos, chamados de estrutura de governança, para lidar com os custos de transação. Existem na teoria dos custos de transação dois pressupostos básicos: a racionalidade limitada e o oportunismo dos indivíduos. A racionalidade limitada refere-se à limitação existente nos indivíduos com relação a sua capacidade cognitiva para processar todas as informações disponíveis. Já o oportunismo dos indivíduos ocorre a partir do entendimento de que estes são autointeressados e podem, na busca de seus interesses, usar todos os artifícios possíveis, inclusive a trapaça, gerando conflitos e custos de transação nas relações contratuais (WILLIAMSON, 1985).

Para amenizar a existência da racionalidade limitada e do oportunismo dos indivíduos, pode-se trabalhar com o estabelecimento de contratos para a regulamentação das transações, no entanto, os mesmos serão sempre complexos e incompletos pois não é possível prever nestes instrumentos todas as situações futuras possíveis (AZEVEDO, 2000). As estruturas de governança, definidas por Williamson (1985), seriam a melhor forma de lidar com a situação de contratos incompletos e situações imprevistas. Essas estruturas possuem propriedades diferenciadas, tais como, sistemas de incentivos, controle de conduta e flexibilidade frente a novas situações, que as fazem mais ou menos aptas para coordenar as transações entre os agentes, minimizando custos de transação e buscando a eficiência dos resultados (PONDÉ, 1997).

As estruturas criadas por Williamson (1985) são:

- estruturas de governança através do mercado;
- estruturas de governança hierárquica;
- estruturas de governança híbrida (contratual).

Coase (1937), no entanto, além de identificar a existência dos custos de transação, já falava que as organizações construíam formas de lidar com esses custos, coordenando as ações dos agentes, baseadas em contratos. Para ele, as firmas se organizam segundo arranjos institucionais, formais ou informais, adequados a seu ambiente macroeconômico e em função disso, a complexidade de sua natureza contratual poderia ser maior ou menor dependendo da influência possível do mercado, via sistema de preços, implicando a necessidade de construção das estruturas de governança: de mercado, híbrida e hierárquica.

A estrutura de governança a partir do mercado tem um controle menor sobre o comportamento dos indivíduos e o sistema básico de ajuste é via preço. A híbrida é a forma de coordenação dos indivíduos através de sistemas de incentivos e contratos que permitam o controle da racionalidade limitada e do comportamento oportunista. Já a estrutura hierárquica se dá quando há a internalização total das atividades em uma única organização (WILLIAMSON, 1985). Conforme caminha-se por essa ordenação de formas organizacionais, ganha-se em controle sobre a transação, mas, perde-se em capacidade de resposta a estímulos externos. O objetivo das estruturas de governança é sempre minimizar os custos de transação. Há, porém, dificuldades nesta questão: nem sempre é simples isolar os custos de transação de outros custos, e a minimização de custos não necessariamente implica em maior eficiência.

4 OS INSTRUMENTOS UTILIZADOS PELA GESTÃO ORIENTADA PARA RESULTADOS

4.1 Avaliação de Projetos e Programas Públicos

A avaliação é um dos instrumentos de fundamental importância para a gestão orientada a resultados tendo em vista que oferece informações quanto aos resultados obtidos por cada uma das organizações e seus respectivos projetos e programas.

Segundo Ala-Harja & Helgason (2000), a avaliação de programas pode ser definida como uma análise sistemática de aspectos importantes de um programa e seu valor, visando fornecer resultados confiáveis e utilizáveis. Ela deve ser vista, portanto, como mecanismo de melhoria do processo de tomada de decisão, a fim de garantir melhores informações aos governantes para que os mesmos possam fundamentar suas decisões e melhor prestar contas sobre as políticas e programas públicos.

De acordo com a UNICEF (1990) a avaliação trata-se do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos. O propósito da avaliação é guiar os tomadores de decisão, orientando-os quanto à continuidade, necessidade de correções ou mesmo de suspensão de uma determinada política ou programa.

Para Worthen (2004, p. 35), em termos simples, *“avaliação é a determinação do valor ou mérito de um objeto de avaliação. Uma definição mais extensa diria que avaliação é identificação, esclarecimento e aplicação de critérios defensáveis para determinar o valor (ou mérito), a qualidade, a utilidade, a eficácia ou a importância do objeto avaliado em relação a esses critérios”*.

A ONU (UNITED NATIONS, 2002, p. 6) define avaliação como *“o exercício seletivo de verificar sistemática e objetivamente o progresso de uma ação ou programa e a realização de seus resultados. A avaliação não deve ser uma atividade com data marcada, ela deve ser um exercício de acompanhamento do que ocorre na organização, verificando suas forças e fraquezas e permitindo o acúmulo de conhecimento e aprendizagem que auxiliarão no alcance dos resultados”*.

Segundo Cohen & Franco (1993, p. 77) *“a avaliação é uma atividade que tem como objetivo maximizar a eficácia dos programas na obtenção de seus fins e a eficiência na alocação de recursos para a consecução dos mesmos”*.

Percebe-se, portanto, que não há consenso quanto ao que seja avaliação. O conceito admite múltiplas definições. Isso pode ser explicado pela variedade de disciplinas (economia, sociologia, políticas públicas, administração), instituições, necessidades e clientes envolvidos com o tema.

Outro ponto importante a ser destacado é que a utilização dos resultados das avaliações, muitas vezes, não se dá de forma apropriada, o que pode tornar-se um problema. Por isso, o instrumento ainda é muito questionado. Algumas pessoas enxergam a avaliação como um novo modismo que cria mais burocracia e gera poucos resultados. Outros a vêem como algo muito teórico, de pouca aplicação prática e incapaz de gerar resultados com relação às políticas públicas, tendo seu efeito limitado a questões marginais. Há aqueles que receiam que a avaliação possa levar a um controle excessivo e aqueles que simplesmente não querem se responsabilizar. No entanto, sabe-se que a avaliação pode preencher uma importante lacuna quando utilizada apropriadamente e de forma

integrada com os princípios da gestão por desempenho. Ela pode aumentar a eficiência e a eficácia do setor público, fortalecendo-o.

A avaliação dos programas e políticas públicas não tem o objetivo de buscar uma verdade absoluta, mas sim, de permitir que as decisões políticas sejam tomadas de maneira mais consciente. Segundo Ala-Harja & Helgason (2000), as principais metas de uma avaliação estão ligadas à:

- melhoria do processo de tomada de decisão: a avaliação oferece informações sobre o impacto das políticas; ela auxilia os formuladores de políticas no julgamento do valor dos programas públicos, concorrendo para sua melhoria ou questionamento e, ainda, para o projeto de programas futuros.

- alocação apropriada dos recursos públicos: a avaliação pode ajudar os formuladores de políticas e os responsáveis pelo orçamento a melhor distribuir os recursos e a fazer melhor uso dos fundos disponíveis; ela ajuda a identificar os meios mais eficientes e eficazes de se alcançar os resultados desejados e de manipular os gastos, de modo a facilitar o desenvolvimento de novas áreas de prioridade.

- responsabilidade: a avaliação pode contribuir para o aumento da responsabilidade das políticas públicas; ela pode melhorar a transparência e a responsabilidade para o parlamento e o público em geral ao tornar mais claro o impacto das atividades governamentais.

Para a realização de uma avaliação, é necessário definir critérios a serem observados para confirmar, ou não, a obtenção de resultados. Existem vários critérios que podem ser utilizados e sua escolha depende dos aspectos que a administração pública deseja privilegiar na avaliação. Segundo o manual da UNICEF (1990), os critérios mais comuns são:

- eficiência: termo originado nas ciências econômicas que significa a menor relação custo/benefício possível para o alcance dos objetivos estabelecidos no programa;

- eficácia: medida do grau em que o programa atinge os seus objetivos e metas;

- impacto (ou efetividade): indica se o programa tem efeitos (positivos) no ambiente externo em que interveio, em termos técnicos, econômicos, socioculturais, institucionais e ambientais;

- sustentabilidade: mede a capacidade de continuidade dos efeitos benéficos alcançados através do programa, após o seu término;

- análise custo-efetividade: similar à idéia de custo de oportunidade e ao conceito de pertinência; é feita a comparação de formas alternativas da ação social para a obtenção de determinados impactos, para ser selecionada aquela atividade/programa que atenda os objetivos com o menor custo;

- satisfação do beneficiário: avalia a atitude do usuário em relação à qualidade do atendimento que está obtendo do programa;

- equidade: procura avaliar o grau em que os benefícios de um programa estão sendo distribuídos de maneira justa e compatível com as necessidades do usuário.

A avaliação não deve ser concebida como uma atividade isolada e auto-suficiente. A avaliação representa um instrumento de gestão fundamental à medida que pode ser utilizada durante todo o ciclo de gestão, subsidiando o planejamento e formulação de uma intervenção, o acompanhamento de sua implementação, os conseqüentes ajustes a serem adotados e as decisões sobre sua mensuração, aperfeiçoamento, mudança de rumo ou interrupção. Mokate (2002) defende, nesse sentido, que uma das características chave da avaliação deve ser sua integração a todo o ciclo de gestão, desenvolvendo-se simultaneamente a ele, desde o momento inicial da identificação do problema.

As experiências de avaliação de programas podem ser agrupadas em três metodologias básicas, de acordo com o objeto a ser avaliado (SULBRANDT apud LUSTOSA DA COSTA & CASTANHAR, 2003). São elas:

- Avaliação de metas (realização de produção ou produtos): tem como propósito medir o grau de êxito que um programa obtém com relação ao alcance de metas previamente estabelecidas. Metas do programa são os produtos mais imediatos que dele decorrem. Trata-se de uma avaliação *ex-post facto*, pois, requer que o programa tenha sido concluído para se poder avaliá-lo.
- Avaliação de impacto (alcance do propósito ou missão): procura identificar os efeitos produzidos sobre uma população-alvo de um programa social. Busca-se verificar não apenas se as atividades previstas foram executadas, como também, se os resultados finais que se esperavam foram igualmente alcançados.
- Avaliação de processos: investiga de forma sistemática o desenvolvimento de programas sociais com o propósito de medir a cobertura do programa social, estabelecer o grau em que está alcançando a população beneficiária e, principalmente, acompanhar seus processos internos. Seu objetivo é detectar possíveis defeitos na elaboração dos procedimentos, identificar barreiras e obstáculos à sua implementação e gerar dados importantes para sua reprogramação, através do registro de eventos e de atividades.

Além dos tipos de avaliação existentes de acordo com o objeto a ser avaliado, é possível classificá-la de acordo com o momento de sua realização (COHEN & FRANCO, 1993):

- Avaliação *ex-ante*: é realizada ao começar o programa ou projeto, antecipando fatores considerados no processo decisório. Tem por finalidade proporcionar critérios racionais para uma decisão qualitativa crucial: se o projeto deve ou não ser implementado.
- Avaliação *ex-post*: ocorre quando o programa ou projeto já está em execução ou já está concluído e as decisões são adotadas tendo como base os resultados efetivamente alcançados. Nos projetos em execução, a decisão a ser tomada é se o mesmo deve continuar ou não, com base nos resultados obtidos até esse momento. Nos projetos concluídos, é avaliado se deve-se seguir implementando esse tipo de projeto, no caso dos benefícios gerados terem sido maiores que os custos de implementação, ou se não se deve continuar realizando experiências semelhantes.

Há, ainda, a classificação em função de quem realiza a avaliação (COHEN & FRANCO, 1993):

- Avaliação externa: é realizada por pessoas alheias à organização avaliada. Supostamente esses avaliadores têm maior experiência neste tipo de atividade e, por isso, se pensa que poderão comparar os resultados obtidos no caso concreto com outros similares que tenham tido oportunidade de conhecer, podendo realizar comparações sobre a eficácia e eficiência de diferentes soluções para os problemas enfrentados.
- Avaliação interna: é realizada dentro da organização gestora do programa ou projeto. Com relação a essas duas primeiras, há vantagens e desvantagens em sua utilização. Uma pessoa que faz a avaliação interna conhece melhor o programa do que um estranho, mas também, pode estar tão envolvida com ele que não consegue ser inteiramente objetiva. Raramente, há razões para questionar a objetividade de quem faz uma avaliação externa e, essa perspectiva imparcial talvez seja seu recurso mais valioso. No entanto, é difícil para alguém de fora conhecer muito bem o programa para proceder a sua avaliação.
- Avaliação mista: é a que procura combinar os dois tipos acima mencionados, fazendo com que os avaliadores externos realizem seu trabalho em estreito contato e com a participação dos membros do projeto a ser avaliado.
- Avaliação participativa: tem por objetivo minimizar a distância ente o avaliador e os beneficiários do programa ou projeto. É utilizada, particularmente, em pequenos projetos, que

procuram fixar as mudanças propostas criando condições para que seja gerada uma resposta endógena do grupo.

O modelo a ser escolhido para a realização da avaliação dependerá dos objetivos maiores a serem alcançados pela organização, lembrando-se que a combinação de vários tipos é sempre possível.

É importante, ainda, frisar que a avaliação dos resultados da gestão pública pode contribuir para o fortalecimento da instituição democrática se tem sucesso em:

- estabelecer claramente os vários níveis de responsabilidades dos servidores públicos e sua obrigação de prestar contas de suas ações (*accountability*);
- garantir uma gestão mais transparente e gerar informações sobre a eficiência no uso dos recursos;
- motivar os servidores públicos a dar prioridade à perspectiva dos cidadãos e dos usuários do serviço público no desenho de programas e serviços;
- melhorar a qualidade dos serviços prestados pelo setor público, o que acaba incidindo diretamente nos dois pilares de uma política de desenvolvimento: o bem estar da população e a competitividade do setor produtivo;
- melhorar a coordenação entre as organizações públicas existentes nos vários níveis do aparelho público;
- melhorar a produtividade do setor público, legitimando aos olhos dos usuários e cidadãos a provisão governamental dos bens públicos.

Na teoria, portanto, com o alcance desses objetivos, um sistema de avaliação poderá contribuir para a democratização da gestão e para o exercício de um controle mais racional do gasto público, fortalecendo a capacidade do Estado para governar (OSPINA, 2002).

4.2 Indicadores de Desempenho

Existem várias formas de se conceituar o que são indicadores, muitas vezes, expressando perspectivas sutilmente diferentes. Existem também diferentes adjetivos utilizados para caracterizar os indicadores: econômicos, sociais, gerenciais, de desempenho, de processo, de produto, de qualidade, de impacto, etc. – sua classificação depende muito do tipo de intervenção e do aspecto a ser avaliado, da metodologia de avaliação e do foco desta. Porém, há um consenso em que todo tipo de monitoramento e avaliação baseia-se no exame de indicadores.

Para Rua (2004) os indicadores não são simplesmente dados, mas uma balança que nos permite pesar os dados ou uma régua, que nos permite aferir os dados em termos de qualidade, resultado, impacto, etc., dos processos e dos objetivos dos eventos. Os indicadores são medidas, ou seja, são uma atribuição de números a objetos, acontecimentos ou situações, de acordo com certas regras.

Segundo ILPES/CEPAL (2005) os indicadores de desempenho são medidas que descrevem quão bem estão se desenvolvendo os objetivos de um programa, um projeto e/ou a gestão da instituição.

Um indicador pode ser entendido como uma expressão que sintetiza informação quantitativa e/ou qualitativa sobre algum fenômeno relevante. O indicador indica ou sinaliza, permitindo caracterizar ações, atividades, efeitos que devem ser descritas em um processo de monitoramento e avaliação (MOKATE, 2002).

No setor público, de uma forma geral, os indicadores podem ser vistos como ferramentas que entregam informações quantitativas a respeito do nível de sucesso alcançado por um programa público, podendo cobrir aspectos quantitativos ou qualitativos. É uma expressão que estabelece

uma relação entre duas ou mais variáveis, que comparadas com períodos anteriores, produtos similares ou com uma meta pré-estabelecida permite avaliar o desempenho.

Conforme explicitado pelo manual de indicadores de desempenho no setor público (ILPES/CEPAL, 2005), os âmbitos de controle possíveis de serem mensurados com o uso de indicadores são os insumos (*inputs*), os processos, os produtos (*outputs*), os resultados finais (*outcomes*).

Os indicadores de insumos referem-se à quantificação de recursos físicos, humanos e financeiros utilizados na produção de bens e serviços. Estes indicadores estão dimensionados em termos de gastos destinados, número de profissionais, quantidade de horas de trabalho utilizadas ou disponíveis para desenvolver um trabalho, etc.. Estes indicadores são muito úteis para dar conta de quanto de recursos é necessário para a obtenção de um produto ou serviço, mas, apenas com eles não é possível saber se o objetivo final foi alcançado.

Os indicadores de processos referem-se aos indicadores que medem o desempenho das atividades vinculadas à execução ou com a forma como o trabalho é realizado para produzir os bens e serviços, tais como, procedimentos de compra (dias de demora no processo de compra) ou processos tecnológicos (número de horas sem linha para os sistemas). Estes indicadores são úteis à avaliação do desempenho nos âmbitos onde os produtos ou resultados são mais difíceis de serem mensurados, como por exemplo, nas atividades de investigação, culturais, etc..

Os indicadores de produtos mostram os bens e serviços produzidos de maneira quantitativa. É o resultado de uma combinação específica de insumos que geram os respectivos produtos. Por si só um indicador de produto não dá conta de confirmar o alcance dos objetivos do programa ou a quantidade de recursos investidos na geração dos mesmos.

Os indicadores de resultados finais (ou impactos) são resultados relacionados com o propósito ou fim último da entrega de bens e serviços e significam uma melhora significativa nas condições ou características da população. Um resultado final é um benefício de médio e longo prazo obtido pela população atendida.

A medição da gestão de uma instituição requer o desenvolvimento de um conjunto harmônico e sistemático de indicadores que abarquem, com um adequado conhecimento de suas possíveis inter-relações, as dimensões de economia, eficiência, eficácia e qualidade do serviço (GOBIERNO DE CHILE, 2003).

A economia está relacionada com a capacidade de a instituição gerar e mobilizar adequadamente os recursos financeiros de acordo com sua missão institucional. A administração de recursos exige sempre o máximo de disciplina e cuidado no manejo do caixa, do orçamento, da preservação do patrimônio e da capacidade de geração de receita.

A eficiência descreve a relação entre duas magnitudes: a produção física de um bem ou serviço e os insumos ou recursos utilizados para o alcance desse produto. O indicador habitual de eficiência é o custo unitário ou custo médio de produção, que relaciona a produtividade física com seu custo. No serviço público há várias aproximações com este conceito. Em geral, pode-se obter medições de produtividade física, relacionando o nível de atividade, expresso como sendo o número ou quantidade de ações, benefícios ou prestações realizadas com o nível de recursos utilizados (gasto em bens e serviços, dotação e pessoal, etc.).

A eficácia refere-se ao grau de cumprimento dos objetivos planejados, ou seja, em que medida a instituição está cumprindo seus objetivos fundamentais, sem considerar os recursos disponibilizados. É possível obter medidas de eficácia quando existe clareza com relação aos objetivos da instituição. Assim, serviços que produzem um conjunto definido de prestações orientadas a uma determinada população, podem gerar medidas de eficácia, tais como, cobertura dos programas, aceitação da prestação, grau de satisfação dos usuários, etc..

A qualidade do serviço é uma dimensão específica do conceito de eficácia que se refere à capacidade da instituição de responder de forma rápida e direta às necessidades dos usuários. São elementos da qualidade a oportunidade, a acessibilidade, a precisão e a continuidade na entrega dos serviços. Uma forma direta de verificar essa dimensão é por meio da aplicação de questionários periódicos aos usuários.

Para ajudar na tomada de decisões, informando sobre os resultados alcançados por determinada gestão, de maneira útil e compreensível, é essencial que o conjunto de indicadores escolhidos permita avaliar a totalidade das dimensões do desempenho (eficácia, eficiência, economia e qualidade) e que avaliem, também, os diferentes âmbitos de controle do processo produtivo (insumos, processos, produtos e resultados finais).

Os principais atributos, segundo Rua (2004), que um indicador deve ter, para se tornar viável e prático, são:

Adaptabilidade – capacidade de resposta às mudanças de comportamento e exigências dos clientes. Os indicadores podem tornar-se desnecessários ao longo do tempo e devem ser imediatamente eliminados ou substituídos por outros de maior utilidade.

Representatividade – captação das etapas mais importantes e críticas dos processos, no local certo, para que seja suficientemente representativo e abrangente. Dados desnecessários ou inexistentes não devem ser coletados. Em contrapartida, dados importantes devem ser precisos, atender aos objetivos e ser buscados na fonte correta. Este atributo merece certa atenção, pois, indicadores muito representativos tendem a ser mais difíceis de ser obtidos. Deve, portanto, haver um certo equilíbrio entre a representatividade e a disponibilidade para coleta.

Simplicidade – facilidade de ser compreendido e aplicado tanto pelos executores quanto – e principalmente – pelos que receberão seus resultados. Os nomes e expressões devem ser conhecidos e entendidos por todos os envolvidos de forma homogênea, garantindo ampla validade por toda a organização.

Rastreabilidade – facilidade para identificação da origem dos dados, seu registro e manutenção. Sempre que possível, deve-se transformar os resultados em gráficos para um acompanhamento mais preciso, o que permite a comparação com desempenhos anteriores.

Disponibilidade – facilidade de acesso para coleta, estando disponível a tempo, para as pessoas certas e sem distorções, servindo de base para que decisões sejam tomadas. De nada adiantaria informações atrasadas e desatualizadas, embora corretas, ou informações atuais e corretas, mas para a pessoa errada.

Economia – não deve ser gasto tempo demais procurando dados, muito menos pesquisando ou aguardando novos métodos de coleta. Os benefícios trazidos com os indicadores devem ser maiores que os custos incorridos na medição. Caso contrário, em pouco tempo a organização estará medindo sua própria falência.

Praticidade – garantia de que realmente funciona na prática e permite a tomada de decisões gerenciais. Para isso, deve ser testado no campo e, se necessário, modificado ou excluído.

Estabilidade – garantia de que é gerado em rotinas de processo e permanece ao longo do tempo, permitindo a formação de série histórica.

Os indicadores, de forma geral, devem cobrir todos os aspectos mais significativos da gestão, privilegiando os principais objetivos da organização, no entanto, seu número não pode exceder a capacidade de análise das pessoas que irão utilizá-los. A medição de indicadores deve dar conta da atividade, produtividade e qualidade do serviço que presta o conjunto de cada uma das unidades, instituições ou organizações do setor público.

É importante, ainda, destacar que o fato de projetar e implantar um sistema de medição de desempenho, passando a coletar e armazenar dados apenas, não basta. É necessário agregar valor

a esses dados, transformando-os em informações que possibilitem a tomada de decisão. A análise das medidas realizadas e os *feedbacks* decorrentes são cruciais para a indução da melhoria contínua.

Basicamente, os indicadores de desempenho, ao proverem informações sobre áreas fundamentais da ação do setor público, no que diz respeito à eficiência, eficácia, qualidade e economia de recursos, visam, principalmente, à melhoria da gestão e a uma maior transparência da ação pública. Contar com uma bateria de indicadores de desempenho vinculados à gestão estratégica das instituições apóia a tomada de decisões pelos dirigentes, permitindo uma melhora no desempenho e uma formulação do orçamento sob bases mais racionais, juntamente com a possibilidade de prestar contas aos diferentes grupos de interesse de forma mais clara e objetiva.

4.3 Contratos de Gestão

4.3.1 A história dos contratos de gestão

O movimento de "contratualização" vem se fortalecendo, nos últimos anos, como importante mecanismo de efetivação da gestão por resultados, tanto no nível internacional como no nacional. Embora os contratos de gestão tenham sua aplicação remontando ao final dos anos sessenta na França, foi a partir da década de 1980 que o instrumento passou a ser de uso generalizado. Simplificadamente significa pactuar resultados entre partes interessadas. Mais especificamente é a expressão do "*relacionamento negociado entre os diversos atores do aparelho do Estado e, eventualmente, entre estes e a sociedade civil*" (SARAVIA, 2005, p.1). Trosa (2001) vai além e argumenta que o modelo contratual situa-se numa posição intermediária (e, mesmo evolutiva) entre o modelo hierárquico, baseado no comando e controle (o órgão supervisor, responsável pela formulação da política pública decide e o supervisionado cumpre o determinado) e o modelo da delegação ampla (onde o supervisionado tem total autonomia e opera de forma autônoma e desvinculada da entidade supervisora). Colocado desta forma o contrato reconhece as limitações de ambos modelos e se situa numa posição intermediária, onde os dois níveis se associam e se comprometem mutuamente. Na verdade trata-se de um compromisso (negociado entre partes) que regula as relações entre o núcleo estratégico (formulador de políticas) e as entidades descentralizadas (executoras).

Teve sua origem na França onde, entre as décadas dos 60 aos 80, ocorreram diversas tentativas de reforma administrativa. A contratualização teve início a partir de uma recomendação contida no Relatório Nora³ (1967), que preconizava maior autonomia de gestão e convergência dos comportamentos das empresas públicas, e que propunha o estabelecimento de contratos para governar as relações delas com o Estado. A definição de uma convenção, estabelecida a partir da negociação e da assinatura de um compromisso entre as partes recebeu o nome de "contrato de programa". Em 1973 a prática de se fazer esse tipo de contratação sofreu uma interrupção, resultante do primeiro choque do petróleo, mas, reapareceu em 1978 com o nome de "contrato de empresa". A partir de 1982, tais contratos passaram a se chamar "contratos de plano", e o procedimento de contratação ganhou respaldo institucional ao ser inserido na lei que reformulou o planejamento na França. Além disso, nessa época, ele se estendeu para as relações entre Estado (Administração Central) e regiões/departamentos com o nome de "contrato de plano Estado-Região". Após 1986, com a política da "Renovação do Serviço Público" do Primeiro-Ministro Michel Rocard, o governo francês também aplicou essa idéia de relações contratadas num programa denominado "contrato com centros de responsabilidade", que define compromissos

³ Documento produzido por um Grupo de Trabalho do Comitê Interministerial de Empresas Estatais organizado pelo governo francês com o objetivo de melhorar a situação de suas empresas. Estas apresentavam sintomas de deterioração provocada pelo excesso de formalidades e controles por parte do poder central (Saravia, 2005). O Relatório defendia a idéia de que o Estado só deveria impor ações de interesse público às empresas após avaliação da validade e compensação financeira desse procedimento para elas. Como instrumento para resgatar as relações entre empresa e Estado, o documento sugeriu o estabelecimento de uma "convenção" escrita, definindo a doutrina que posteriormente orientou o procedimento de contratação dessas relações.

entre um ministro e um órgão subordinado a ele. Os centros de responsabilidade, que começaram a ser criados a partir de 1990, em caráter experimental, são órgãos que se beneficiam, por meio da celebração de um contrato, de flexibilizações do controle administrativo sobre sua gestão, ao mesmo tempo em que se propõem a adotar determinados procedimentos e compromissos (ENAP, 1993).

A Grã-Bretanha também vem utilizando largamente estes instrumentos a partir de 1988, quando da implantação do programa *Next Steps* que deu origem à criação das Agências Executivas e introduziu uma nova cultura de controle gerencial (maior ênfase em desempenho do que na conformidade normativa) baseada em avaliações anuais de metas e aumento das autonomias. O instrumento adotado foi denominado *Framework Documents* - documento que contém as responsabilidades de cada agência, explicitando a política a ser seguida, o orçamento e outros recursos concedidos à agência, bem como os objetivos e resultados a serem alcançados, na forma como foram negociados com o ministério tutelar.

Austrália e Nova Zelândia também adotaram mecanismos de contratualização de resultados no bojo de suas experiências recentes de reforma. Saravia (2005) destaca a experiência latino-americana, em particular a levada a cabo pela Bolívia a partir de 1991 com os chamados contratos de rendimento celebrados com as empresas estatais.

4.3.2 Os contratos de gestão no Brasil

No Brasil a experiência de adoção de contratos de gestão remonta os anos oitenta. Segundo Saravia (2005), a primeira proposta de contrato de gestão foi elaborada pela Rede Ferroviária Federal em 1983. Em 1991, a Companhia Vale do Rio Doce – na época empresa estatal - negociou e firmou um convênio de desempenho com o Ministério da Infraestrutura. Este instrumento tinha conteúdos semelhantes aos de um contrato de gestão. Posteriormente, a CVRD negociou convênios de desempenho com as suas subsidiárias e áreas de negócios. Neste mesmo ano o decreto Nº137 incorporou o contrato de gestão aos mecanismos estabelecidos pelo Programa de Gestão de Empresas Estatais ampliando, assim, o conteúdo do decreto de 1º de fevereiro de 1991 que criou o Comitê de Controle das Empresas Estatais. Como consequência a Petrobrás celebrou seu contrato de gestão com a União para o período 1994–1996.

São Paulo também utilizou o instrumento em 25 empresas estatais, no período de 1992-1995. Nesse caso, embora nenhuma autonomia tenha sido concedida pelo Estado, as empresas apoiaram a experiência, pois, além de permitir um aumento na clareza das relações com a secretaria estadual de planejamento e gestão, permitiu avanços na compatibilidade do planejamento empresarial com a programação e execução orçamentária, um aumento do comprometimento gerencial interno com o planejamento e sua execução e, ainda, a indução de uma gestão mais participativa (ANDRÉ, 1999).

Foi, também, emblemático o contrato assinado pela Fundação Pioneiras Sociais, entidade de direito privado, que assumiu a gestão dos hospitais Sarah Kubitschek (originalmente uma entidade estatal).

No caso das empresas federais brasileiras, a experiência foi considerada satisfatória, pela maior liberdade na política de pessoal e implantação de processos de qualidade total. No entanto, a partir de 1995, o projeto de contratos de gestão com empresas estatais foi abandonado e o governo concentrou-se em suas privatizações. A partir de 1995 os contratos de gestão das empresas paulistas deixaram de ser supervisionados, metas de produtividade e qualidade de serviços e de implantação de processos de qualidade total foram abandonadas, sistemas internos de planejamento foram desativados, e a prioridade passou a ser a redução de despesas.

O assunto, no entanto, ganhou uma nova dimensão no âmbito federal, quando da elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (reforma gerencial no governo FHC), que estabeleceu diretrizes para uma nova gestão orientada para resultados e com flexibilidades

administrativas tendo como base modelos contratuais (agências executivas e organizações sociais). Saravia (2005) destaca que a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (art.3º, XIX, § 8) determinou que “a autonomia (...) dos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho (...), cabendo à lei dispor sobre: I – o prazo de duração do contrato; II – os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes; III – a remuneração do pessoal”.

O Ministério de Administração e Reforma do Estado - MARE, então, passou a realizar experiências-piloto de contratos com instituições candidatas. Foi, então, constatada a precariedade dos sistemas de planejamento e gestão e foi necessária a revisão da legislação existente que definiam rotinas que estavam impedindo a concessão de autonomias gerenciais para a execução das metas. A negociação dos projetos pilotos evidenciou a resistência dos ministérios de planejamento e orçamento e de fazenda em criar acordos que permitissem a maior flexibilização da política de desembolsos e de contingenciamento orçamentário para aqueles que tinham contratos de gestão assinados. Não autorizaram, também, que essas instituições utilizassem os excedentes de receitas para custeio próprio, o que acabou desmotivando esforços internos de expansão das receitas, no momento em que a auto-sustentação era um dos objetivos do contrato de gestão.

Por esses e outros motivos, candidatas a agências executivas foram recuando nas negociações, passando a desacreditar que os compromissos se tornariam bilaterais a curto prazo por não conterem a flexibilização imediata de controles considerados limitadores da execução do contrato e desprovidos de estímulos à produtividade do pessoal. O contrato não lhes pareceu acrescentar contribuição relevante para uma mais eficaz gestão do órgão (ANDRÉ, 1999).

É importante, no entanto, reconhecer que houve subprodutos importantes das negociações dos contratos de gestão, tais como, as iniciativas de desburocratização, as revisões da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, o que facilitou o remanejamento na execução das despesas, mudanças para a flexibilização na lei nº 8666/1993 que permitem às agências executivas a compra de bens e serviços por regulamento próprio.

5 A GESTÃO ORIENTADA PARA RESULTADOS

Durante as últimas décadas, o Estado passou a desempenhar um papel chave como produtor de valor público, priorizando a criação de condições para o desenvolvimento e bem-estar social e para a produção de serviços e infra-estrutura. Esta mudança no papel do Estado, exigido cada vez com mais contundência pelos cidadãos que ocupam o rol de usuários dos serviços, transformou várias frentes da administração pública.

Essas mudanças exigiram também uma alteração no sistema de controle da ação do Estado. Da exigência de rigor nos procedimentos, passa-se a exigir resultados, inerente a um Estado que se apresenta como provedor de serviços, capaz de garantir o desenvolvimento e o bem-estar. Devido a essa alteração em sua missão, ocorre uma alteração na posição do cidadão com relação ao Estado. O cidadão regulado se preocupa em assegurar uma correta e burocrática (homogênea, idêntica e não discricionária) aplicação da lei e da norma. O cidadão usuário se preocupa em conseguir o melhor retorno fiscal, com relação aos bens coletivos.

Passa a ser fundamental fornecer informações sobre a efetividade da atuação do setor público para atender à necessidade da sociedade de saber o que está acontecendo. O fornecimento de informações significativas e em tempo real sobre o desempenho do setor público também encoraja uma maior ênfase no planejamento e, além disso, oferece boas indicações do que está realmente funcionando e o que não está.

A gestão para resultados é um dos lemas que melhor atende a esse novo desafio. Não significa que não interessa agora como as coisas são feitas, mas sim que começa a ser muito mais relevante o que se faz para o bem da comunidade.

A gestão para resultados de desenvolvimento é uma estratégia de gestão focada no desenvolvimento da performance e em melhorias sustentáveis dos impactos das políticas de cada país. Ela proporciona uma estrutura coerente para o desenvolvimento efetivo no qual as informações sobre a performance são usadas para aperfeiçoar o processo de tomada de decisão, além disso, inclui ferramentas práticas para o planejamento estratégico, a gestão de riscos, o monitoramento e avaliação dos impactos (MARRAKECH, 2004).

A gestão para o alcance de resultados de desenvolvimento significa um maior foco nos efeitos concretos em todas as fases do processo de desenvolvimento nacional (OCDE-DAC *Joint Venture on Managing for Development Results*, 2008).

A gestão para resultados está caracterizada por:

- uma estratégia onde são definidos os resultados esperados por uma instituição pública com relação à mudança social e à produção de bens e serviços;
- uma cultura e um instrumental de gestão orientados a melhorar a eficácia, eficiência, produtividade e efetividade no uso dos recursos do Estado para melhorar os resultados de desempenho das organizações e dos servidores públicos;
- sistemas de informação que auxiliem na tomada de decisões dos atores que participam dos processos;
- promoção da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos por meio de um processo de melhoramento contínuo;
- sistemas de contratação dos dirigentes públicos com vistas a aprofundar sua responsabilidade, compromisso e capacidade de ação;
- sistemas de informação que permitam monitorar a ação pública, fornecendo informações para aos cidadãos sobre os recursos utilizados.

Com base nestes elementos, sugere-se a seguinte definição para a Gestão para Resultados:

“A gestão para resultados é um marco conceitual cuja função é de facilitar para as instituições públicas a direção efetiva e integrada do processo de criação de valor público, a fim de otimizá-lo assegurando a máxima eficácia, eficiência e efetividade em seu desempenho, a consecução dos objetivos de governo e a melhora contínua das instituições” (BID/CLAD, 2007).

Existem diversos documentos que tratam sobre a gestão para resultados, no entanto, não existe uma definição única. É um conceito de uso, interpretação e definição muito amplos. A heterogeneidade da expressão e do conceito também são observadas na sua aplicação operativa, cada país implementa a gestão para resultados segundo sua própria perspectiva. É a mesma situação pela qual passa o conceito de “resultados” que varia muito de instituição para instituição. O que não ocorre com as empresas privadas onde os indicadores chaves de êxito são consagrados (rentabilidade, benefícios, quotas de mercado, etc.). Muitos autores destacam a dificuldade de se determinar e avaliar os resultados da ação estatal como uma das características que diferenciam a gestão do setor público da do setor privado (BID/CLAD, 2007).

A gestão para resultados leva à integração de diversos conceitos e ferramentas administrativas como, por exemplo, o controle da gestão, a direção por objetivos, a gestão estratégica, a gestão de desempenho, a avaliação e o monitoramento e a medição de resultados. Trata-se, portanto, de um instrumento de gestão política e gerencial cuja finalidade são os resultados que o governo legitimamente deseja alcançar.

Os princípios que norteiam a gestão para resultados, definidos na Segunda Mesa Redonda sobre Resultados realizada em Marrakesh em 2004, foram:

1 – Em todas as fases – do planejamento estratégico até a implementação – o foco do diálogo deve ser nos resultados, tanto interna quanto externamente. Na gestão para resultados é importante ter uma aproximação coerente entre todas as fases do processo: (a) *ex ante*, na fase da estratégia e planejamento, quando resultados esperados são definidos e a programação de custos e de impactos a serem alcançados são analisados; (b) durante a implementação do programa/projeto, quando o monitoramento é necessário para determinar o progresso e identificar a necessidade de correções no meio do caminho; (c) *ex post*, após a finalização do programa/projeto, quando os resultados alcançados são comparados com os objetivos iniciais; (d) após um certo tempo da conclusão do programa/projeto para verificar sua sustentabilidade.

2 – Alinhar a programação, monitoramento e avaliação das atividades com os resultados esperados. Quando todas as instituições envolvidas focam suas atividades nos resultados esperados e associam indicadores de resultados as mesmas, elas podem alinhar melhor a programação (incluindo a financeira), o monitoramento e as avaliações com os objetivos a serem alcançados.

3 – Manter os sistemas informacionais sobre os resultados o mais simples possível, com custo/benefício efetivo e amigável aos usuários. A estrutura de indicadores elaborada para o acompanhamento dos resultados deve ser simples, integrada aos outros sistemas existentes, permitindo a aprendizagem e a *accountability* e, deve minimizar os custos transacionais e facilitar as análises comparativas.

4 – A gestão deve ser para resultados e não por resultados. Gestão para resultados envolve uma mudança de compreensão – ao invés de se começar com os inputs e ações planejados e depois seguir em direção aos produtos e impactos, deve-se focar nos produtos e impactos desejados e depois identificar quais são os inputs e ações necessárias para se chegar lá.

5 – As informações sobre os resultados devem ser utilizadas para enriquecer a gestão do conhecimento e para os processos de tomada de decisão, assim como para a prestação de contas e *accountability*. As informações sobre os resultados devem estar sempre disponíveis ao público.

Algumas condições são requisitos necessários para a implementação da gestão para resultados, tais como, o fornecimento de informações úteis sobre resultados alcançados e desempenho das instituições que devem ser utilizados na tomada de decisões; a gestão para resultados deve ser repassada para todos os órgãos e entidades do governo, chegando às áreas finalísticas; a concessão de flexibilidade administrativa para os órgãos e entidades para que os mesmos possam alcançar os resultados esperados.

O que pode ser percebido, nos países que já adotaram a gestão para resultados é que o desempenho melhora quando: os dirigentes estão informados e participam dos debates acerca do que se espera deles e, também, quando os resultados são medidos e comparados com as expectativas; os gerentes têm flexibilidade para levar a cabo as responsabilidades assumidas por eles; a autoridade operacional é transferida dos órgãos centrais para as unidades executoras; os programas e as decisões orçamentárias são focados nos produtos e resultados ao invés dos insumos e processos; os dirigentes prestam contas sobre custos e resultados (BELIKOW, 2008).

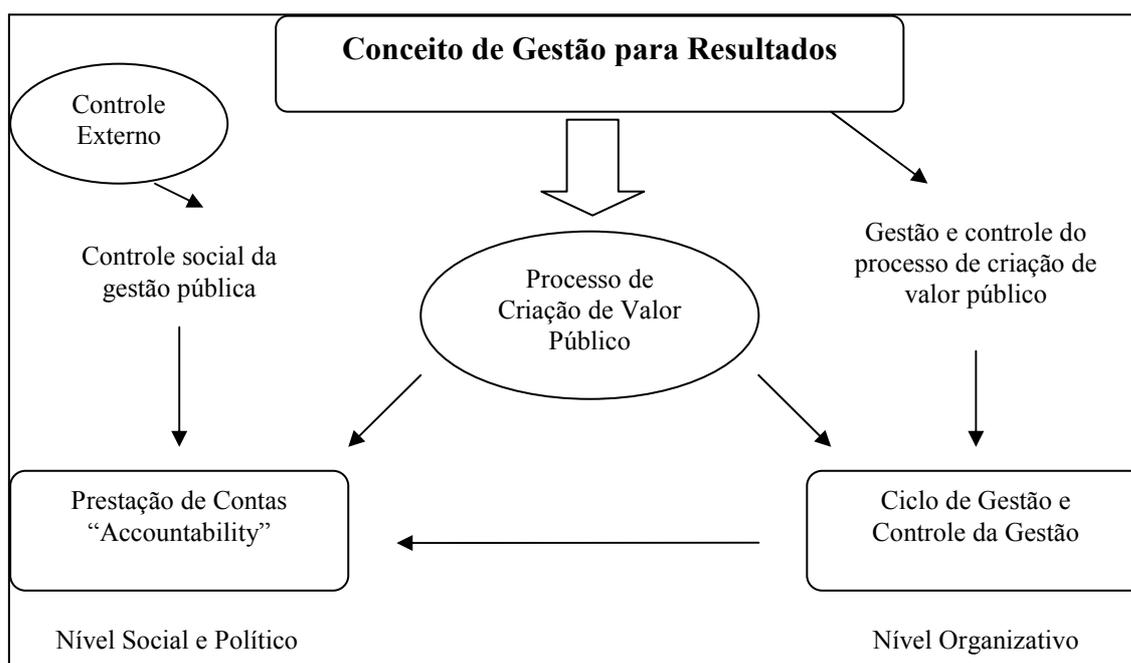
Seguindo sua evolução conceitual, desde os pontos de vista de sua definição e de sua prática, pode-se observar que a gestão para resultados tem as seguintes dimensões:

- É um marco conceitual de gestão organizacional, pública ou privada, onde o fator resultado, aplicado a todo o processo de gestão, se converte na referência chave.
- É um marco de aquisição de responsabilidade da gestão por meio da vinculação dos dirigentes ao resultado obtido.
- É um marco de referência capaz de integrar os distintos componentes do processo de gestão já que se propõem a interconectá-los para otimizar seu funcionamento.
- Representa, especialmente no âmbito do setor público, uma proposta de cultura organizacional, diretiva e de gestão por meio da qual é dada ênfase nos resultados e não nos processos e procedimentos.

Todas essas dimensões situam a gestão para resultados como uma ferramenta cultural, conceitual e operativa que se orienta a priorizar o resultado em todas as ações, e permite a otimização do desempenho governamental. Trata-se, portanto, de um exercício de direção das instituições públicas que busca conhecer e atuar sobre todos os aspectos que afetem ou modulem os resultados da organização.

É importante que a diferenciação entre controle externo e gestão para resultados seja feita, pois, mesmo sendo essa última uma boa base para uma melhor prestação de contas e uma maior transparência, sua função principal não é servir como instrumento de controle da atuação dos dirigentes públicos, mas sim, proporcionar a eles um meio de monitoramento e regulação para garantir que exerçam suas responsabilidades.

Figura 6 - A Gestão para Resultados no Âmbito Público



Fonte: BID/CLAD (2007)

5.1 A implementação da Gestão para Resultados

A implementação da gestão para resultados provoca uma alteração fundamental nas maneiras de pensar, atuar e administrar o setor público. A natureza integradora de todo o ciclo de gestão, que contém este instrumento, afeta a todos e transforma a cultura das organizações. É um processo de longo prazo com benefícios para o futuro mediato. A partir das experiências de implementação da gestão para resultados em alguns países, é possível levantar as seguintes considerações.

Entre os especialistas em direção e gestão estratégica há um consenso acerca de que o fracasso dos sistemas de gestão estratégica é devido mais a uma má implementação do que a um desenho inadequado. Esta afirmação é claramente aplicável ao desenvolvimento da gestão para resultados. Neste caso, o desenho do modelo define importantes obstáculos que, muitas vezes, não são fáceis de resolver. Um bom desenho não assegura uma boa implementação. O modelo é complexo, mas, o grau de impacto na organização e a profundidade das mudanças comportadas por ele fazem com que sua implementação seja mais difícil e, sobretudo, sua difusão dentre os órgãos públicos.

A gestão para resultados permite identificar com relativa facilidade as debilidades do sistema de gestão, sem que isso signifique que superá-las seja sua responsabilidade exclusiva. Assim mesmo, é indispensável que se conjuguem uma série de fatores que permitam compreender as possibilidades reais de avanço na implementação desta ferramenta em um cenário determinado.

A implementação da gestão para resultados deve ser flexível, sem um modelo rígido a ser seguido, ainda que haja uma clara estruturação do processo de criação de valor a ser produzido. Trata-se de um sistema aberto, com muitas variáveis, portanto, cada aplicação da proposta e cada processo de implantação serão distintos e exigirão um desenho próprio. Para que o uso da gestão para resultados seja efetivo, convém discutir alguns fatores críticos de êxito (BID/CLAD, 2007).

a) Compromisso e gestão da mudança

A implantação da gestão para resultados comporta uma mudança profunda da cultura no conjunto da administração pública e em cada organização onde é aplicada. Supõe também uma revisão de todo o sistema de gestão e sua adaptação a esta nova cultura. Trata-se de uma transformação profunda e de grande alcance. Independentemente de qualquer outro fator, é necessário iniciar o processo a partir desta perspectiva e com este compromisso.

b) Apoio e envolvimento das autoridades políticas

A implantação da gestão para resultados deve contar com um nível razoável de apoio político e de envolvimento das autoridades no processo. Ela se orienta a melhorar a capacidade das organizações públicas para o alcance dos objetivos de governo, o qual requer o apoio e compromisso dos funcionários políticos do mais alto nível, sobretudo, para formular objetivos que sejam viáveis e manejáveis mediante a gestão para resultados.

c) Iniciativa e compromisso gerencial

Sendo imprescindível o apoio político, a gestão para resultados é fundamentalmente uma ferramenta de gestão. Neste sentido, aos dirigentes é dada a tarefa de desenvolver a iniciativa e assumir o compromisso político de sua implantação. Certamente, o programa de governo é peça chave do modelo, mas, mesmo antes de formulá-lo as autoridades políticas deveriam dispor de um conhecimento cabal da situação social para elaborar os objetivos de desenvolvimento. Dispor deste instrumento, ou de qualquer outro que foi identificado como componente da gestão para resultados, é tarefa da gerência, incluindo o assessoramento para formular adequadamente a proposta e os programas de governo.

d) A gestão do tempo

Os prazos para a implantação da gestão para resultados como cultura e ferramenta de gestão são inevitavelmente longos devido a vários fatores:

- a complexidade do tema e a multiplicidade de frentes que devem ser trabalhadas;
- a natureza da mudança que é proposta;
- o caráter cíclico e a lógica de acertos e erros que o acompanham;
- a implementação é, no fundo, um processo sem um final conhecido, já que está diretamente envolvida com a necessidade de melhorar continuamente as organizações, suas pessoas e seus processos de criação de valor.

Dito isso, torna-se possível identificar duas etapas na implementação do sistema. A primeira, etapa de implantação, posiciona uma primeira versão de todos os componentes identificados como essenciais à gestão para resultados. A segunda, etapa de maturação e melhora contínua, ocupa-se do aprofundamento e desenvolvimento de todos e cada um dos instrumentos e da relação entre eles.

e) Adaptação ao ambiente

Cada país, cada setor público e cada administração têm suas próprias histórias, culturas organizacionais e identidades. O desenvolvimento da gestão para resultados deve levar em consideração não apenas as idiossincrasias organizacionais, mas também, que sua proposta de desenvolvimento deve partir delas, convertendo essa bagagem em oportunidade na hora de implantar o sistema. Será necessário, portanto, verificar culturas, capacidades e habilidades, debilidades e carências antes de decidir sobre o planejamento da mudança e sobre a estratégia mais adequada a ser utilizada para o seu desenvolvimento. Isso significa, fundamentalmente, escolher com quem e por onde começar a revisão e adaptação às exigências do modelo de gestão existente.

f) Visão global, implantação local

O modelo de gestão para resultados caracteriza-se pela integração do ciclo de gestão de todo o instrumental estratégico e operativo. Isto possibilita a visão global da gestão do processo de criação de valor. Esta virtude, no entanto, pode converter-se em um problema; um instrumento tão grandioso corre o risco de não passar de uma proposta teórica sem alcance da realidade concreta. Esta é a razão pela qual se propõe um modelo integral e, às vezes, modular, que pode adaptar-se às características específicas de um governo, um setor ou uma organização, e que permita o uso de ferramentas complementares de gestão que se considerem mais adequadas segundo um contexto determinado. O modelo proposto permite manter a visão global e, ao mesmo tempo, aplicar-lo em qualquer parte do ciclo de gestão.

g) Desenvolvimento equilibrado e sustentável

O desenvolvimento modular proposto para implementar a gestão para resultados pode provocar um crescimento desequilibrado onde algumas partes desenvolvem-se mais do que outras, tendência que deve ser evitada. Sabe-se que a implementação das peças e recursos que estruturam a gestão para resultados possuem distintos níveis de dificuldade. Não é a mesma coisa construir um sistema orçamentário e elaborar um sítio institucional na internet. A estratégia a seguir consiste em orientar o desenvolvimento da gestão para resultados em direção àquelas áreas nas quais se encontram menos resistências, possuam as melhores ferramentas e a maior capacidade de decisão. Deve-se ter em conta que a característica modular da proposta não elimina a necessidade de sua aplicação integral e a busca de equilíbrio em suas três dimensões principais: ambiente institucional e social, desenvolvimento organizacional e desenvolvimento produtivo.

h) Análise e uso da informação

A informação é, em geral, matéria prima principal da função diretiva e da gestão para resultados. A informação é barata, fácil de ser obtida e, se utilizada da forma correta, inofensiva. Converter a gestão para resultados em um acúmulo de informações sem aplicação na tomada de decisão ou na direção executiva do sistema de criação de valor, a transformaria em uma ferramenta inútil. A estratégia de captura, acumulação, manejo e uso da informação busca facilitar a compreensão dos fatos concretos para a tomada de decisões. Qualquer informação que não sirva para tais fins é considerada supérflua e tende a distorcer todo o sistema de informação, fazendo-o pouco confiável.

i) Aprendizagem organizacional e individual

A gestão para resultados é mantida e se nutre de uma aprendizagem contínua. Não pode ser implantada sem um desenvolvimento paralelo das capacidades de direção e gestão dos instrumentos apropriados para operar, desde a análise social, passando pela gestão estratégica e orçamentária, até a prestação dos serviços e a gestão da informação. A cultura do setor público geralmente é pouco inclinada à mudança e à aprendizagem. É necessário transformar este padrão de conduta e promover formas organizativas que concebam a mudança como progresso e melhoramento, e a aprendizagem, incluindo aquela que provém dos erros, como um fator de desenvolvimento pessoal e institucional.

j) Plano de trabalho por resultados

O último fator crítico que deve ser considerado é a necessidade de se elaborar um plano de aplicação da gestão para resultados, ainda que não exista consenso sobre sua implantação. Assim, a transação deveria ser objeto de exame, avaliação e revisão periódicos, oferecendo a oportunidade de definir o que dá bons resultados do que não dá, e como se poderá melhorar o enfoque.

5.1.1 *Outputs* ou *Outcomes*?

Até recentemente, a performance dos programas e dos gerentes de programas era julgada pelos *inputs*, em particular, na forma como os recursos eram alocados. A burocracia pública devotava toda sua atenção ao processo e às atividades a serem realizadas. A justificativa para essa forma de controle, segundo Trosa (2001) é que os parlamentares queriam saber onde o dinheiro público era empregado, mas, “*seria essa uma necessidade real dos parlamentares ou uma escapatória confortável, pois, é mais fácil prestar contas do número de pessoal, de lápis ou de créditos para aquecimento do que da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos?*” (TROSA, 2001: p. 173)

Essa forma de controle, no entanto, foi colocada em questão pelos movimentos de reforma da administração pública, de uma forma geral, que agora coloca em evidência os resultados alcançados. Um dos principais fatores que provocaram essa mudança foi a constatação de que muitas vezes os governos se preocuparam com os processos e com o cumprimento de regras, mas, isso apenas, não deixa claro quais os benefícios advindos da prestação dos serviços públicos. Por essa razão, começou a ganhar força o foco nos resultados que enfatiza os *outcomes* produzidos com o gasto público, ou seja, os benefícios que surgem da atuação pública ao invés dos processos que são utilizados.

Mover o foco para *outcomes* envolve uma mudança na maneira de pensar e na maneira de mensurar. Isso requer que os dirigentes e gerentes tenham em mente que estão engajados nas atividades que produzem *outputs* não para sua satisfação imediata, mas, para o alcance dos *outcomes* que foram definidos na estratégia do governo.

Os adeptos dos *outputs* argumentam, contra os *outcomes* ou impactos, que estes geralmente são definidos de maneira tão genérica que não podem ser mensurados e que seria impossível atribuir custos aos mesmos. Outro argumento utilizado é que os impactos são declarações de intenção vagas enquanto os *outputs* representam o primeiro passo para o conhecimento dos resultados, tendo em vista que podem ser fixados objetivos mensuráveis.

Já os adeptos dos *outcomes* argumentam que várias atividades não podem ser analisadas em termos de *outputs*; que só os impactos dão uma indicação real de que os objetivos foram alcançados; e, que os impactos suscitam uma nova cultura no setor público, a cultura da responsabilidade.

Os *outcomes* estão necessariamente interligados com o sucesso das políticas públicas eleitas para serem trabalhadas e tornando-os explícitos, ou seja, deixando claro quais resultados devem ser alcançados, aumenta-se a exigência de *accountability* sobre os dirigentes com relação ao que está sendo entregue e ao que deve ser esperado da política pública (RUFFNER, 2002).

Trosa (2001) elaborou um quadro resumo das vantagens e desvantagens do gerenciamento voltado para os *outputs* e para os *outcomes*.

Tabela B – Quadro resumo: *outputs* e *outcomes*

	Vantagens	Desvantagens (ou inconvenientes)
<i>Outputs</i> (Serviços Prestados)	Conhecimento prático dos serviços prestados	Mensuração do que se faz mais do que o que se deveria fazer
	Responsabilidade clara	Concentração sobre o curto prazo mais que as escolhas entre o curto, o médio e o longo prazos
	Custos calculáveis	Mentalidade de obediência mais do que de inovação (faço o que me mandaram e nada mais)
	Espécie de standard mínimo do que deve ser feito	
<i>Outcomes</i> (Impactos)	Dá sentido à ação dos funcionários	Os impactos finais são difíceis de mensurar, em especial quando são produtos de atores ou de causas múltiplas. É preciso então definir impactos intermediários mensuráveis
	Permite estabelecer a pertinência dos objetivos e das estratégias (mecanismos de feedback)	A responsabilidade é mais difícil definir quando não se pode determinar uma pessoa ou uma equipe que tenha influência importante sobre o impacto
	Introduz a perspectiva de efeitos sobre o cidadão	Os impactos não podem funcionar senão num clima de confiança entre gerentes e agentes e entre ministros e funcionários
	Dá mais criatividade na execução e poder aos funcionários	

Fonte: TROSA, Sylvie. (2001: p. 188)

No entanto, a experiência prática demonstra que o conceito de *outcomes* é de difícil operacionalização para a mensuração de desempenho. *Outputs* pertencem ao volume de serviços e podem incluir características qualitativas, tais como, acesso aos serviços, a qualidade com que os serviços são prestados, a satisfação dos usuários. *Outcomes* são os impactos das políticas e ações governamentais na sociedade. A causalidade entre a política e o resultado é mais fraca tendo em vista que os *outcomes* sempre foram provocados por causas diversas, estando algumas delas fora do controle governamental.

A forma mais produtiva, portanto, de começar um sistema de gerenciamento de desempenho é identificando os *outputs* ou serviços sendo produzidos antes de começar tentando definir *outcomes* associados aos objetivos.

5.1.2 Incentivos

A questão dos incentivos é de fundamental importância quando se trata de gestão para resultados. Que incentivos têm os agentes e os gerentes para realizar os esforços suplementares exigidos pela modernização? Qual o interesse deles em mudar?

Essa é uma questão complexa que, muitas vezes, deixa de ser enfrentada, acabando por levar ao fracasso todo o modelo. Cada país tende a adotar um sistema de incentivos, dependendo da cultura existente. Nos países anglo-saxões o sistema mais adotado é o de sanções e recompensas enquanto na França o orgulho profissional é mais incentivado (TROSA, 2001). O que é comum aos diversos países é a consciência de que deve haver um equilíbrio entre o esforço e a

recompensa, ou a sanção. Há uma gama de incentivos que podem ser utilizados, tais como, partilha de ganhos de produtividade, orgulho profissional e autonomia de ação, progressões na carreira, etc.

5.2 Orçamento por Resultados⁴

A OCDE define o orçamento por resultados como sendo a relação entre a alocação de recursos com base na mensuração de resultados em termos de *outputs* e/ou *outcomes*. Ela defende ainda que não há apenas um modelo a ser adotado e que há uma diversidade de experiências nesse sentido.

Para o Banco Mundial o orçamento por resultados é o uso apropriado de informações sobre a performance por atores chaves em cada estágio do ciclo orçamentário visando dar consistência a suas decisões sobre a alocação de recursos e para promover a eficiência do uso dos recursos.

Já para Scott (2008) é o trabalho de um sistema orçamentário que promove melhorias no desempenho por meio de seus componentes.

O orçamento por resultados já tem uma longa tradição. A OCDE tem registros das primeiras tentativas de ligar o orçamento com o desempenho no início do século XX. Os anos 1960 viram as técnicas de programação orçamentária desenvolvidas nos Estados Unidos se alastrarem por vários países. Atualmente, os Estados Unidos permanecem líderes nos aspectos de orçamento por resultados. O Reino Unido, a Nova Zelândia e a Austrália definiram várias formas de mensuração da melhoria do desempenho na década de 1980. No início dos anos 1990 a maioria dos países da OCDE tinha algum tipo de informação sobre desempenho, mas, o foco na ligação entre orçamento e desempenho é mais recente. Este é um campo de experimentação e desenvolvimento contínuo com várias diferenças entre os países.

O que todas as tentativas de introdução do orçamento por resultados têm em comum é a vontade de aumentar a influência da análise das políticas públicas, das estratégias de suporte as decisões e das informações sobre o desempenho no sistema orçamentário. O principal objetivo do orçamento por resultados é a melhoria da qualidade do gasto público por meio da melhor alocação de recursos, mantendo a consistência com os objetivos políticos e sociais, além de melhorar a eficiência do uso dos recursos.

Informações sobre o desempenho das organizações encorajam uma maior ênfase no planejamento e oferecem uma boa indicação do que está funcionando e do que não está. Esta ferramenta também permite um aumento da transparência, oferecendo mais e melhor informação para o poder legislativo e para o público.

Como dito anteriormente, não há uma definição padrão para o que seja o orçamento por resultados, nem sobre o tipo de informação que ele inclui ou em que estágio do processo do orçamento que ela deve ser introduzida. Há também a questão de onde as informações sobre o desempenho devem ser usadas para a tomada de decisão sobre como distribuir os recursos.

Na verdade, as principais características que diferenciam o orçamento por resultados dos sistemas orçamentários tradicionais são:

- o maior foco dado pelo orçamento por resultados ao alcance dos objetivos dos programas públicos e seu alinhamento com as políticas governamentais; e
- a ênfase na responsabilização dos dirigentes responsáveis pela entrega dos serviços públicos, seguida de uma mudança no controle dos gastos públicos, que deixa de ser nos itens de despesa e passa a ser tanto sobre os resultados quanto sobre o uso dos recursos alocados.

⁴ O termo *Performance Budget* utilizado na literatura de língua inglesa foi traduzido para o português como “Orçamento por Resultados”.

Na análise das aplicações do orçamento por resultados foi possível definir três tipos diversos de método (ANDERSON, 2008):

- Orçamento por resultados para apresentação: significa simplesmente que as informações sobre o desempenho são apresentadas nos documentos orçamentários. As informações podem referir-se a metas ou resultados, ou ambos, e são incluídas como informações complementares para a *accountability* e diálogo com o poder legislativo e os cidadãos interessados. Essas informações não são consideradas para a tomada de decisão.

- Orçamento com informações sobre desempenho: os recursos são indiretamente relacionados com o desempenho futuro proposto ou com o desempenho obtido. As informações sobre o desempenho são importantes no processo de tomada de decisão orçamentária mas não determinam a quantidade de recursos alocados e não têm um peso predefinido nas decisões. As informações sobre o desempenho são usadas em conjunto com outras informações no processo de tomada de decisões.

- Orçamento por resultados direto: envolve a alocação de recursos baseada no alcance de resultados. Esta forma de orçamento por resultados é utilizada apenas em setores específicos para um limitado número de países da OCDE. Por exemplo, o número de estudantes que concluíram o mestrado determinará a quantidade de recursos a ser alocado para o programa de mestrado do próximo ano.

Os países da OCDE começaram seus trabalhos com orçamento por resultados por diferentes razões, mas, as principais foram: a crise financeira, o crescimento da pressão para redução do gasto público ou mudanças na administração política. Em vários casos as informações sobre o desempenho foram introduzidas no processo orçamentário como parte de um pacote maior de controle dos gastos públicos ou de reforma da gestão no setor público. Apesar de terem razões diferentes para darem início ao processo, vários países compartilham de objetivos comuns: prioridades orçamentárias tais como o controle de gastos e a melhoria da alocação de recursos, melhoria da performance do setor público e melhoria da *accountability*.

Fixados os objetivos, os países tiveram que decidir como integrar as informações sobre desempenho com o orçamento e com seus sistemas de gestão. Alguns países introduziram as reformas por meio de leis, como no caso dos Estados Unidos. A lei garante algum grau de permanência, fazendo com que seja mais fácil o projeto continuar em caso de alterações do governo. Outros países, como o Reino Unido, simplesmente utilizam requerimentos formais e guias produzidos pelos ministérios centrais.

Segundo Schick (2008), para entender o desafio a ser enfrentado pelo orçamento por resultados, ele deve ser decomposto em dois elementos principais. Primeiro, o orçamento por resultados é um sistema que compila e apresenta informações sobre resultados alcançados e esperados; segundo, o orçamento por resultados é um sistema que “compra” resultados pagando com recursos públicos. Esses dois elementos são interdependentes, ou seja, o governo não seria capaz de alocar recursos com base em resultados se não tivesse informações sobre os resultados.

O orçamento é um sistema que produz e troca informações pertencentes às finanças governamentais. Para mudar a forma como o orçamento é feito, é necessário alterar seu conteúdo informacional e sua estrutura. Para implementar o orçamento por resultados é necessário inserir informações sobre os resultados no orçamento e atrelar essas novas informações com os gastos públicos.

O orçamento por resultados é normalmente elaborado introduzindo-se dados sobre a performance no conjunto de informações já existentes no orçamento. O que acaba ocorrendo é a sobrecarga de informações desse sistema. Como o orçamento é um processo que deve cumprir prazos legais, oferecer mais dados para as pessoas que trabalham com ele não significa oferecer mais tempo para que eles trabalhem as informações. Esse é um problema que deve ser resolvido.

Outro problema é o custo da informação, ou seja, o orçamento por resultados sempre aumenta o custo da geração e do processamento do orçamento. Quanto mais ambicioso o sistema for, em termos de abrangência, foco nos *outcomes* e integração de seus vários componentes em uma estrutura de avaliação do planejamento integrado à programação orçamentária, mais caro ele será.

Um ponto muito importante a ser observado é que para que as informações geradas pelo orçamento por resultados sejam úteis, elas devem ser realmente utilizadas quando da tomada de decisão. A distância entre a produção e o uso da informação é especialmente grande quando o desempenho está com problemas e o orçamento por resultados é rapidamente desacreditado fazendo com que as unidades orçamentárias percebam que as decisões não são tomadas com base nos resultados mas segundo normas incrementais.

Em resumo, o orçamento por resultados só será efetivo em governos bem gerenciados que têm baixos níveis de corrupção, elevados níveis de confiança pública, serviços públicos eficientes e a mídia e grupos de interesses preocupados com os resultados governamentais. Quando essas condições estão ausentes, o sistema de orçamento por resultados não terá sucesso.

É fundamental, também, em qualquer sistema de gerenciamento de desempenho, a definição do que significa melhores resultados e de quais ajustes podem ser feitos para alcançá-los. Quais são as metas a serem alcançadas e como elas devem ser definidas? A maioria dos estudos concorda que é necessário um controle não dos *inputs*, mas sim, dos *outputs* e *outcomes*. Mas há aqueles que argumentam que o controle dos *outputs* ainda é insatisfatório como uma medida de desempenho porque pode haver distorções e que os *outcomes* seriam as metas desejáveis a serem observadas.

O orçamento por resultados tem um grande potencial para transformar o sistema orçamentário, sendo visto como um caminho para melhorar a qualidade da prestação de serviços públicos e para ajudar a melhorar a alocação de recursos nos lugares corretos. No entanto, há alguns riscos e desafios que devem ser enfrentados pelos governos que desejam implementar o orçamento por resultados, quais sejam, o desenvolvimento adequado de medidas de desempenho que sejam robustas e de fácil entendimento; a descoberta de caminhos para integrar essa informação sobre o desempenho no rígido processo orçamentário; o provimento de informações na quantidade e qualidade adequada para os tomadores de decisão e a criação de incentivos para o uso dessas informações no processo de tomada de decisões sobre o orçamento (WORLD BANK, 2008).

O que deve ficar claro é que apesar dos desafios, os benefícios potenciais do uso de informações sobre desempenho no processo orçamentário é significativo, pois, a ênfase nos resultados pressupõe uma maior ênfase na fixação de objetivos de forma clara e transparente e a prestação de contas sobre o que está funcionando e o que não está.

6 O CASO DE MINAS GERAIS

6.1 Antecedentes

6.1.1 A Reforma Gerencial de 1995

A Reforma Gerencial tem início, no Brasil, com o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso. O contexto da época está ligado ao período de globalização mundial e à disseminação da idéia de reforma gerencial em vários países. O principal propósito da reforma é a adoção de um padrão gerencial no âmbito da administração pública, inspirada nos ideais da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), em especial a destacada orientação a resultados.

A reforma gerencial teve como marco institucional, em 1995, a criação do Ministério da Administração e da Reforma do Estado (MARE), que além das atividades tradicionais de gestão, tais como, recursos humanos, logística, tecnologia da informação, tinha a responsabilidade de formular políticas para a reforma do Estado, reforma administrativa, modernização da gestão e promoção da qualidade do serviço pública. O movimento mais relevante dessa reforma foi a elaboração da estratégia, expressa no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que sistematizou as diretrizes da reforma do Estado, em que se pretendia, no curto prazo, facilitar o ajuste fiscal, no médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública, voltando-a para o atendimento ao cidadão. O documento partia de um diagnóstico destacando os problemas, principalmente nas áreas de recursos humanos, de gestão orçamentária e de compras e uma análise conceitual sobre as três formas de administração pública: patrimonialista, burocrática e gerencial. Foram, em seguida, definidos (as): objetivos globais, necessidades de mudanças (de natureza institucional-legal, cultural e de gestão), principais projetos. Além disso, foi proposto um novo arranjo institucional, distinguindo os quatro segmentos fundamentais característicos da ação do Estado:

- Núcleo estratégico: definição de leis e de políticas públicas, e cobrança de seu cumprimento;
- Atividades exclusivas: aquelas que são indelegáveis e que, para o seu exercício, é necessário o poder de Estado;
- Atividades não-exclusivas: aquelas de alta relevância, em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas e do terceiro setor na prestação de serviços sociais;
- Produção de bens e serviços ao mercado: que corresponde ao setor de infra-estrutura, onde atuam as empresas, públicas ou privadas, reguladas pelo governo, portanto com tendências à privatização.

Os objetivos globais, segundo o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995) eram:

- aumentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação 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.

As principais mudanças que deveriam ocorrer eram: institucional-legais - a remoção dos obstáculos de natureza constitucional e de outros ordenamentos; culturais - a substituição da cultura burocrática dominante pela nova cultura gerencial; de gestão - a implementação da reforma por meio da adoção de novos arranjos institucionais, novas competências e instrumentos gerenciais mais adequados.

As principais iniciativas realizadas foram: (a) a Reforma Constitucional com a aprovação da Emenda nº 19 de 1998 que introduziu, dentre outros: a flexibilização da estabilidade do servidor público, a avaliação de desempenho periódica, o aumento do período de estágio probatório, o regime de emprego público, a fixação de tetos remuneratórios, o princípio da eficiência, a ampliação das autonomias e a recomendação da criação de escolas de governo nos Estados; (b) a instituição do instrumento dos contratos de gestão com a criação das Agências Executivas (Lei nº 9649 de 1998) e do Programa Nacional de Publicização que criou a figura das OS - Organizações Sociais (Lei nº 9637 de 1998). No caso das agências o saldo foi de apenas um contrato celebrado (com o INMETRO) e no caso do Programa de Publicização foram qualificadas como OS, a ACERP (Roquete Pinto), alguns institutos no âmbito do Ministério de Ciência e Tecnologia tais como o Instituto Mamirauá, a CGEE, a ABTLus e a RNP; (c) a criação do Programa de Qualidade e Participação que institui o Prêmio de Qualidade do Governo Federal; (d) a Nova Política de Recursos Humanos que permitiu a retomada de concursos públicos, a revisão das carreiras (para facilitar remanejamentos), a revisão da política remuneratória de nível superior e uma nova política de capacitação (revigoramento da ENAP).

6.1.2 Diagnóstico do Estado de Minas Gerais

No início dos anos 1990, a situação da maioria dos estados federados, inclusive de Minas Gerais, envolvia um agravamento da crise fiscal, o esgotamento do modelo burocrático e um crescente déficit de desempenho em termos de quantidade e qualidade dos serviços prestados à sociedade.

Segundo estudo desenvolvido pelo BDMG (2002), as dificuldades financeiras dos estados brasileiros têm início nos anos 1980, quando as finanças estaduais sofreram com a redução na arrecadação, com o aumento dos juros e com a queda dos investimentos federais e das empresas estatais. Do lado das despesas, os incrementos nos gastos de pessoal e no déficit previdenciário se revelaram, principalmente na década de 1990, principal fonte de desequilíbrio nas contas públicas estaduais.

Em face das dificuldades fiscais e financeiras, diversas medidas foram adotadas por alguns estados no intuito de melhorar as contas públicas. Todavia, a trajetória seguida por eles não foi uniforme, com alguns avançando mais do que outros. Minas Gerais, além de não ter feito ajustes significativos, sofria por ter uma dívida muito superior à média nacional. E, para piorar a situação, seu aparato de planejamento e fomento começou a perder substância e efetividade.

Devido ao grande endividamento e ao engessamento das despesas, principalmente no tocante ao funcionalismo e inativos, o Estado ficou praticamente sem recursos para outros custeios e para investimentos, o que acabou sendo um obstáculo à eficiência da máquina pública.

Minas Gerais teria que enfrentar essa situação para que a reformulação da máquina pública pudesse ser feita. Deveria promover o ajuste em suas finanças públicas, reequilibrando receita e despesa, adquirindo capacidade mínima de investimento e custeio, no curto prazo, e equacionando a solução para a conta dos inativos. Se isso não fosse feito, pouco lhe restaria a fazer no tocante ao desenvolvimento (BDMG, 2002).

O equilíbrio das finanças públicas estaduais é uma condição necessária para a reformulação da máquina pública, mas, não é suficiente, já que o Estado deve reformular-se para atender às demandas do novo desenvolvimento. Outras medidas, portanto, deveriam ser contempladas,

entre elas, a nova divisão de trabalho entre o poder público e o privado; o imperativo da gestão eficiente das coisas públicas; a descentralização, em parte, dos serviços públicos; e as exigências de abertura de espaços de participação para a atuação dos setores organizados da sociedade civil.

Deste modo, o tema da boa gestão assumiu papel relevante e foi onde surgiu a idéia de um choque, ou seja, um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da administração estadual, de forma a garantir uma gestão mais eficiente, efetiva e eficaz (ANASTASIA, 2006).

6.2 O Choque de Gestão

A estratégia de reforma da administração pública adotada pelo governo de Minas Gerais a partir de 2003, denominada Choque de Gestão, era composta por propostas objetivas que permitiriam a reformulação da gestão estadual, mediante novos valores e princípios, de forma a se obter, ainda que a longo prazo, uma nova cultura comportamental do setor público mineiro, voltado para o desenvolvimento da sociedade com critérios objetivos para se medir o desempenho dos resultados das ações governamentais.

Segundo Anastasia (2006), a implantação das medidas decorrentes do Choque de Gestão tem início com um novo desenho do poder executivo, resultado de uma análise criteriosa das competências e responsabilidades da esfera estadual. Assume destaque a criação do órgão que seria responsável pela condução do projeto: a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Até então, a estrutura administrativa do Poder Executivo de Minas Gerais apresentava duas Secretarias de Estado, incumbidas das questões referentes ao processo de gestão pública: a Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração.

O objetivo da junção está ligado à necessidade de se concentrar, sob um único comando, todas as ações relativas ao projeto, ou seja, os instrumentos vinculados ao planejamento, tais como, orçamentos anual e plurianual, planificação de médio e longo prazos, coordenação geral das ações governamentais; bem como, os instrumentos vinculados à gestão - recursos humanos, governança eletrônica, logística, modernização.

O Choque de Gestão representa uma combinação de (a) medidas orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas com (b) iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento tendo a inovação na gestão como elemento de sustentabilidade. Representa, portanto, um caso de adoção de medidas típicas das reformas de primeira geração (ajuste fiscal) simultaneamente com medidas das reformas de segunda geração (desenvolvimentistas) (VILHENA, 2006).

Em um primeiro momento, atendendo às exigências da reforma de primeira geração, foram adotadas medidas emergenciais, voltadas para a melhoria da eficiência dos gastos e redução de custos, num contexto caracterizado por um elevado déficit e pela dificuldade de captação de recursos e de cumprir com as obrigações em dia. Foram editadas 63 leis delegadas aprovadas pela Assembléia Legislativa, realizada a reforma administrativa que reduziu o número de Secretarias de Estado de 21 para 15 e criado o Colegiado de Gestão Governamental, órgão de assessoramento do Governador do Estado com o objetivo de melhor formular e acompanhar a implementação de políticas públicas e programas governamentais. Os primeiros resultados aconteceram já no segundo ano de governo com o anúncio em novembro de 2004, do Déficit Zero (MELO, 2007).

Com relação à reforma de segunda geração, o desafio inclui mudanças na forma de fazer o planejamento governamental, no funcionamento do aparato governamental e de seus respectivos arranjos institucionais e na gestão dos recursos, em especial na gestão das pessoas. Foram realizados os seguintes movimentos:

- Revitalização dos dois instrumentos formais de planejamento: PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento integrado - proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que, a partir de estudo de cenários exploratórios para os contextos mundial, nacional e estadual, propôs objetivos prioritários de governo e o PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental, que estabeleceu os programas de governo e a carteira de projetos estruturais.
- Concepção de um novo arranjo institucional com respectivo modelo de gestão orientado a resultados que tem como base a avaliação de desempenho institucional realizada a partir da celebração de acordo de resultados (instrumento de pactuação de resultados, mediante negociação entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão). Inclui, ainda, formas inovadoras de relacionamento do setor público com o setor privado, tanto com o sem fins lucrativos por meio de termo de parceria com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, quanto com o com fins lucrativos através das Parcerias Público- Privada.
- Estabelecimento de um novo padrão de gestão de pessoas, a partir do fortalecimento da capacitação e da formulação de uma nova política de recursos humanos que enfatiza a avaliação de desempenho. A avaliação de desempenho individual é um processo que visa a observação e análise contínua do desempenho do servidor, tendo em vista as responsabilidades, atividades e tarefas a ele atribuídas. Tem por finalidade apurar a aptidão e capacidade do servidor para o desempenho das atribuições do cargo por ele ocupado, possibilitando um meio de aprendizagem que conduza ao crescimento pessoal e profissional, estimulando a reflexão e a conscientização do papel que cada um representa dentro do contexto organizacional. Assim, a questão da avaliação do desempenho institucional e o respectivo alinhamento dos órgãos e entidades com a agenda estratégica de governo ganharam expressivo destaque.

6.2.1 O Acordo de Resultados

Dentro do objetivo de conferir ao Estado maior eficiência e efetividade na execução de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento econômico social sustentável, Minas Gerais adotou um sistema de contratualização denominado acordo de resultados com base na Lei 14.694, de 30 de julho de 2003, e dos Decretos 43.674 e 43.675, de 04 de dezembro de 2003. Essa legislação sofreu algumas alterações a partir de 2007, quando teve início a segunda geração do Choque de Gestão.

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 de governo, com prioridade para aquelas com maior identidade com os projetos estruturadores. O acordo tem como finalidades:

- fixar metas de desempenho específicas para órgãos e entidades, compatibilizando a atividade desenvolvida com as políticas públicas e os programas governamentais;
- aumentar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade;
- aperfeiçoar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão pública, mediante instrumento caracterizado pela consensualidade, objetividade, responsabilidade e transparência;

- 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;
- racionalizar os gastos com custeio administrativo de forma a possibilitar maior destinação de recursos às atividades finalísticas do órgão ou entidade;
- estimular e valorizar servidores por meio da implantação de programas de capacitação, da valorização e profissionalização;
- estimular o desenvolvimento e a instituição de sistemas de avaliação de desempenho individual dos servidores (DUARTE, 2006).

O instrumento aplica-se a todos os órgãos da administração direta, fundações e autarquias, podendo ser celebrado entre órgãos, entidades e unidades administrativas do Poder Executivo a ser avaliado (acordado), e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão (acordante), sendo este considerado responsável pelo acompanhamento e pelo controle dos resultados, bem como pelo provimento dos recursos e meios necessários ao alcance das metas pactuadas. O acordo poderá, portanto, ser assinado entre:

- o Governador do Estado (acordante) e as Secretarias de Estado, 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 (acordado).
- os Órgãos da Administração Pública Direta (acordante) e as entidades a eles vinculadas (acordado).
- os Órgãos e Entidades da Administração Pública (acordante) e as unidades administrativas a eles subordinadas (acordado).

Segundo Duarte (2006), como contrapartida aos compromissos assumidos, os órgãos e entidades que celebram o acordo passam a receber determinadas autonomias previstas na lei. Algumas destas autonomias são:

- 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 orçamentária anual e abertos por decreto 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 8666, 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.

Além das autonomias, há na legislação um mecanismo de premiação dos servidores⁵. De forma a incentivar a adoção do instrumento, foi estabelecido, como contrapartida, que aos servidores dos órgãos e entidades acordados serão concedidos incentivos baseados em prêmio por produtividade. O prêmio por produtividade será concedido para os servidores dos órgãos e entidades que logrem a redução das despesas correntes de suas atividades ou o aumento da arrecadação de receitas, quando for o caso. A instituição pode, ainda, aplicar o recurso economizado no desenvolvimento de programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento de pessoal, modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público. No entanto, a economia com despesas correntes não poderá ser gerada pela redução da cobertura ou da qualidade dos serviços e atividades prestados, definidos no Acordo de Resultados.

Em linhas gerais, o valor do prêmio por produtividade a ser pago a cada servidor será proporcional: (a) ao resultado obtido na avaliação de desempenho individual; (b) aos dias de efetivo exercício das atribuições do cargo ou função; (c) a itens da composição remuneratória do cargo ou função exercida pelo servidor, na forma definida em regulamento. Para pagamento do prêmio é imprescindível que o acordo tenha sido avaliado satisfatoriamente o que significa que o acordado de resultados obteve pontuação maior ou igual a 70% do total.

Em seguida à celebração do acordo de resultados, é necessária a formação de uma comissão que será responsável por seu acompanhamento e avaliação. Esta comissão é formada por um representante, a ser indicado pelo dirigente máximo, do acordante, de cada interveniente, quando houver, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, do acordado, além de um representante dos servidores do acordado, escolhido pelo seu dirigente máximo, após apresentação de lista tríplice de candidatos, elaborada pelo órgão setorial de recursos humanos, dentre aqueles com conhecimento na área objeto do acordo. A avaliação é feita conforme critérios pré-definidos no acordo de resultados, devendo ser no mínimo semestral.

A comissão de acompanhamento e avaliação deverá:

- acompanhar e avaliar os resultados alcançados pelo acordado, considerando as metas e indicadores de desempenho previstos no acordo de resultados;
- 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
- recomendar, com a devida justificativa, a revisão, a repactuação, a renovação, a suspensão ou a rescisão do acordo de resultados.

Quando da avaliação serão verificados o grau de cumprimento do quadro de indicadores e metas e dos planos de ação e melhoria, que deverão constar como anexos do acordo. A comissão poderá ainda, se for caso, fazer auditoria de dados para checar a geração dos indicadores.

Diante da análise da contratualização de resultados adotada pelo governo mineiro na primeira geração do Choque de Gestão, ou seja, o período compreendido entre 2003 e 2006, percebeu-se a ocorrência de uma série de dificuldades, conseqüências naturais do pioneirismo da implementação de um novo modelo de gestão. Deve-se ressaltar, porém, que o avanço, nesse primeiro momento, está relacionado à disseminação desse novo conceito de gestão pautado em resultados, num contexto de intensas mudanças e indefinições, iniciando um processo de inversão do modelo burocrático-weberiano até então vigente. Desse modo, pode-se concluir que

⁵ Objeto do Decreto 43.674/2003.

a implementação da contratualização de resultados na chamada primeira geração do Choque de Gestão foi bem sucedida em seu propósito. Por outro lado, a necessidade de aprimoramentos mostrou-se evidente e emergencial.

6.3 O Programa Estado para Resultados

No segundo mandato, o Governador reeleito Aécio Neves, deparou-se com o desafio de consolidar e institucionalizar o processo de transformação com vistas a assegurar a sua irreversibilidade estendendo o alcance do Choque de Gestão a toda administração pública, indo além da idéia de responsabilidade fiscal e incluindo a responsabilidade com o alcance dos resultados de desenvolvimento e a respectiva prestação de contas à sociedade. No início de 2007, foi realizada uma revisão do planejamento de longo prazo do governo que promoveu um adensamento da estratégia, na busca contínua por uma gestão mais eficiente. Para tanto, foi criado o Programa Estado para Resultados, que se propõe a integrar um conjunto de ações funcionais e temáticas de forma multisetorial e estratégica. A premissa do Estado para Resultados é de que com qualidade fiscal e gestão eficiente é possível construir um Estado que opera de acordo com os resultados demandados pela sociedade e que os produz ao menor custo.

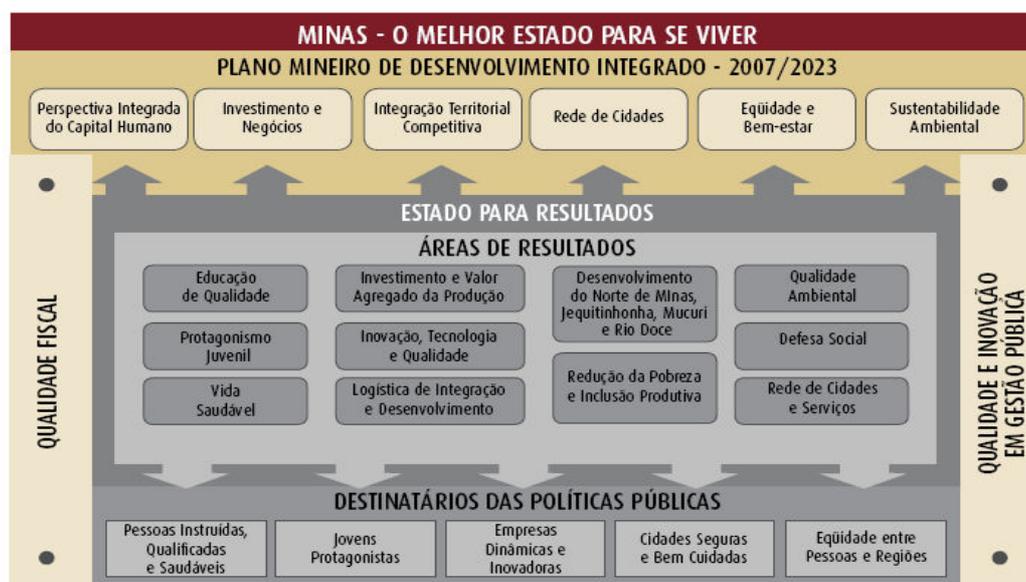
A revisão da estratégia de governo baseou-se: nos apontamentos constantes do Plano de Governo de Aécio Neves – Pacto por Minas; no diagnóstico do Estado de Minas Gerais, realizado por meio de 13 estudos setoriais elaborados por especialistas; na atualização dos cenários-macro, por meio da revisão das incertezas críticas para o cenário internacional, para o Brasil e para Minas Gerais; elaboração de cenários focalizados; na construção do modelo de gestão estratégica, que teve início com a pactuação dos Cadernos de Compromissos e Prioridades por Área de Resultados⁶ e por Secretaria; e, por fim, na apresentação do PMDI 2007-2023 (BERNARDI, 2007).

A proposta de revisão do PMDI para o período 2007-2023 definiu uma estratégia de desenvolvimento baseada em sete eixos de atuação: integração territorial competitiva; equidade e bem-estar; rede de cidades; perspectiva integrada do capital humano; investimento e negócios; sustentabilidade ambiental; e o Estado para Resultados.

A partir dessa estratégia de desenvolvimento, foi construído o mapa estratégico do governo, que contempla os seus eixos de atuação acima referidos, na perspectiva de longo prazo, e no eixo Estado para Resultados, as 13 áreas de resultados, numa perspectiva de curto e médio prazos, com foco nos destinatários das políticas públicas definidos no Plano de Governo – Pacto por Minas, conforme Figura 7.

⁶ A Área de Resultado é caracterizada por um agrupamento sinérgico de Projetos Estruturadores e Associados, representando área social relevante na qual se buscam transformações qualitativas e quantitativas voltadas à consecução da estratégia de desenvolvimento do Estado consubstanciada no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI. Elas incluem resultados finalísticos para a transformação da realidade.

Figura 7 – Mapa Estratégico do Governo do Estado de Minas Gerais



Das 13 áreas de resultados, duas – Qualidade e Inovação em Gestão Pública e Qualidade Fiscal – representam os pilares do Estado para Resultados e devem permear todas as demais. As outras onze áreas de resultados, e seus principais objetivos são os seguintes:

- **Educação de Qualidade:** melhorar a qualidade dos Ensinos Fundamental e Médio, e contribuir para o aprimoramento da Pré-escola.
- **Protagonismo Juvenil:** aumentar o percentual de jovens que concluem o Ensino Médio e ampliar as suas oportunidades de inclusão produtiva.
- **Investimento e Valor Agregado da Produção:** ampliar o volume anual de investimentos produtivos- privados, públicos ou em parcerias - e qualificar a mão-de-obra em parceria com o setor privado.
- **Inovação, Tecnologia e Qualidade:** induzir uma agenda de inovação visando o aprimoramento do que já temos e o desenvolvimento do que ainda não temos, definida juntamente com os stakeholders relevantes, aí incluídos o setor produtivo, universidades e centros de pesquisa.
- **Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce:** aumentar o volume de investimentos privados nestas regiões por meio da atração de capitais produtivos e da melhoria da infra-estrutura, da educação, da qualificação para o trabalho e das condições de saúde e saneamento.
- **Logística de Integração e Desenvolvimento:** expandir o percentual da malha rodoviária estadual em boas condições de conservação, otimizando custos e resultados, concluir o ProAcesso e construir, em conjunto com a União e demais Estados, uma solução para a malha federal.
- **Rede de Cidades e Serviços:** ampliar o número de municípios com Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) adequado, provendo, sob a ótica de uma rede hierarquizada e interconectada entre as diversas áreas, serviços públicos e privados de qualidade.

- **Vida Saudável:** universalizar a atenção primária de saúde para a população, reduzir a mortalidade materno infantil, ampliar a longevidade e melhorar o atendimento da população adulta com doenças cardiovasculares e diabetes e ampliar significativamente o acesso ao saneamento básico.
- **Defesa Social:** reduzir, de forma sustentável, a violência no Estado, com a integração definitiva das organizações policiais, enfatizando as ações de inteligência, a ampliação das medidas preventivas e a modernização do sistema prisional.
- **Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva:** minimizar o percentual de pobres em relação à população total, com medidas regionalmente integradas e com intensificação de parcerias nas áreas de educação, saúde, assistência social, habitação e saneamento.
- **Qualidade Ambiental:** aumentar o Índice de Qualidade da Água (IQA) do Rio das Velhas, consolidar a gestão das bacias hidrográficas, conservar o Cerrado e recuperar a Mata Atlântica, ampliar o tratamento de resíduos sólidos e tornar mais ágil e efetivo o licenciamento ambiental.

Vale destacar ainda que todo esse processo de revisão da estratégia teve como cerne os destinatários da políticas públicas. Desse modo, as ações e metas foram definidas a partir da organização desses atores em cinco eixos estratégicos:

- **Pessoas instruídas, qualificadas e saudáveis:** foco dos programas de educação, saúde e cultura, direcionadas a ampliar o capital humano, fator essencial para o desenvolvimento econômico e social;
- **Jovens protagonistas:** construindo uma forte aliança social estratégica, esse eixo pretende organizar as diversas ações dirigidas à juventude com o objetivo de ampliar a oferta de emprego, o empreendedorismo e a inclusão social dessa camada da população;
- **Empresas dinâmicas e inovadoras:** concede atenção especial ao crescimento econômico como a grande alavanca das transformações sociais sustentáveis por meio de programas de fomento econômico, infra-estrutura e ciência e tecnologia e da construção de um pacto estadual pela elevação da taxa de investimento e da competitividade da economia de Minas Gerais;
- **Cidades seguras e bem cuidadas:** mediante os programas relativos a meio ambiente, segurança pública, habitação e saneamento, o foco desse eixo é melhorar a qualidade de vida nas cidades mineiras;
- **Equidade entre pessoas e regiões:** programas voltados para as regiões e locais de menor IDH destinados aos segmentos mais vulneráveis, envolvem o combate à pobreza, a geração de emprego e de renda e a segurança alimentar.

Cada área de resultados compreende um conjunto de objetivos estratégicos que visam a produzir resultados finalísticos para o horizonte 2011-2023. Para alcançar esses objetivos, foi definido um grupo de Projetos Estruturadores⁷ e Associados⁸ com metas e indicadores específicos, que serão alvo de uma metodologia de gerenciamento intensivo.

⁷ O Projeto Estruturador, a partir do PMDI 2007-2023, representa o detalhamento gerencial de ações prioritárias para alcance das transformações almejadas nas Áreas de Resultado.

⁸ O Projeto Associado representa o detalhamento gerencial de ações complementares às ações de Projeto Estruturador, com vistas a contribuir para o alcance das transformações almejadas nas Áreas de Resultados.

Com vistas a proceder ao gerenciamento intensivo das áreas de resultados e dos resultados finalísticos, bem como de contribuir para o alinhamento dos projetos estruturadores e associados à estratégia de governo, foi criado o Programa Estado para Resultados, conforme o art. 8º da Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007, *in verbis*:

“Art. 8º Fica instituído o Programa Estado para Resultado, que tem por objetivos:

I – viabilizar a ação coordenada do Estado nas Áreas de Resultado definidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI;

II – alinhar as ações estratégicas de governo, de forma a proporcionar a atuação articulada dos órgãos e das entidades encarregados da gestão de Projetos Estruturadores e Projetos Associados;

III – incentivar o alcance dos objetivos e metas das Áreas de Resultado, Projetos Estruturadores e Projetos Associados;

IV – acompanhar e avaliar os resultados das políticas públicas implementadas pela Administração Pública do Poder Executivo estadual; e

V – oferecer conhecimento público das metas e resultados relacionados à gestão estratégica do governo, de forma a contribuir para o seu controle social.

§ 1º O Programa Estado para Resultado abrange metodologias, estratégias, ações e meios voltados para a efetividade e a eficácia das políticas públicas, com ênfase na redução das desigualdades regionais e sociais e no desenvolvimento emancipatório.

§ 2º Poderão ser certificadas metodologias e experiências administrativas relevantes desenvolvidas no âmbito do programa ou referenciadas ações implementadas por órgãos ou entidades públicas ou privadas nacionais ou internacionais que possam subsidiar a gestão para resultados.”

Para cumprir os objetivos acima transcritos, foram definidos os seguintes focos de atuação para o Programa Estado para Resultados:

- apurar e avaliar os indicadores finalísticos com objetivo de monitorar e captar as mudanças para a sociedade;
- apurar e avaliar os indicadores de desempenho com objetivo de monitorar a qualidade do gasto público;
- realizar gerenciamento de restrições relevantes por meio do acompanhamento seletivo dos grandes marcos e metas dos projetos estruturadores e da agenda setorial do choque de gestão;
- realizar análise estratégica da Carteira de Projetos Estruturadores;
- apoiar a implementação dos Projetos Estruturadores através da alocação de empreendedores públicos com plano de ação contratado.

O referido Programa, dirigido pelo Vice-Governador do Estado, nos termos do Decreto nº 44.447, de 26 de janeiro de 2007, conta com o apoio de um Coordenador Executivo e um Coordenador Adjunto do Programa Estado para Resultados, bem como, com o suporte da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. A gestão do Programa é compartilhada com os Secretários de Estado e dirigentes dos órgãos e entidades da Administração direta e indireta do Poder Executivo.

6.3.1 O Acordo de Resultados na 2ª geração do Choque de Gestão

Quando do início da segunda geração do Choque de Gestão, a partir de janeiro de 2007, algumas diretrizes e critérios relacionados aos acordos de resultados foram, portanto, alterados. Essa reformulação é objeto da Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008.

A reformulação pretende que o acordo de resultados seja um instrumento de gestão que promova um maior alinhamento e aderência das políticas setoriais com a agenda de governo.

O novo modelo contempla duas etapas. No acordo de resultados de 1ª etapa pactua-se, em cada sistema operacional (secretarias e entidades vinculadas), os grandes resultados a serem perseguidos para cumprimento da estratégia governamental. Assim, com a 1ª etapa, pretende-se alinhar as organizações à estratégia de governo por meio do endereçamento a cada secretaria e entidades vinculadas de seu comprometimento no PMDI, sendo pactuados os resultados finalísticos, o cumprimento do planejado nos projetos estruturadores, metas de racionalização do gasto e ainda o cumprimento da agenda setorial (NEVES, 2008).

Com o objetivo de disseminar o conceito de gestão para resultados em todos os níveis das organizações foi formatada a 2ª etapa do acordo de resultados. Essa etapa constitui o desdobramento da estratégia pactuada em todos os níveis da organização. Assim, é possível aumentar a capilaridade do instrumento, uma vez que se visualiza qual é o grau de compromisso e responsabilidade de cada equipe de trabalho, em cada órgão, no atingimento das metas globais. Dessa maneira é de suma importância que o desdobramento da estratégia, seja bem executado, envolva a alta gerência e todos os servidores que serão de fato responsáveis pelos resultados, para que seja possível elaborar metas realistas, mas também desafiadoras.

A formulação da 2ª etapa do acordo de resultados se dá através da realização de um alinhamento estratégico nos órgãos e entidades, que constitui o processo de desdobramento dos objetivos e estratégias de governo, definidos no PMDI, para todas as secretarias e entidades do Estado e, destas, novamente, desdobradas em metas para todas as equipes de trabalho. Dessa forma, é possível o alinhamento das pessoas à estratégia organizacional e desta à estratégia governamental, ou seja, a 2ª etapa do acordo de resultados estabelece um compromisso específico para cada grupo de servidores, alinhado ao PMDI, promovendo o envolvimento das pessoas com a estratégia governamental e consolidando o choque de gestão setorial (NEVES, 2008).

Vale mencionar ainda que a política de incentivos vinculada ao acordo de resultados também foi reformulada. O prêmio por produtividade passou a ser atrelado ao resultado de cada equipe, condicionado a um bom resultado do sistema operacional na primeira etapa. Assim, é possível um maior comprometimento individual, uma vez que cada servidor conhece qual o seu grau de responsabilidade para o atingimento dos resultados de sua organização, não desvinculando, por outro lado, da necessidade de um bom resultado global, fazendo com que ele não perca a visão sistêmica. A fonte de recursos para pagamento do prêmio passa a ser prevista no orçamento, ficando desatrelada da economia de despesas correntes. Dessa forma, todas as secretarias e entidades que atingirem os resultados pactuados na primeira etapa e as equipes que atingirem os resultados pactuados na segunda etapa perceberão prêmio por produtividade.

7 ANÁLISE DOS DADOS COLETADOS

Os dados coletados pela pesquisa são oriundos da aplicação do questionário e de entrevistas realizadas com atores chaves, portanto, a análise dos mesmos será dividida em duas etapas. A primeira etapa refere-se à análise dos dados obtidos com a aplicação do questionário desenvolvido pelo BID/PRODEV para análise dos modelos de gestão orientados ao alcance de resultados. A segunda etapa refere-se à análise das informações obtidas com as entrevistas realizadas.

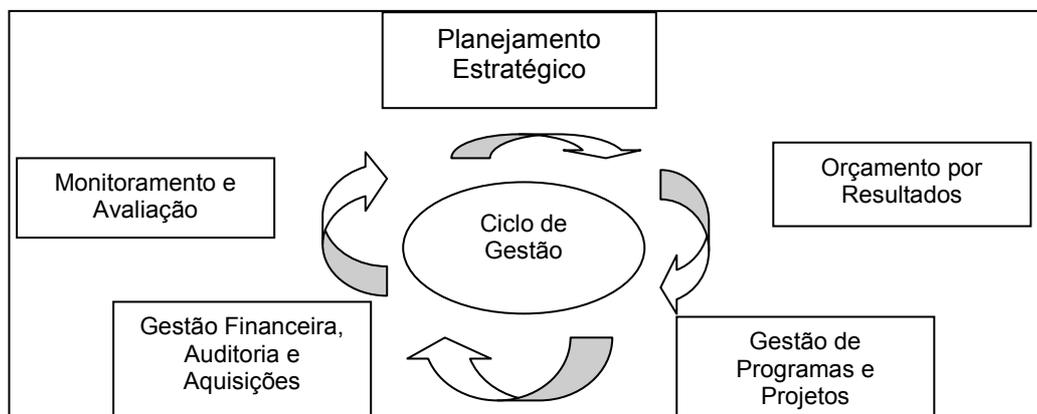
7.1. Apresentação do instrumento

O questionário utilizado nessa pesquisa refere-se a uma adaptação do questionário existente no Manual “*Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*”, publicado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID em conjunto com o Centro Latinoamericano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD. Esta adaptação foi feita pela própria equipe do BID visando torná-lo mais prático e adequado a ser aplicado nos diversos países da América Latina e Caribe. Os resultados dessa aplicação estão sendo ratificados junto a cada um dos governos para posterior divulgação. Alguns dos países avaliados são: Chile, Colômbia, México, Argentina, Costa Rica, Equador, Guatemala, Peru, El Salvador, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguai, Belize.

A segunda etapa prevista pelo BID é a aplicação desse mesmo questionário, com algumas adaptações, quando necessário, para os níveis subnacionais. Visando dar início a essa aplicação no Brasil, o BID, por meio das Secretarias de Estado de Fazenda, deu início ao processo em janeiro de 2009. O Estado de Minas Gerais autorizou minha participação na etapa de coleta de dados para avaliar a pontuação tendo em vista que sou servidora do mesmo.

O questionário desenvolvido pelo BID/PRODEV utilizado na pesquisa define, de partida, que o ciclo de gestão para resultados é composto por cinco pilares, quais sejam: o planejamento estratégico, o orçamento por resultados, a gestão financeira (englobando a auditoria interna e externa e o sistema de compras), a gestão de programas e projetos, e o monitoramento e avaliação.

Figura 8 – Ciclo de Gestão Orientado a Resultados



Fonte: LOPEZ (2008).

O pilar do planejamento estratégico tem como objetivo identificar a existência e o grau de desenvolvimento dos componentes do ciclo de gestão vinculados à formulação do programa de governo. Este pilar é composto pelos itens: capacidade de planejamento estratégico, operacionalidade do planejamento, caráter participativo do planejamento.

O pilar do orçamento por resultados tem como objetivo identificar a existência e o grau de desenvolvimento dos componentes do ciclo de gestão vinculados à formulação da estratégia econômica, de estruturação e processo de construção do orçamento, do processo de execução orçamentária. Este pilar é composto pelos itens: estruturação do orçamento com base em programas, perspectiva orçamentária de médio prazo, flexibilidade orçamentária, incentivos para a gestão da efetividade do gasto, orçamento participativo, avaliação da efetividade do gasto e disseminação de informações.

O pilar da gestão financeira, auditoria e aquisições tem como objetivo identificar a existência e o grau de desenvolvimento dos componentes do ciclo de gestão vinculados à execução efetiva do que está planejado. São levados em consideração, para isso, a gestão de processos internos e externos, os sistemas de organização da atividade, a análise de custos e a capacidade de gerir a eficiência, os sistemas de "distribuição" e a relação com os cidadãos destinatários da produção pública de valor. Este pilar é composto pelos itens: aspectos do procedimento orçamentário (análise de riscos, classificação orçamentária, sistema contábil, etc.), sistema de aquisições e auditoria interna e externa.

O pilar da gestão de programas e projetos tem como objetivo identificar a existência e o grau de desenvolvimento dos componentes do ciclo de gestão vinculados à execução do programa de governo e da formulação orçamentária, revisando em profundidade a estrutura do ciclo produtivo propriamente dito. Nesta revisão são levados em consideração, entre outras coisas, o catálogo ou carteira de serviços, projetos e atuações comprometidos, tangíveis ou intangíveis, o sistema de fixação de objetivos operativos e de produção, etc.. Este pilar é composto pelos itens: avaliação *ex-ante* e priorização de projetos de investimento e gestão institucional e gestão de bens e serviços.

O pilar de monitoramento e avaliação tem como objetivo identificar a existência e o grau de desenvolvimento dos componentes do ciclo de gestão vinculados ao processo de avaliação das ações de governo e da atuação da organização pública. Neste âmbito são levados em consideração os sistemas de avaliação da satisfação dos cidadãos, os métodos de avaliação e controle da geração de *outputs* e como esses são obtidos, a análise dos resultados estratégicos da ação de governo, a capacidade para estabelecer o grau de consistência da ação de governo com as mudanças sociais produzidas (*output-outcome*) e os instrumentos e métodos que permitem monitorar a mudança social. Este pilar é composto pelos itens: monitoramento da gestão estadual, avaliação da gestão estadual e uso e disseminação de informações sobre a avaliação.

Cada um desses pilares foi avaliado de acordo com uma série de quesitos aos quais foram atribuídas notas que variam de 0 a 5. As notas são dadas de acordo com os seguintes critérios:

- Se a resposta for **NÃO**, a qualificação será **ZERO**.
- Se a resposta for **SIM**, deve-se selecionar uma das seguintes opções:

Critérios	Qualificações
Proposta - Se o requisito houver sido proposto formalmente por meio de uma norma jurídica, um decreto, uma lei, uma resolução ou um projeto aprovado.	1
Iniciada - Se o requisito estiver em fase inicial de implementação.	2
Em desenvolvimento – Se o requisito estiver em fase de desenvolvimento, ou seja, nem todos os elementos estão em operação; ou padece de problemas ou debilidades que impedem seu bom desempenho.	3
Implementada - Se o requisito houver sido implementado, ou seja, todos os seus elementos operam em plena capacidade, mas seu desempenho ainda pode melhorar.	4
Consolidada - Se o requisito estiver operando de forma ótima, seu desempenho for satisfatório e sua sustentabilidade prevista.	5

- Se a resposta for um valor percentual, deverá ser selecionada uma das seguintes opções:

Critérios	Qualificações
de 1% a 20%	1
de 21% a 40%	2
de 41% a 60%	3
de 61% a 80%	4
de 81% a 100%	5

7.2. Resultados obtidos na aplicação do questionário

Na aplicação do questionário, cada pilar recebeu apenas uma nota, advinda da média simples das notas dos quesitos. Em seguida foi verificada a nota geral, também advinda da média simples das notas dos cinco pilares. A partir daí o Estado de Minas Gerais foi classificado, quanto ao grau de implementação do modelo de gestão orientado a resultados, dentre os níveis avançado (nota acima de 3), médio-alto (nota de 2 a 3), médio-baixo (nota de 1 a 2) ou fase inicial (nota abaixo de 1).

O questionário foi respondido por diversos servidores do governo do Estado⁹, que foram escolhidos de acordo com o assunto em questão, ou seja, para a análise dos pilares Planejamento Estratégico e Orçamento por Resultados foi entrevistado o Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária. Para análise do pilar Gestão Financeira foram entrevistados diversos envolvidos no processo, tendo em vista, que este pilar engloba tanto a questão financeira, propriamente dita, como a parte de contabilidade pública, auditoria interna e externa e a parte de logística. Para a análise do pilar Gestão de Programas e Projetos foi entrevistado o Diretor da Superintendência Central de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado. E, finalmente, para a análise do pilar Monitoramento e Avaliação foram entrevistados o Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária e o Coordenador Executivo do Programa Estado para Resultados. As notas atribuídas a cada um dos pilares são apresentadas a seguir:

1. Planejamento Estratégico

1.1. Capacidade de planejamento estratégico

PE1 Existência de um plano de desenvolvimento do governo estadual	0-5
1. Existe um marco jurídico que define o planejamento estratégico (por exemplo, PPA ¹⁰) para a gestão do governo estadual.	4
2. O governo estadual conta com um plano estratégico (PPA) que contém metas e objetivos.	4
3. O governo estadual conta com planos setoriais que contêm metas e objetivos.	0
4. Existem indicadores para verificar o cumprimento de metas e objetivos no plano estratégico (LDO ¹¹ /LOA ¹²).	4
5. O plano estratégico do governo estadual é coerente com a legislação federal (LRF ¹³).	5

⁹ As informações sobre os entrevistados bem como as justificativas apresentadas pelos mesmos para as respostas dadas em cada quesito constam do Anexo deste trabalho.

¹⁰ PPA = Plano Plurianual ou outro sistema de planejamento de médio ou longo prazo

¹¹ LDO = Lei de Diretrizes Orçamentárias (equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas, Anexo de Gastos Tributários, Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais).

¹² LOA = Lei Orçamentária Anual (compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas, medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, reserva de contingência)

¹³ LRF = Lei de Responsabilidade Fiscal

6. (%) das funções de governo que possuem planos setoriais.	0
7. Há coerência entre os programas do plano estratégico (PPA) do governo federal e do plano estratégico (PPA) do governo estadual.	0
8. Há coerência entre os programas dos planos setoriais do governo federal e dos planos setoriais do governo estadual.	0

Nota PE1= 2,13

1.2. Operacionalidade do planejamento

PE2 Articulação plano - programas – orçamento / médio e curto prazo	0-5
1. O plano estratégico (PPA) do governo estadual apresenta programas para a consecução dos objetivos.	5
2. O plano estratégico (PPA) do governo estadual identifica os produtos (bens e serviços) gerados pelos programas.	4
3. O plano estratégico (PPA) do governo estadual identifica as unidades institucionais responsáveis por cada um dos programas.	4
4. (%) dos programas do plano estratégico (PPA) que contam com financiamento do orçamento (LDO/LOA).	5
5. As metas de médio prazo do plano estratégico (PPA) do governo estadual estão distribuídas em metas anuais.	4
6. As metas dos planos setoriais são compatíveis com as metas do plano estratégico.	5

Nota PE2= 4,5

1.3. Caráter participativo do planejamento

PE3 Participação da sociedade civil e do poder legislativo (no caso dos países federativos)	0-5
1. Existe um marco jurídico que determina a participação da sociedade civil na discussão dos objetivos e metas do plano estratégico (PPA) do governo estadual.	3
2. O marco jurídico regulamenta os mecanismos de execução da participação da sociedade civil na elaboração do plano estratégico (PPA)	1
3. O marco jurídico é cumprido ou, se não, o governo estadual implementou mecanismos de participação da sociedade civil que não são contemplados no marco jurídico.	3
4. O Poder Legislativo discute e aprova o plano estratégico (PPA)	5

Nota PE3= 3

Nota Final do Planejamento Estratégico = (2,13 + 4,5 + 3)/3 = 3,21

2. Orçamento por Resultados

2.1. Estruturação do orçamento com base em programas

PP1 Estruturação do orçamento com base em programas	0-5
1. Que porcentagem (%) do orçamento do governo estadual está estruturada por programas	5
2. Os programas do orçamento estadual incluem informações sobre objetivos e metas.	5
3. Os programas do orçamento estadual possuem informações sobre indicadores de desempenho.	3

Nota PP1= 4,33

2.2. Perspectiva orçamentária de médio prazo

PP2 Responsabilidade econômico-financeira no marco de responsabilidade fiscal	0-5
1. Existe um marco jurídico que estabelece regras de gestão fiscal para os governos estaduais e esse marco é cumprido (por exemplo, LDO e LRF).	5
2. Está sendo elaborado um marco financeiro (LDO) de receitas e despesas de médio prazo (mínimo de três anos), em conformidade com o plano estratégico do governo estadual (PPA).	3
3. As metas fiscais são atualizadas anualmente.	5
4. O orçamento anual do governo estadual leva em conta as metas fiscais de médio prazo do governo federal (LDO).	0
5. O marco jurídico concede autonomia ao governo estadual para contrair dívidas sem a garantia do governo federal (capacidade de endividamento sem garantia soberana).	0

PP2= 2,6

2.3. Flexibilidade orçamentária

PP3 Incentivos para a efetividade na gestão (indicar porcentagens)	%
1. Que porcentagem das receitas do governo estadual são receitas próprias? <i>Equivalências: 80-100% = 5; 60-79% = 4; 40-59% = 3; 20%-39% = 2; 0-19% = 1</i>	5
2. Que porcentagem das receitas do governo estadual são transferências (constitucionais e voluntárias) do governo federal? <i>Equivalências: 80-100% = 1; 60-79% = 2; 40-59% = 3; 20%-39% = 4; 0-19% = 5</i>	5
3. Que porcentagem do orçamento do governo estadual é alocada a despesa corrente e a investimento (excluir do cálculo as despesas financeiras de rolagem da dívida)? <i>Equivalências: Gasto Inv. 20-Gasto Corr. 80% = 1; 30-70% = 2; 40-60% = 3; 50%-50% = 4; 60-40% = 5</i>	1
4. Que porcentagem das despesas do governo estadual é pré-alocada por lei (despesas vinculadas)? <i>Equivalências: 80-100% = 1; 60-79% = 2; 40-59% = 3; 20%-39% = 4; 0-19% = 5</i>	3

PP3= 3,5

2.4. Incentivos para a gestão da efetividade do gasto

PP4 Incentivos para a efetividade do gasto	0-5
1. Existem mecanismos de alocação orçamentária que incentivam a eficiência e a eficácia na gestão das instituições (Gestão por Resultado - GpR).	4
2. As instituições, os programas e projetos aos quais se aplicam os mecanismos que incentivam a eficiência e eficácia na gestão representam (%) do orçamento total.	1
3. O governo estadual presta contas da efetividade de seus gastos ao governo federal	0
4. O governo estadual presta contas da efetividade de seus gastos ao legislativo e ao órgão de auditoria externa (Tribunal de Contas do Estado - TCE)	5

PP4= 2,5

2.5. Orçamento participativo

PP5 Orçamento participativo	0-5
1. Existe um marco jurídico que regulamenta a participação dos cidadãos na definição do orçamento do governo estadual.	3
2. O marco jurídico é cumprido ou, se não, o governo estadual estabeleceu	2

mecanismos para que a população participe da definição do orçamento.	
3. Existem mecanismos institucionalizados por meio dos quais o governo estadual presta contas da execução orçamentária aos atores que participaram da elaboração do orçamento.	3

PP5= 2,66

2.6. Avaliação da efetividade do gasto

PP6 Avaliação da efetividade do gasto	0-5
1. Existe um marco jurídico que determina a avaliação dos resultados dos gastos e fomenta a qualidade do gasto público do governo estadual.	4
2. Existe um sistema de indicadores de desempenho para medir os resultados do gasto do governo estadual.	4
3. O sistema de indicadores de desempenho se aplica a (%) do gasto total do governo estadual.	3
4. Os indicadores de desempenho foram elaborados em conjunto com os responsáveis pelos programas do governo estadual.	5
5. Foram realizadas auto-avaliações do sistema de indicadores de desempenho.	0
6. Foram realizadas avaliações externas do sistema de indicadores de desempenho.	0
7. As decisões orçamentárias são tomadas levando-se em conta os resultados apresentados pelo sistema de indicadores de desempenho.	0

PP6= 2,29

2.7. Disseminação de informações

PP7 Disseminação de informações	0-5
1. As informações sobre o orçamento do governo estadual estão à disposição dos cidadãos na internet, quando da apresentação do orçamento ao Poder Legislativo.	5
2. As informações sobre o orçamento colocadas à disposição dos cidadãos permitem identificar a alocação do orçamento por programa, conforme os objetivos do governo estadual.	5
3. As informações sobre as demonstrações financeiras de encerramento de exercício colocadas à disposição dos cidadãos permitem identificar o gasto por categoria, de acordo com os objetivos do governo estadual.	5
4. As prestações de contas (demonstrações financeiras) de encerramento de exercício estão à disposição dos cidadãos na internet, nos seis meses posteriores à data de conclusão da auditoria externa (TCE).	5

PP7= 5

Nota Final do Orçamento por Resultados = (4,33 + 2,6 + 3,5 + 2,5 + 2,66 + 2,29 + 5)/7 = 3,27

3. Gestão Financeira

Aspectos do procedimento orçamentário

F1 Resultados do gasto agregado em comparação ao orçamento original aprovado	0-5
1. Qual o desvio médio (%) entre o orçamento aprovado (LOA) e o orçamento executado, durante os últimos três anos (excluem-se gastos de serviço da dívida e de projetos que contam com financiamento externo). <i>EQUIVALÊNCIAS: menos de 3% = 5; entre 3% e 6% = 4; entre 6% e 9% = 3; entre 9% e 12% = 2; entre 12% e 15% = 1; mais de 15% = 0.</i>	3

Nota F1= 3

F2 Operações não incluídas no orçamento	0-5
1. A despesa extra-orçamentária representa (%) da despesa total anual. <i>EQUIVALÊNCIAS: menos de 3% = 5; entre 3% e 6% = 4; entre 6% e 9% = 3; entre 9% e 12% = 2; entre 12% e 15% = 1; mais de 15% = 0.</i>	0

Nota F2= 0

F3 Análise de risco	0-5
1. São realizadas análises de riscos fiscais relacionadas com obrigações diretas, (empréstimos e letras do tesouro) e compromissos de despesas obrigatórias de longo prazo (aposentadorias e pensões).	0
2. Existem mecanismos e instrumentos para mitigar os efeitos dos riscos de obrigações diretas no governo estadual.	0
3. São realizadas análises de riscos relativamente à exposição do governo estadual a desastres naturais.	0
4. Existem mecanismos e instrumentos para mitigar os efeitos dos desastres naturais ocorridos no estado, como seguro contra desastres, fundos de contingência ou fundos de proteção.	0
5. São realizadas análises de riscos fiscais relacionadas com as obrigações indiretas (por ex. garantias do governo estadual a terceiros, passivos atuariais, decisões judiciais) e seguros contratados pelo estado.	0

Nota F3= 0

F4 Classificação de gastos do orçamento	0-5
1. O orçamento do governo estadual se baseia em uma classificação administrativa e econômica de acordo com as normas de Estatísticas das Finanças Públicas (EFP) do FMI.	0
2. O orçamento do governo estadual se baseia em uma classificação funcional de acordo com as normas da Classificação das Funções da Administração Pública (CFAP) das Nações Unidas.	0
3. O orçamento do governo estadual se baseia em uma classificação por programas.	5
4. O orçamento estadual permite a identificação geográfica do orçamento (por exemplo, por município ou região)	3

Nota F4= 2

F5 Contabilidade	0-5
1. O sistema de contabilidade do governo estadual adota normas e padrões internacionais.	0
2. A contabilidade reflete todas as rubricas da classificação do orçamento.	5
3. A contabilidade é organizada pelo regime de competência.	5
4. A contabilidade é organizada pelo regime de caixa.	5
5. Elaborar-se anualmente um relatório consolidado do governo estadual que contém informações completas sobre receitas e despesas.	5
6. Elaborar-se anualmente um relatório consolidado do governo estadual que contém informações completas sobre os ativos e passivos financeiros.	5
7. O relatório é submetido a uma auditoria externa (TCE) nos seis meses posteriores ao encerramento do exercício fiscal.	5

Nota F5= 4,29

F6 Integração financeira eletrônica	0-5
1. O governo estadual está integrado ao sistema eletrônico da administração financeira do governo federal (SIAFI)	0
2. O governo estadual disponibiliza na internet um sistema de informação para prestação de contas sobre as transferências e o endividamento.	5
3. O sistema federal de investimento público (SINP, em alguns países) incorpora os projetos de investimento do governo estadual.	0
4. A contratação pública do governo estadual faz parte do sistema eletrônico de aquisições do governo federal.	0
5. O governo estadual possui um sistema integrado de administração financeira próprio que cobre todas as operações financeiras dos órgãos e entidades públicas estaduais.	5
6. O governo estadual consolida as informações financeiras e orçamentárias dos municípios localizados no estado.	0

Nota F6= 1,66

3.2. Sistema de Aquisições

F7 Marco jurídico	0-5
1. Existe um marco jurídico que regula o processo de aquisições e contratações do governo estadual (levar em conta se é diferente daquele que rege as instituições públicas do governo federal), baseado na concorrência e transparência para a adjudicação dos contratos públicos.	5

Nota F7= 5

F8 Sistema eletrônico de aquisições e transparência	0-5
1. Existe um sistema eletrônico (e-compras) para coletar e disseminar informações aos cidadãos sobre aquisições, o que inclui disseminação da lei e das normas, convites para licitação, solicitações de propostas e informações sobre a adjudicação de contratos.	5
2. O sistema eletrônico é usado por instituições (ou empresas do governo estadual) para transações de compra e venda que representam (%) do total das compras do governo estadual.	5
3. Todas as informações sobre adjudicações de contratos são publicadas na internet.	5

Nota F8= 5

F9 Marco institucional do sistema de aquisições	0-5
1. Existe um órgão do governo estadual que dispõe de estatísticas sobre aquisições, acessíveis às instituições públicas.	5
2. Aplica-se um processo administrativo para a apresentação e resolução de controvérsia relativas ao processo de aquisições.	2
3. O processo de apresentação e resolução de controvérsias relativas ao processo de aquisições é executado por uma instituição externa.	3

Nota F9= 3,33

3.3. Auditoria externa e interna

F10 Auditoria interna	0-5
1. Existe um marco jurídico de auditoria interna, comum a todas as instituições do governo estadual.	5
2. O marco jurídico adota as normas internacionais de auditoria.	5

3. Existe um órgão encarregado da auditoria interna do governo estadual.	5
4. A auditoria interna é realizada anualmente em (%) das instituições do governo estadual.	5

Nota F10= 5

F11 Marco jurídico e institucional da auditoria externa	0-5
1. Existe um marco jurídico que regula a auditoria externa do governo estadual.	5
2. O marco jurídico adota as normas internacionais de auditoria do setor público (INTOSAI).	2
3. Existe um órgão independente que realiza auditorias externas em todas as entidades do governo estadual.	5
4. O órgão encarregado da auditoria externa realiza anualmente auditorias de receitas/despesas do governo estadual.	4
5. O órgão encarregado da auditoria externa realiza anualmente auditorias de ativos / passivos do governo estadual.	2
6. O órgão encarregado da auditoria externa realiza auditorias de gestão dos projetos e investimentos do governo estadual.	2
7. O governo estadual auditado envia uma resposta formal por escrito dos achados de auditoria, indicando como os problemas encontrados foram solucionados.	3
8. Os relatórios de auditoria são apresentados ao Legislativo, conforme os prazos estabelecidos por lei.	5
9. Os relatórios de auditoria estão à disposição dos cidadãos na internet, nos seis meses posteriores à data de conclusão da auditoria.	0
10. O governo estadual presta contas de seus gastos ao governo federal.	0

Nota F11= 2,8

Nota Final da Gestão Financeira = $(3 + 0 + 0 + 2 + 4,29 + 1,66 + 5 + 5 + 3,33 + 5 + 2,8)/11 = 2,92$

4. Gestão de Programas e Projetos

4.1. Avaliação *ex-ante* e priorização de projetos de investimento

G1 Normas e instituições de avaliação <i>ex-ante</i>	0-5
1. Existe um marco jurídico ou um sistema de investimento público que estabelece a obrigatoriedade de avaliar a viabilidade dos projetos de investimento do governo estadual.	4
2. (%) dos projetos de investimento do governo estadual são submetidos a avaliações <i>ex-ante</i> .	3
3. Os projetos de investimento do governo estadual são submetidos a avaliações <i>ex-ante</i> no âmbito do sistema de investimento público do governo federal.	0
4. Os resultados das avaliações <i>ex-ante</i> dos projetos são utilizados para fins da programação orçamentária.	4
5. As informações sobre as avaliações <i>ex-ante</i> estão à disposição dos cidadãos na internet.	0

Nota G1= 2,2

4.2. Gestão institucional e gestão de bens e serviços

G2 Visão setorial de médio prazo	0-5
1. Existe um plano estadual de médio prazo do setor.	4
2. A elaboração do plano contou com a participação da sociedade civil.	4
3. Os objetivos do plano setorial estadual coincidem com os objetivos do plano nacional para o setor.	0
4. (%) do plano setorial estadual que conta com financiamento do orçamento estadual.	5

Nota G2= 3,25

G3 Gestão setorial de bens e serviços	0-5
1. Existem metas anuais e plurianuais para a produção de bens e serviços.	4
2. As metas anuais têm responsáveis institucionais e individuais.	4
3. As instituições, programas ou serviços do setor firmam contratos de gestão com o governo estadual.	4
4. Os sistemas de remuneração e avaliação de pessoal incentivam a obtenção de resultados institucionais.	3
5. Está sendo implementada uma estratégia de GpR no governo estadual.	3
6. Existe uma estratégia para melhorar a qualidade dos serviços no governo estadual.	4
7. São coletadas informações periódicas sobre a opinião dos usuários referentes aos serviços oferecidos no governo estadual.	3
8. São utilizados mecanismos de consulta aos cidadãos para introduzir melhorias nos serviços oferecidos pelo governo estadual.	3

Nota G3= 3,5

G4 Sistemas setoriais de informações	0-5
1. Existem sistemas de informações confiáveis e atualizadas sobre a quantidade de serviços prestados pelo governo estadual.	3
2. Existem sistemas de informações confiáveis e atualizadas sobre a qualidade dos serviços prestados pelo governo estadual.	3
3. Existem sistemas de informações confiáveis e atualizadas sobre os custos dos serviços prestados pelo governo estadual.	1
4. Existem indicadores de eficiência sobre os serviços do governo estadual (níveis de assistência e cobertura dos serviços), que são atualizados anualmente.	1
5. As informações sobre resultados de gestão estão à disposição dos cidadãos na internet.	4

Nota G4= 2,4

Nota Final da Gestão de Projetos e Programas = (2,2 + 3,25 + 3,5 + 2,4) / 4 = 2,84

5. Monitoramento e Avaliação da Gestão Pública

5.1. Monitoramento da gestão estadual

ME1 Instituições e alcance do monitoramento de programas e projetos	0-5
1. Existe um órgão interno do governo estadual encarregado de monitorar o cumprimento de objetivos e metas, por meio de indicadores de desempenho.	5
2. O órgão que realiza o monitoramento adota normas técnicas e metodologias de trabalho estabelecidas formalmente.	4

3. Os programas monitorados representam (%) do gasto total do governo estadual.	5
---	---

Nota ME1= 4,67

ME2 Uso e disseminação de informações de monitoramento	0-5
1. Existem critérios e procedimentos institucionalizados que são aplicados para analisar e corrigir o descumprimento da execução detectado pelo monitoramento.	4
2. As informações de monitoramento dos objetivos e metas do governo estadual estão à disposição dos cidadãos na internet.	0

Nota ME2= 2

ME3 Sistemas de informações estatísticas	0-5
1. O governo estadual conta com sistemas de informações atualizadas sobre a situação social do Estado.	3
2. As informações sobre os indicadores sociais são confiáveis e atualizadas periodicamente.	3
3. As informações sobre os indicadores sociais produzidos pelo sistema de informações estatísticas servem para monitorar a consecução de objetivos e metas do governo estadual.	3
4. O governo estadual conta com sistemas de informações atualizadas sobre a situação econômica do Estado.	4
5. As informações sobre os indicadores econômicos são confiáveis e atualizadas periodicamente.	3
6. As informações sobre os indicadores econômicos produzidas pelo sistema de informações estatísticas servem para monitorar o cumprimento de objetivos e metas do governo estadual.	3

Nota ME3= 3,17

5.2. Avaliação da gestão estadual

ME4 Marco jurídico da avaliação	0-5
1. Existe um marco jurídico que dispõe sobre a avaliação de programas do governo estadual.	4
2. O marco jurídico estabelece os órgãos responsáveis, seus objetivos, suas funções e seus recursos para a avaliação das políticas e dos programas do governo estadual.	4

Nota ME4= 4

ME5 Normas e métodos de avaliação	0-5
1. Existe um órgão do governo estadual encarregado de avaliar os programas e projetos.	4
2. Existe um documento oficial (interno ou externo) que estabelece as metodologias e os aspectos técnicos para a realização de avaliações.	3
3. (%) das avaliações são externas.	0

Nota ME5= 2,33

5.3. Uso e disseminação de informações sobre a avaliação

ME6 Disseminação e ações decorrentes do descumprimento de objetivos	0-5
1. O descumprimento de metas e objetivos, detectado pelas avaliações, acarreta ações corretivas de caráter técnico, administrativo e financeiro.	3

2. Os encarregados dos programas avaliados devem responder formalmente às observações feitas pela avaliação referentes ao cumprimento de metas e objetivos.	3
3. Os relatórios de avaliação estão à disposição dos cidadãos na internet.	5

Nota ME6= 3,67

Nota Final do Monitoramento e Avaliação da Gestão Pública = $(4,67 + 2 + 3,17 + 4 + 2,33 + 3,67)/6 = 3,31$

Nota Geral do Modelo de Gestão Orientado a Resultados do Estado e Minas Gerais = $(3,21 + 3,27 + 2,92 + 2,84 + 3,31)/5 = 3,11$

Com a nota de 3,11 obtida pelo Estado de Minas Gerais, seu modelo de gestão orientado a resultados pode ser considerado como Avançado, segundo a classificação do BID/PRODEV. A situação do Estado de Minas Gerais pode ser comparada com as médias obtidas pelos 18 países da América Latina e Caribe, já avaliados pelo BID/PRODEV, para cada um dos pilares do modelo de gestão, conforme tabela a seguir:

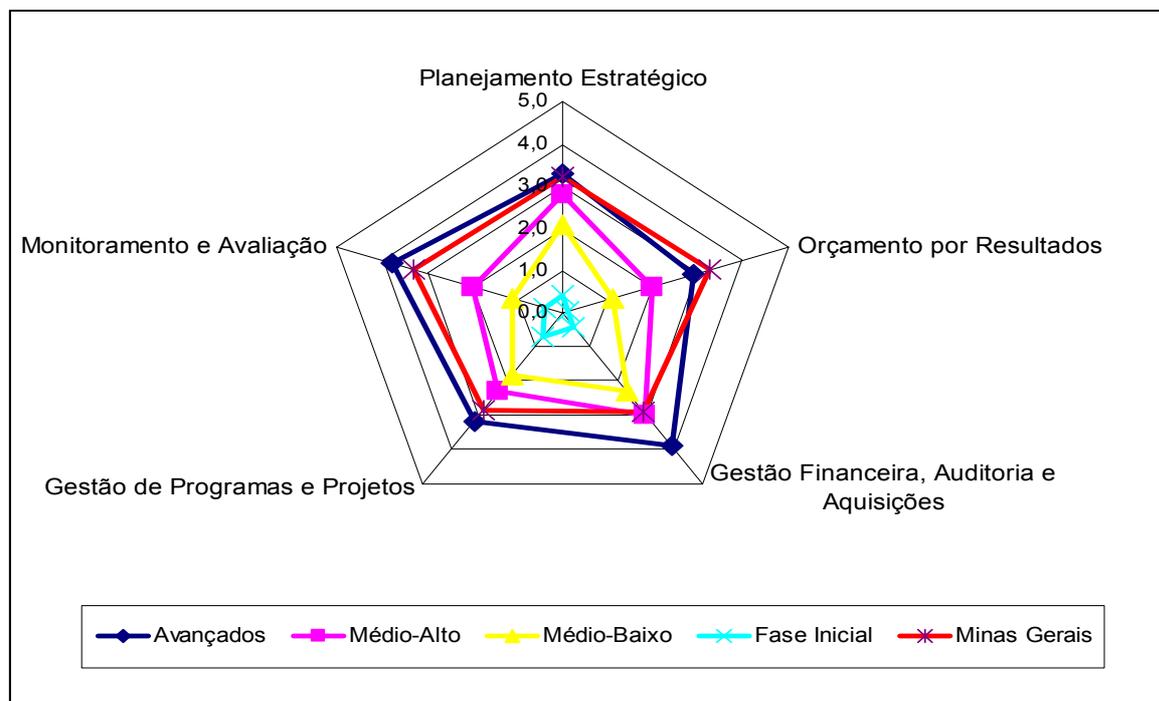
Tabela C – Média das notas obtidas pelos 18 países já avaliados pelo BID/PRODEV

Pilares do Modelo de Gestão	Avançados	Médio-Alto	Médio-Baixo	Fase Inicial	Minas Gerais
Planejamento Estratégico	3,3	2,8	2,1	0,4	3,21
Orçamento por Resultados	2,9	2,0	1,1	0,1	3,27
Gestão Financeira, Auditoria e Aquisições	3,9	3,0	2,3	0,4	2,92
Gestão de Programas e Projetos	3,2	2,3	1,8	0,7	2,84
Monitoramento e Avaliação	3,8	2,0	1,1	0,4	3,31
Média	3,4	2,4	1,7	0,4	3,11

Fonte: LOPEZ (2008)

Em seguida, esses valores podem ser colocados no gráfico, conforme abaixo:

Figura 9 - Índice GpR segundo nível de desenvolvimento do modelo



7.2.1 Análise dos dados

Os resultados obtidos por Minas Gerais na avaliação do Índice de Gestão para Resultados colocam o Estado num patamar equivalente ao dos países já avaliados pelo BID/PRODEV e tidos como avançados, tanto na média geral (3,11 em MG *versus* 3,4 dos avançados), como em vários dos pilares. A pontuação de MG é superior no pilar orçamento para resultados (3,27 *versus* 2,9), é relativamente próxima nos pilares planejamento estratégico e monitoramento e avaliação (3,21 *versus* 3,3 e 3,31 *versus* 3,8 respectivamente) e é inferior nos pilares gestão financeira, auditoria e aquisições e gestão de programas e projetos (2,92 *versus* 3,9 e 2,84 *versus* 3,2 respectivamente).

Outro aspecto importante dos dados obtidos por Minas Gerais, além da boa pontuação geral obtida (3,11 em 5), é que a dispersão entre as pontuações máxima e mínima (3,31 e 2,84 respectivamente) é relativamente baixa, o que indica avanços progressivos em todas as direções. Pode, inclusive, significar que exista um certo grau de “contaminação positiva”, ou seja, avanços em determinados pilares contribuindo para avanços em outros. Vale ressaltar que este comentário não tem sustentação científica, dado que o instrumento avalia os avanços de forma autônoma, não levando em consideração o grau de interdependência entre os distintos pilares.

Ainda sobre as pontuações (máxima e mínima) obtidas, vale mencionar, que é bastante visível o esforço feito pelo Estado na direção do fortalecimento do sistema de monitoramento dos resultados (que obteve a maior pontuação = 3,31). Esta talvez tenha sido a mais relevante mudança introduzida no modelo de gestão da primeira para a segunda geração do choque de gestão. Inicialmente o monitoramento estava basicamente concentrado nos projetos estruturadores e o pressuposto era o de que havia uma forte relação de causalidade entre projetos e objetivos estratégicos: realizar os projetos implicaria no alcance do objetivo principal (visão de futuro medida pelo IDH Índice de Desenvolvimento Humano). Depois, com o advento do Estado para Resultados estabeleceu-se uma camada intermediária, entre Visão e Projetos, a partir da estruturação das Áreas de Resultados (com objetivos, indicadores e metas associados), melhorando substancialmente a qualidade das hipóteses de causalidade.

No que se refere ao pilar de menor pontuação, gestão de programas e projetos (2,84), a situação não difere muito da de outros Estados da federação, ou mesmo do governo federal. Aconteceram importantes avanços nos instrumentos de gestão, mas, o grande desafio neste campo é o de gerenciar iniciativas que envolvem ações em distintos órgãos da administração pública. Este tema não foi objeto da avaliação, o que provavelmente teria reduzido ainda mais a pontuação obtida.

Por fim, ainda sobre estes dois pilares, comparando os resultados e, feitas as ressalvas anteriores, surpreende um pouco o fato de serem justamente os de pontuações extremas, dado que a ênfase da avaliação do pilar gestão de projetos inclui itens relacionados a monitoramento.

7.2.2 Análise crítica do questionário

Nos últimos anos o tema da gestão para resultados tornou-se recorrente. Em quase todas as iniciativas de reforma da administração pública, o desafio colocado era o de orientar a gestão para resultados. Mas o que significa isto? Como medir o grau de orientação para resultados? Na ausência de uma metodologia as respostas a estas questões acabavam submetidas a um alto grau de subjetividade. Não obstante, desenvolver uma metodologia de avaliação da gestão, em particular da gestão pública, não é tarefa trivial. Diferentemente das áreas finalísticas (educação, saúde, segurança etc.) que têm indicadores consagrados de avaliação, avaliar a qualidade da gestão implica numa tarefa de maior grau de complexidade, ou até mesmo, de ambigüidade. Implica em fazer uma escolha, adotar um modelo, que inevitavelmente é uma simplificação da realidade. E, como todos os modelos, têm potencialidades e limitações.

A principal potencialidade do modelo em questão consiste justamente na tentativa de sistematizar as diversas experiências anteriores no campo da avaliação da gestão e adaptá-las à realidade da administração pública. E, como consequência, permitir algum tipo de estudo comparado. Antes do desenvolvimento deste instrumento, na maior parte das vezes, as administrações públicas utilizavam as abordagens típicas da gestão pela qualidade (baseadas nos sete critérios), inicialmente desenvolvidas para aplicação no setor privado e (medianamente) adaptadas para a realidade do setor público (os famosos prêmios de qualidade). A metodologia proposta representa, neste sentido, um avanço.

Entretanto, o modelo apresenta algumas importantes limitações e, por isto, necessita de alguns ajustes para seu aperfeiçoamento. Como mencionado anteriormente, avaliar a gestão tem alto grau de complexidade, significa lidar com componentes tangíveis e intangíveis. O instrumento faz uma clara opção pelo primeiro caso. Temas como, a qualidade da liderança executiva de governo, dimensionamento da força de trabalho e qualidade do capital intelectual, da comunicação interna, da cultura e dos valores dominantes, da motivação, clima organizacional e grau de comprometimento dos servidores, não são objeto de avaliação. Sequer as questões relativas à gestão de pessoas conformam um dos pilares do modelo.

Outro ponto fundamental é que o modelo analisa os avanços em blocos, em cada um dos pilares, mas não considera o grau de integração entre os mesmos. Como exemplo, é perfeitamente possível avançar nos sistemas de planejamento e de orçamento governamentais, mas de forma descoordenada (um avança numa direção, outro noutra). O instrumento pergunta se o governo conta com planos que contém metas, mas não avalia que metas e se estas metas têm coerência entre si (o mesmo para indicadores etc.). Pergunta se as metas estão desdobradas setorialmente, mas, não avalia o grau de alinhamento com o plano estadual. E, não há referência à qualidade da modelagem organizacional, ou sobre o grau de alinhamento da estrutura com a estratégia.

Há, também, uma grande preocupação de alinhamento do modelo estadual com o que a União está fazendo o que, no caso brasileiro, não se aplica tendo em vista a autonomia dos entes federados.

Por fim, como instrumento de gestão orientada para resultados não há referência sobre a tipologia dos indicadores, se de *outputs* ou *outcomes*.

7.3. Resultados da Avaliação Qualitativa

Nesta etapa, foram entrevistados alguns atores-chave envolvidos com o processo de gestão do Estado de Minas Gerais, tanto das unidades centrais como das unidades setoriais, tais como, a Secretária de Estado de Planejamento e Gestão e sua equipe: o Subsecretário de Planejamento e Orçamento, o Subsecretário de Gestão, o Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária, a Diretora da Superintendência Central de Modernização Institucional. Das áreas finalísticas do governo do Estado foram entrevistados: a Subsecretária de Inovação e Logística em Saúde, da Secretaria de Estado de Saúde, o Subsecretário de Inovação e Logística do SISEMA, da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e o Secretário-Adjunto da Secretaria de Estado de Educação.

Os entrevistados foram convidados a responder a cinco perguntas que buscavam um maior esclarecimento sobre o modelo de gestão orientado a resultados do Estado de Minas Gerais.

A primeira pergunta feita aos entrevistados foi: “Você acredita que o Estado de Minas está caminhando no sentido da consolidação e efetivação do modelo de gestão orientado a resultados?”

A totalidade dos respondentes acredita que o modelo caminha para a sua consolidação, com alta probabilidade de tornar-se irreversível e com isto deixar de ser uma política de gestão deste governo para transformar-se numa política de Estado. Segundo o Subsecretário de Planejamento

e Orçamento, “...há uma evolução exponencial, no que tange a questão da gestão por resultados, sendo o principal a introdução de resultados finalísticos na estratégia do governo. A introdução de indicadores finalísticos é a principal conquista... Agora é fazer a gestão considerando os resultados que importam para a sociedade. A sociedade não quer saber se você vai construir escola ou vai capacitar professores. Ela quer no final ter uma evolução dos indicadores”.

Segundo o Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária, “o Acordo de Resultados contribuiu muito para isso com a pactuação de metas e com a possibilidade de corrigir seus erros ao longo do caminho. Sua legislação vem sendo alterada anualmente e sabemos que a evolução faz parte da sua consolidação”.

Para o Subsecretário de Gestão, “na medida em que consigo integrar os instrumentos de gestão e faço com que todos tenham o mesmo objetivo que é de fato o resultado, ou seja, a avaliação de desempenho passa a ter um % da nota mensurada através das minhas entregas, o acordo de resultados avaliando a entrega das instituições, a avaliação dos cargos comissionados, a certificação ocupacional que tem como um dos objetivos verificar se de fato aquela pessoa é capaz de entregar o que está sendo proposto. Ai tenho o planejamento estratégico desdobrado para cada uma das organizações e todo respaldado pelo orçamento, ou seja, alinhado com o orçamento, eu começo a consolidar, pelo menos em termos de instrumento, esse modelo de gestão para resultados. Ai mais importante do que isso é que hoje eu tenho um corpo gerencial que fala a mesma língua, que usa os mesmos jargões, usa as mesmas nomenclaturas para identificar esses instrumentos, para tratar dessas questões. Por que isso é positivo? Porque o governo começa a falar numa mesma língua”.

Para a Secretária de Planejamento e Gestão, “o que já foi feito e que vem sendo feito até o momento demonstram isso. Posso citar duas práticas que comprovam a consolidação:

- com relação às pessoas, o prêmio por produtividade está garantindo que as pessoas comecem a cobrar a existência da pactuação de resultados e participem de sua execução, para que possam receber o prêmio;

- com relação a sociedade, a participação de membros da sociedade civil nas comissões dos acordos de resultados, que começou a vigorar com a alteração da legislação no ano passado, fará com que todos tenham acesso ao que realmente está acontecendo dentro do Estado e isso é muito positivo”.

Para a Diretora da Superintendência Central de Modernização Institucional, existem alguns riscos que devem ser observados: “Acredito que é um modelo que veio para ficar, tenho essa expectativa, porque muitas coisas já estão consolidadas na rotina do servidor. Pelo menos, nos órgãos centrais, a rotina tem funcionado muito bem. Mas eu acho que você só vai conseguir manter o modelo se for mantida a figura de um órgão central forte, se você perder essa relação, não sei... por que os órgãos só fazem porque são cobrados, porque são orientados e porque a gente está junto deles. Se acabar a figura da centralização, eu acho que a continuidade do modelo se torna difícil. Eu estou falando do modelo de gestão orientado a resultados, porque outros instrumentos do Choque de Gestão, acho que não tem volta mais. Mas esse modelo, se não tiver um órgão central forte, tende a se enfraquecer. Porque é um modelo de governo, está tudo interligado, não está ligado apenas a gestão de um órgão, é uma gestão mais matricial, então tem que ter alguém controlando isso, então eu acho que depende da vontade do dirigente máximo do Poder Executivo”.

No entanto, o Secretário Adjunto da Secretaria de Educação faz algumas considerações que deve ser observadas: “Acredito que ainda há um longo caminho a percorrer. Sem querer fazer jogo de palavras, a cultura de resultados somente pode ser implantada de modo processual. No Brasil, a cultura e a legislação ainda estão fundamentalmente voltadas para o controle de processos. Em Minas, o próprio Acordo de Resultados passou a ficar quase que inteiramente voltado para o

controle de processos. Isso significa que pode-se perder pontos nas avaliações porque datas não foram cumpridas, ainda que os resultados tenham sido alcançados. Na minha visão, ele ainda é menos um Acordo de Resultados e mais apropriadamente um Acordo de Processos, embora na área de educação isso esteja menos nítido que em outras áreas do governo”.

O que pode ser percebido com a análise das respostas à primeira questão é que todos concordam que o modelo de gestão orientado a resultados em Minas Gerais é uma realidade, que tem seus problemas, que enfrenta desafios, mas, que vem trilhando seu caminho em busca de sua consolidação.

A segunda questão foi: “A questão dos incentivos é fundamental para o sucesso desse modelo?”

Para todos os respondentes o papel dos incentivos é fundamental. No caso de Minas Gerais há dois tipos de incentivos, o prêmio por produtividade e as autonomias gerenciais que permitem uma maior flexibilização da gestão. Com relação ao primeiro, alguns comentários foram feitos pelos entrevistados.

Para a Diretora da Superintendência Central de Modernização Institucional: *“Num modelo de contratualização, você ter um mecanismo de incentivo forte atrelado a ele é fundamental. Porque é isso que mobiliza as pessoas. É claro que temos a questão de orientar melhor, mas quando você tem a gestão orientada a resultados você consegue orientar melhor, priorizar suas ações, mas eu acho que você tem que ter um incentivo pecuniário, e isso também é muito claro na literatura sobre o assunto”.*

Para o Subsecretário de Gestão: *“Acho que sem sombra de dúvidas o incentivo é a cenoura que atrai o coelho, ou seja, esse processo todo precisa ser alicerçado em uma mudança de cultura, que é um outro grande desafio da administração. É envolver as pessoas e tirá-las do lugar comum e fazer com que elas comecem a processar essa transformação pela qual a administração está passando. (...) ... o papel do incentivo é muito importante para ajudar essa mudança cultural na medida em que as pessoas percebem que contribuindo para aquele objetivo, encampando aqueles instrumentos elas começam a ter um retorno, no caso, em relação ao prêmio, um retorno financeiro, que todo mundo quer. Então isso acaba ajudando e facilitando essa interlocução, tirar a estratégia do corpo gerencial e descer até o chão da fábrica”.*

Para o Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária: *“Os incentivos são o mecanismo por excelência que fazem com que as pessoas se mobilizem em torno do alcance dos resultados esperados”.*

Com relação as autonomias, o Subsecretário de Gestão comenta: *“Acho que as autonomias também são necessárias, primeiro, porque elas acabam ajudando a flexibilizar um pouco a administração. Na medida em que preciso de uma administração mais ágil, mais rápida, que não seja morosa, menos engessada, e eu estou cobrando isso o tempo inteiro para que as coisas aconteçam. E tem duas autonomias específicas que é a do vale transporte e do vale alimentação, que elas poderiam ser consideradas por serem benefícios financeiros, um prêmio ao final do processo, a gente aqui decidiu, e eu achei isso importantíssimo para implementar esse projeto, antecipar esses benefícios e concedê-los como autonomia desde o início da contratualização dos resultados. Por que isso? Porque no primeiro momento esses são os grandes incentivos dos servidores, ou seja, isso que mostra para os servidores que a realidade vai mudar e com base nisso eles ganham força para realizar a implementação da estratégia que está desenhada. Então eu acho que a autonomia e o prêmio por produtividade são instrumentos que trazem o servidor para próximo do projeto e facilitam a consolidação dele”.*

Para a Secretária de Planejamento e Gestão: *“Tanto o prêmio por produtividade quanto as autonomias concedidas, principalmente a garantia de orçamento para a execução do que foi pactuado, têm tido fundamental importância para o sucesso do Acordo de Resultados”.*

Já o Secretário Adjunto de Educação fez algumas considerações relevantes sobre a questão dos incentivos: *“Incentivos são sempre importantes. No entanto, duas observações precisam ser feitas. Primeiro, na área de educação é preciso ter sempre muito cuidado ao substituir incentivos morais por incentivos financeiros. Uma educação que pretenda cultivar valores e atitudes positivos deve encontrar meios de reconhecer o bom trabalho realizado e premiá-lo por outros meios que não reduza esse reconhecimento ao pagamento de um valor financeiro. Em segundo lugar, uma política de pagamento de prêmios somente deveria ser implantada depois de estarem assegurados planos de carreira e tabelas de vencimentos básicos compatíveis com as responsabilidades e atribuições dos servidores. São muitos os exemplos de incentivos financeiros que se tornaram problema e não solução”*.

Com relação aos incentivos, portanto, verificamos sua importância para a consolidação do modelo de gestão orientado a resultados, no entanto, há que se ter cuidado para que o mesmo não se torne o único objetivo dos servidores, ou seja, deve-se preocupar também com a conscientização das pessoas sobre a importância do que fazem e sobre os objetivos a serem alcançados como resultados finalísticos para a sociedade.

A terceira pergunta foi: *“E a sanção? Pode ser aperfeiçoada?”*

Com relação às sanções, as opiniões são distintas. Há aqueles que acreditam que elas são necessárias e aqueles que não acreditam em sua utilização.

Para o Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária: *“A coerção também é necessária e é o outro lado da moeda. A coerção pode ser melhorada, pois, hoje ela representa apenas a inexistência de incentivos”*.

Para o Subsecretário de Planejamento e Orçamento, a questão das sanções *“é uma questão muito delicada pois se anda muito em cima do fio da navalha, se começa a penalizar muito corre o risco de matar o instrumento. Deve-se analisar o motivo do não cumprimento. Foi ineficiência ou foi por que no momento da construção imaginou-se determinado resultado finalístico que era impossível de ser alcançado. Deve-se entender o mecanismo, por que não aconteceu? Como exemplo a crise financeira atual atingiu a arrecadação do Estado e não foi culpa da Receita, e não haverá abundância de recursos, como nos anos anteriores. Deve-se entender a razão pela qual as metas estão sendo alcançadas ou não porque senão você começa a gerar um incentivo as avessas que é o seguinte: eu sofri uma penalidade num primeiro momento porque eu quis ser ousado no cumprimento de uma meta, mas eu não cumpri e estou sendo penalizado então no segundo momento vou afrouxar para conseguir cumprir. E as áreas que pactuam não têm tanto conhecimento se a meta é factível ou não. Acredito que o fato de eles não receberem os benefícios já está ótimo”*.

Para o Subsecretário de Inovação e Logística do SISEMA, da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, as sanções existentes são suficientes em parte. *“Hoje percebo que temos alguns grupos muito envolvidos com a definição e cumprimento de metas, mas isso não é geral. No caso dos regionais, a distância e a falha na comunicação, muitas vezes, dificulta o envolvimento com as metas propostas. Por consequência, o que seria uma sanção, passa a ser mais uma coisa que deixaram de fazer em benefício do servidor. O aperfeiçoamento só virá quando os gerentes utilizarem todas as ferramentas de gerenciamento disponíveis, ou seja, quando o PGDI¹⁴ e o mapa estratégico estiverem perfeitamente alinhados, quando os servidores perceberem onde eles se encaixam na estratégia e forem efetivamente beneficiados ou punidos pelo que fazem ou deixam de fazer”*.

O Subsecretário de Gestão explica: *“Em termos de avaliação institucional, que são os acordos de resultados sistêmicos, para cada sistema, nós retiramos da legislação a sanção que seria vinculada a sanção do órgão ou do secretário, por ser um cargo comissionado, um agente*

¹⁴ PGDI – Plano de Gestão do Desenvolvimento Individual

político, a gente entendeu que nesse processo a sanção não sendo implementada ia enfraquecer o instrumento. Mas há sanções para o conjunto da secretaria, que tipo de sanção? A perda das autonomias, especificamente, a gente tem tentado e eu acho que quando isso acontecer é uma prova de fortalecimento do próprio instrumento de amadurecimento dele, a retirada do prêmio por produtividade. Hoje a gente tem uma grande pressão dos servidores envolta disso, então, eu acho que é uma sanção que vai abrir os olhos daquela secretaria, que vai chamar a atenção do secretário e da própria administração. A gente tem todos esses instrumentos divulgados na internet, com os relatórios de execução e das comissões de avaliação, com as notas, então sem sombra de dúvida, até por serem agentes políticos, existe uma sanção social em torno desse instrumento através do controle social, já que está tudo disponibilizado. E eu acho que isso é de suma importância porque eu tenho secretários de estado que são deputados, que tem uma forte vinculação com a população e com a sociedade. Existe essa perspectiva da sociedade cobrar do secretário o porque que a sua nota está baixa, porque dele não ter alcançado os resultados. Eu acho que em termos de sanção a gente tem todo um arcabouço jurídico, uma estrutura legal, que possibilita a aplicação delas, embora a gente tenha que aprimorar a cultura para poder aplicá-las”.

Percebe-se, portanto, pelos comentários, que existem prós e contras a utilização das sanções e que cada um as percebe de uma maneira diferenciada. Como descrito na literatura existente sobre contratualização de resultados, tanto os incentivos como as sanções são importantes para o êxito do modelo, portanto, essa questão deveria ser melhor desenvolvida no Estado de Minas Gerais.

A quarta questão foi: “Quais são, na sua opinião, as vantagens ou pontos fortes, do modelo de gestão orientado para resultados de Minas Gerais?”

Para a Diretora da Superintendência Central de Modernização Institucional: “*O modelo atual tem como ponto forte o foco na entrega, na área de resultados. Então os comitês gestores funcionam tentando integrar todos os órgãos envolvidos no alcance daqueles indicadores, não importa de quem que é. Você parte do que você quer entregar para a sociedade, esse é seu ponto de partida. E, a partir daí, você vai desdobrar em ações macro até chegar em metas por equipe, buscando o alinhamento das equipes até a entrega final do resultados”.*

Para a Subsecretária de Inovação e Logística em Saúde, da Secretaria de Estado de Saúde, “*as vantagens são especialmente a orientação e o direcionamento na hora de planejar, formular e implementar as ações”.*

Para o Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária: “*Um dos pontos mais importantes que vejo é a criação do mecanismo de responsabilização e da pactuação da responsabilização. Além disso, a existência da matriz de incentivos-coerção. E, ainda, o fato de a pactuação de resultados ter auxiliado no alcance dos resultados esperados”.*

O Subsecretário de Gestão acredita que “*o ponto forte é ter a integração do planejamento com o orçamento, no primeiro momento, então eu tenho a garantia de que o que está planejado eu tenho condições orçamentárias de viabilizar. Outro ponto forte é a avaliação institucional que se transformou em um grande instrumento gerencial para as secretarias, para os secretários. Todo o acompanhamento da política pública, todo o acompanhamento do planejamento e do próprio orçamento são feitos através desse instrumento gerencial que conjuga os resultados finalísticos, a central de projetos, o acompanhamento dos projetos estruturadores e o acompanhamento da qualidade do gasto”.*

O Secretário Adjunto da Secretaria de Educação acredita que “*o grande mérito do modelo de gestão de Minas é a disseminação de uma nova cultura de gestão. Eleger os resultados finalísticos como alvo das políticas e programas tem uma dimensão pedagógica importante: informa à sociedade os alvos centrais da ação governamental, permitindo melhor acompanhamento e avaliação da aplicação dos recursos públicos utilizados”.*

Já o Subsecretário de Planejamento e Orçamento acredita que: *“Do ponto de vista gerencial, o modelo orienta de uma maneira muito mais clara as ações do dia a dia, comparar a construção da carteira de projetos, as entregas, o que deve ser entregue dentro de um projeto e verificar se os resultados finalísticos estão melhorando. Saber se as ações estão contribuindo para o alcance final dos resultados esperados. Direciona a estratégia em atividades do dia a dia. Do ponto de vista da sociedade, consegue-se mensurar de uma forma mais clara o que está sendo entregue para a sociedade. Construir 100 escolas significa o que? Não há mais déficit de vagas hoje e sim evasão. A educação está melhorando? O problema está sendo resolvido? Começamos a inverter a lógica. Começamos a parar de medir o resultado das áreas de acordo com o investimento que foi colocado nelas e começamos a verificar os resultados que ela está gerando”*.

Pode-se inferir, a partir dos comentários, potencialidades bem objetivas tais como: foco na entrega dos serviços, criação de mecanismos de responsabilização, integração planejamento-orçamento, orientação para o dia-a-dia, mas, principalmente, uma potencialidade de natureza mais estrutural, embora intangível, relacionada ao processo de aprendizagem de uma nova cultura de gestão.

A última pergunta foi: *“Quais são as limitações do modelo adotado em Minas Gerais?”*

Para o Subsecretário de Gestão, as principais limitações do modelo são a cultura e a integração entre o planejamento e o orçamento e a gestão. *“A primeira limitação é a cultura. Eu acho que fazer com que todo esse projeto saia do papel e se torne uma realidade está muito preso ao papel dos servidores, ao papel da equipe de governo nesse processo. Para que isso aconteça de uma forma efetiva, o grande desafio é mudar a cultura dessas pessoas, fazer com que elas entendam os objetivos desses instrumentos, o alinhamento desses instrumentos, a busca do foco em resultados, isso quer dizer que uma pessoa que tem uma atividade extremamente burocrática, que ela tem que ter a visão do todo, que ela tem que saber qual o objetivo final daquela sua atividade, que ela tem que se envolver nesse processo para que a coisa aconteça. Então eu acho que a grande limitação é esse avanço cultural, que a gente tem conseguido, através de muita capacitação, muita conversa com esses servidores e de muito alinhamento com a cúpula do governo. Um outro desafio, ou limitação, que eu acho que tem melhorado a cada ano, é a integração do planejamento e orçamento com a gestão. Ou seja, é a certeza de que estas duas áreas são complementares e de que não adianta eu ter dinheiro e ter planejamento se a gestão não for eficiente e for efetiva e não tornar realidade aquilo que está desenhado e não adianta eu ter uma gestão eficiente se eu não tenho rumo e não tenho dinheiro para implantar”*.

Para o Subsecretário de Inovação e Logística do SISEMA, da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, as principais limitações estão relacionadas com o *“descompasso entre os instrumentos de avaliação individual e institucional, o modelo impositivo de metas (metas padrão da SEPLAG), descon siderando as peculiaridades das instituições e com a, criação de um compromisso efetivo em todos os níveis da organização”*.

Para a Subsecretária de Inovação e Logística em Saúde, da Secretaria de Estado de Saúde, *“a principal limitação é a dificuldade em mudar a cultura de se realizar as ações orientadas para resultados, principalmente na ponta. O modelo de gestão orientado para resultados, implementado em Minas Gerais ainda é muito tímido na ponta. Já está muito disseminado no centro. Mas ainda há muitos servidores que não conhecem sequer quais são suas prioridades e suas metas. Muitos ainda não conseguiram se encontrar dentro do modelo. Além disso, a minha experiência mostra que as prioridades ainda não retratam a realidade dos órgãos. Mas também entendo que isso acontece porque é um modelo ainda novo. Mesmo existente desde 2003, somente agora, estamos pactuando e monitorando metas por unidade administrativa. E vimos várias falhas nas definições dos indicadores e metas da equipe, que naturalmente impactam no resultado final da Secretaria. Outro ponto limitador do modelo é que avançamos bastante no planejamento, avançamos menos no monitoramento e ainda não avançamos na avaliação.*

Mesmo na pactuação de indicadores e metas, percebemos que muitas delas não retratam efetivamente o resultado final do programa”.

O Subsecretário de Planejamento e Orçamento acredita que “a primeira limitação está ligada aos indicadores do PMDI que são muito bons, mas, que não têm um prazo de mensuração tão gerenciável. Sabemos que eles precisam ser acompanhados e então criamos os indicadores proxy desses indicadores maiores para acompanharmos. Esse link é necessário. A heterogeneidade existente entre as diversas áreas também é uma limitação. Há áreas que já estão bastante avançadas, com indicadores excelentes, como os da educação, da saúde, e há outras áreas com indicadores que não estão tão refinados e às vezes nem existem ainda – existe um desequilíbrio nesse sentido no modelo”.

Por fim, a pergunta trouxe elementos tangíveis como limitações ao modelo, tais como: o já mencionado problema de falta de integração entre os instrumentos de gestão (o citado caso da avaliação institucional X individual), a pequena cobertura (modelo não chegou ainda no interior do Estado), a dificuldade de mensuração e, por consequência, de gerenciamento de certos indicadores, além de mencionar a questão da cultura e a necessidade de enfrentar as resistências por parte dos servidores. Curiosamente, a questão cultural aparece como uma potencialidade (o aprendizado) e como uma limitação (a resistência). Isto pode sinalizar a necessidade de estabelecimento de uma estratégia voltada para a institucionalização do processo de mudança em curso, com iniciativas em duas direções:

2. A primeira orientada para fora. A principal âncora para evitar riscos de descontinuidade está justamente relacionada ao grau de percepção dos cidadãos sobre os ganhos com o novo modelo. Assim, torna-se fundamental o exercício da prestação de contas e iniciativas voltadas para avaliar o grau de percepção sobre os resultados.
3. A segunda de natureza interna, voltada para comprometer os servidores com o projeto de transformação da gestão. Os funcionários de carreira tendem a permanecer na administração pública independentemente dos governos que se alternam no poder. Assim, é absolutamente fundamental estabelecer mecanismos de comunicação e de busca do comprometimento dos mesmos com o novo modelo de gestão orientado para resultados.

8 CONCLUSÕES

Essa dissertação visou apresentar e analisar o programa Estado para Resultados de Minas Gerais, verificando se o mesmo atende aos requisitos do modelo de gestão para resultados, desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID juntamente com o Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento – CLAD. A pergunta a ser respondida era: Está o modelo de gestão do Estado de Minas Gerais orientado para resultados, nos moldes do modelo desenvolvido pelo BID/CLAD?

Para o desenvolvimento do trabalho foi feita a pesquisa bibliográfica e de campo, com a utilização de questionário desenvolvido pelo BID. O modelo do BID foi escolhido por ser tratar de uma sistematização completa do que seria uma gestão orientada a resultados, o que não impediu a realização de críticas ao mesmo. Além do questionário foram realizadas entrevistas com atores-chave do governo de Minas Gerais para complementação das informações.

O que pode ser percebido, a partir de toda a leitura realizada, é que o modelo de gestão orientado a resultados é um caminho sem volta. Seus principais objetivos são:

- oferecer aos responsáveis pela administração pública os elementos de informação, conhecimento e intervenção que lhes permitam controlar e otimizar o processo de criação de valor a fim de alcançar o melhor resultado possível em respeito ao que se espera da ação do governo;
- contribuir para melhorar a capacidade das autoridades e das instituições públicas para que possam prestar contas e assim permitir que os cidadãos, os órgãos de controle e a comunidade internacional possam avaliar sua gestão;
- contribuir para a definição descentralizada de objetivos e responsabilidades, para a avaliação de desempenho dos dirigentes, com a correspondente determinação de incentivos e sanções.

Estes objetivos levam a integração de diversos conceitos e ferramentas administrativas como, por exemplo, o controle da gestão, a direção por objetivos, a gestão estratégica, a gestão de desempenho, a avaliação e o monitoramento e a medição de resultados. Trata-se, portanto, de um instrumento de gestão política e gerencial cuja finalidade é o resultado que o governo legitimamente deseja alcançar.

A institucionalização de um modelo de gestão orientado a resultados é um processo que deve ser buscado de forma contínua pelos países que almejam o alcance de resultados de desenvolvimento. A maioria dos países ainda se encontra em uma etapa incipiente de institucionalização, no entanto, o momento é propício para avanços.

Fica claro que não existe um modelo padrão a ser adotado, pois, cada país tem suas peculiaridades e deverá desenvolver seu próprio modelo.

Outro ponto importante é que a liderança executiva tem um papel fundamental no processo e, somente com o total envolvimento da mesma, a gestão orientada a resultados poderá ser bem sucedida.

Com relação ao instrumental utilizado, faz-se necessário destacar que a principal potencialidade do questionário elaborado pelo BID consiste na tentativa de sistematizar as diversas experiências anteriores no campo da avaliação da gestão e adaptá-las à realidade da administração pública, permitindo, inclusive, comparações. No entanto, o instrumento tem limitações e, por isto, necessita de alguns ajustes para seu aperfeiçoamento. Como mencionado anteriormente, avaliar a gestão tem alto grau de complexidade, significa lidar com componentes tangíveis e intangíveis e

os elementos intangíveis foram deixados de lado. Temas como, a qualidade da liderança executiva de governo e a gestão de pessoas, dentre outros, não foram trabalhados.

No caso de Minas Gerais, a aplicação do questionário que visa verificar o grau de desenvolvimento do modelo de gestão orientado para resultados, coloca o Estado num patamar equivalente ao dos países já avaliados pelo BID/PRODEV e tidos como avançados (nota 3,11). Esse é um ótimo resultado e demonstra que o Estado está caminhando no sentido da consolidação de seu modelo. A que se observar se o mesmo está evoluindo, no sentido de seu aperfeiçoamento, principalmente nos pontos onde se mostrou mais fraco, ou seja, nos pilares gestão financeira, auditoria e aquisições e gestão de programas e projetos.

O modelo mineiro apresenta potencialidades bem objetivas, tais como, o foco na entrega dos serviços, a criação de mecanismos de responsabilização, a integração planejamento-orçamento-gestão e, também, uma potencialidade de natureza mais estrutural, embora intangível, relacionada ao processo de aprendizagem de uma nova cultura de gestão. Apresenta, por outro lado, algumas limitações, tais como, o problema de falta de integração entre os instrumentos de gestão, a pequena cobertura (modelo não chegou ainda no interior do Estado), a dificuldade de mensuração e, por consequência, de gerenciamento de certos indicadores, além da questão da cultura e da necessidade de enfrentar as resistências por parte dos servidores.

As limitações apresentadas devem, também, ser objeto de análise e desenvolvimento de uma estratégia visando minimizar os riscos de descontinuidade por ocasião da mudança do atual governo. Para isto é necessário atuar em duas direções: aumentar a percepção dos cidadãos a cerca dos resultados obtidos com base na utilização do novo modelo de gestão e enfrentar a questão de sua difusão para todo o Estado, pois, o modelo de gestão orientado a resultados não pode ser um modelo que exista apenas no coração do governo. Deve ser um modelo introjetado em toda a administração pública, não importando a sua localização geográfica.

Outra questão importante a ser trabalhada é como fazer com que os servidores acreditem no modelo e no que estão fazendo para que os resultados realmente aconteçam independentemente dos incentivos. Estes não podem ser a base de sustentação de um modelo que visa a melhoria de indicadores sócio-econômicos e o desenvolvimento. O incentivo de natureza financeira é importante, mas não é o único mecanismo de reconhecimento e, além disto, o governo pode encontrar dificuldades em arcar com este ônus, notadamente em períodos de instabilidade macroeconômica. Faz-se necessário, portanto, adotar novas formas de motivação para que os servidores continuem a executar o que está pactuado para o alcance dos resultados finalísticos do governo.

Para trabalhos futuros, a serem por mim desenvolvidos ou por pessoas que tenham interesse no assunto, fica a sugestão de revisão do modelo de gestão orientado a resultados utilizado como base para o questionário do BID acrescentando as recomendações propostas neste trabalho, em especial as questões relacionadas aos elementos intangíveis que não foram abordados, tais como, a liderança e a gestão de pessoas.

Sugere-se, também, a análise comparativa do modelo adotado em Minas Gerais com os demais modelos de reforma da gestão pública, indicando seus pontos fortes em comparação com os demais, que poderiam explicar o seu sucesso.

Além disso, trabalhos posteriores poderão avançar na perspectiva de realização de estudos comparados tendo como base a avaliação realizada pelo BID nos diversos estados da federação. Da mesma forma recomendo a aplicação desta metodologia, com as devidas adaptações, para a avaliação do grau de orientação para resultados das administrações municipais brasileiras.

9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACKOFF, Russel. Planejamento empresarial. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1974.
- AGUILAR, Luis F. El aporte de La política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza. In: Revista del CLAD Reforma y Democracia. Venezuela: CLAD, n. 39, octubre 2007.
- ALA-HARJA, Marjukka. HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. In: Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, ano 51, n. 4, p. 5-57, out/dez 2000.
- ANASTASIA, Antonio A. Antecedentes e origem do Choque de Gestão. In: VILHENA, Renata et al (organizadores). *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- ANDERSON, Barry. *Performance Budgeting: a user guide (paper)*. In: *International Conference on Performance Budgeting*. Mexico City, Mexico. Jun/2008. Site: http://www.iadb.org/PRODEV/CoPLAC_Events.cfm?language=Sp&parid=2&itemlid=8 – Acessado em: 15/09/2008.
- ANDRÉ, Maristela Afonso de André. Contratos de Gestão: contradições e caminhos da administração pública. In: Revista de Administração de Empresas. vol. 35, n. 3, p. 6-13, mai/jun 1995.
- ANDRÉ, Maristela Afonso de André. Efetividade dos contratos de gestão na reforma do Estado. In: Revista de Administração de Empresas. vol. 39, n. 3, p. 42-52, jul./set 1999.
- ANTHONY, R. *Planning and control systems*. Harvard University Press, 1965.
- AZEVEDO, Paulo F. Nova economia institucional: referencial geral e aplicações para a agricultura. Agricultura em São Paulo, São Paulo, v. 47, n. 1, p. 33-52, 2000.
- BARZELAY, M. *The New Public Management*. University of California Press, 2001a.
- BARZELAY, Michael. *La nueva gerencia publica: un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)*. Traduzido por Carlos Sánchez. In: Revista del Clad Reforma y Democracia, n. 19, feb.2001b.
- BARZELAY, M. *La Nueva Gestión Pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México: FCE, 2003.
- BDMG – Bando de Desenvolvimento de Minas Gerais. *Minas Gerais do Século XXI*. Belo Horizonte: Rona Editora, 2002.
- BELIKOW, Juan. (membro do PRODEV/BID). *Gestión para Resultados: concepto y avances em América Latina*. Apresentação feita no Seminário Nacional de Gestão para resultados na Justiça. Lima, 29 e 30 de abril de 2008. http://pmsj.org.pe/pmsj/html/modules/Carga/index.php?action=downloadfile&filename=Juan_Belikow.pdf&directory=Seminario_Gestion_por_Resultados&PHPSESSID=b2b437f8fe715e9b0fa9134796da0321&PHPSESSID=b2b437f8fe715e9b0fa9134796da0321. Acessado em: 15/12/2008
- BERNARDI, Mônica. Empreendedores Públicos: pioneirismo e profissionalismo na Administração Pública Mineira. Trabalho apresentado para conclusão do curso MBA em Gestão Estratégica de Pessoas. Belo Horizonte: Programa FGV Management, 2007.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO - BID. CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO - CLAD. *Modelo abierto de gestión*

- para resultados en el sector público.* In: Documentos debate del CLAD: Estado, Administración Pública y Sociedad, nº 11, 2007.
- CAMPBELL, D.E. *Incentives: motivation and the economics of information.* Cambridge University Press, 1999.
- CARO, F. G. Pesquisa avaliativa: uma visão panorâmica. In: GOLDEBERG, M. A. A. e SOUZA, C. P. (Org.) *Avaliações de programas educacionais: Vicissitudes, controvérsias, desafios.* São Paulo: EPU, 1982, p.10-11.
- COASE, Ronald H. *The nature of the firm.* In: *Economica*, Oxford, n. 4, issue 16, p. 386-405, 1937.
- COHEN, Ernesto. FRANCO, Rolando. *Avaliação de Projetos Sociais.* Petrópolis: Editora Vozes, 1993.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *La Governanza Europea. Un Libro Blanco.* Bruselas, 25 julio 2005.
- DRUCKER, Peter F. *Prática da Administração de Empresas.* São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2003. 3ª reimpr. Da 1ª edição de 1981.
- DUARTE, K. et al. Acordo de Resultados. In: VILHENA, Renata et al (organizadores). *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento.* Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA - ENAP. *O contrato de gestão no serviço público.* Brasília, 1993.
- FREDERICKSON, H. George. *Toward a New Public Administration.* In: SHAFRITZ, Jay. et al. *Classics of Public Administration.* Canada: Thomson Wadsworth, 5 ed, 2004.
- GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa.* 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GOBIERNO DE CHILE. Dirección de Presupuestos del Ministério de Hacienda. *Sistema de Control de Gestión y Presupuestos por Resultados: la Experiencia Chilena.* Santiago de Chile: División de Control de Gestión, 2003.
- HART, O. *Incomplete contracts: allocation, information and markets.* The Macmillan Press, p. 163-179, 1989.
- HECHTER, Michael. *Principles of group solidarity.* Berkeley, University of California Press, 1987.
- HOLMSTROM, B. MILGROM, P. *Multitask principal-agent analyses: incentive contracts, asset ownership, and job design.* *Journal of Law, Economics and Organization*, 7, número especial, p. 24-52, 1991.
- HOOD, Christopher. *A Public Management for all Seasons?* In: SHAFRITZ, Jay. et al. *Classics of Public Administration.* Canada: Thomson Wadsworth, 5 ed, 2004.
- HOOD, Christopher. *Public Management: the world, the movement, the science.* In: Ferlie, E. Lynn, L. & Pollitt, Ch. *The Oxford handbook of public management.* Oxford: Oxford University Press, 2005.
- HUMBLE, John W. *Improving Management Performance: a dynamic approach to management by objectives.* Londres: Management Publications Ltd. for the British Institute of Management, 1970.
- ILPES/CEPAL. *Indicadores de desempenho en el sector público.* Preparado por BONNEFOY, Juan C. ARMIJO, Marianela. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 2005.

- LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, elaboração, análise e interpretação dos dados. São Paulo: Atlas, 1982.
- LEVINSON, Harry. *Management by whose objectives?* Harvard Business Review, vol. 81, issue 1, p. 107-116, jan/2003.
- LODI, João B. Administração por Objetivos. São Paulo: Livraria Pioneira Editora, 5.ed., 1976.
- LONGO, Francisco. ECHEBARRIA, Koldo. *La Nueva Gestión Pública en la Reforma del Núcleo Estratégico del Gobierno: experiencias latinoamericanas*. Nov. 2000.
- LONGO, Francisco. *La gestión pública contemporánea: logros, tendencias, desafíos*. In: *Seminário Governanza de la Gestión Pública. BID-CII. Reunión Anual*. Brasil, 3-5 de abril de 2006.
- LOPEZ, Roberto Garcia (membro do PRODEV/BID). *La gestión para resultados y el presupuesto para resultados em America Latina y el Caribe*. Apresentação realizada na Conferência Internacional de Orçamento por Resultados. México, jun/2008.
- LUSTOSA DA COSTA, F. CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. In: *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, 37 (5): 969-992, set/out 2003.
- MARINI, Caio. Crise e Reforma do Estado: uma questão de Cidadania e Valorização do Servidor. In: *Administração Pública Gerencial: a reforma de 1995*. Brasília: Editora UnB, 1999.
- _____. Aspectos contemporâneos do debate sobre reforma da administração pública no Brasil: a agenda herdada e as novas perspectivas. VIII Congresso Internacional del CLAD, Panamá, 2003. http://www.clad.org.ve/siare/biblio/biblio_a.html - consultado em 10/12/2007.
- MARINI; Caio. MARTINS, Humberto. Um governo matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. IX Congresso Internacional del CLAD, Espanha, 2004. http://www.clad.org.ve/siare/biblio/biblio_a.html - consultado em 10/12/2007.
- MARRAKECH. *Managing for Development Results. Second International Roundtable*, 2004.
- MARTINS, Humberto F. Administração para o desenvolvimento: a relevância em busca da disciplina. In: LEVY, E. (org). *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: Fundap/Casa Civil SP, 2005.
- MELO, Frederico C. S. NEVES, Fernanda S. O Estado para Resultados em Minas Gerais: inovações no modelo de gestão. XII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. República Dominicana, 2007.
- MICKLETHWAIT, John. WOOLDRIDGE, Adrian. Os bruxos da administração: como entender a babel dos gurus empresariais. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1998.
- MINAS GERAIS. Governo do Estado de Minas Gerais. Manual de alinhamento estratégico. 4 versão. Belo Horizonte: SEPLAG, 2004. <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/choque/acordo_resultado_2003-2006/acordo_saiba_mais.asp>. Acessado em 01/06/2007.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Proposta de revisão do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2007-2023. Belo Horizonte, 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. Diário Oficial do Estado de Minas

Gerais, Belo Horizonte, MG, 31 de julho de 2003. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/>>. Acessado em 01/06/2007.

_____. Decreto nº 43.674 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. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 05 de dezembro de 2003. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/>>. Acessado em 01/06/2007.

_____. Decreto nº 43.675 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 14.694, de 30 de julho de 2003. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 05 de dezembro de 2003. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/>>. Acessado em 01/06/2007.

_____. Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a organização e a estrutura da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 26 de janeiro de 2007. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/>>. Acessado em 15/02/2008.

_____. Decreto nº 44.447, de 26 de janeiro de 2007. Delega competência ao Vice-Governador do Estado para dirigir o programa Estado para Resultado. Diário Oficial do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 27 de janeiro de 2007. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/>>. Acessado em 15/02/2008.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E REFORMA DO ESTADO – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado. Brasil: Presidência da República, 1995.

MINTZBERG, Henry. *The rise and fall of strategic planning*. Henel Hempstead: Prentice-Hall, 1994.

MINTZBERG, Henry et al (Orgs.). O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados. Porto Alegre: Bookman, 4ª ed., 2006.

MOKATE, Karen Marie. *Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. In: Revista do Serviço Público. Brasília: ENAP, ano 53, n. 1, jan/mar 2002.

MOTTA, Paulo R. Administração para o desenvolvimento: a disciplina em busca da relevância. In: Revista de Administração Pública. vol. 6, n. 3, p. 39-53, jul./set 1972.

MOTTA, Paulo R. *Gestão Contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1991.

NEVES, Aécio. Prosperidade: a face humana do desenvolvimento. Plano de Governo 2003-2006.

NEVES, Fernanda S. O Estado para Resultados em Minas Gerais: inovações no modelo de gestão. (Adaptação do artigo “O Estado para resultados em Minas Gerais: inovações no modelo de gestão” apresentado no XII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública em Santo Domingo – República Dominicana, 30/10 a 02/11 de 2007) I Congresso Brasileiro de Gestão Pública, Brasília, 26-28 mai, 2008.

OCDE-DAC *Joint Venture on Managing for Development Results. Sourcebook on emerging good practices in managing for development results*. First issue, 2006. <http://www.mfdr.org/Sourcebook/index.html>. Acessado em: 15/12/2008.

OCDE-DAC *Joint Venture on Managing for Development Results. Sourcebook on emerging good practices in managing for development results*. Second edition, 2007. <http://www.mfdr.org/Sourcebook/index.html>. Acessado em: 15/12/2008.

- OCDE-DAC *Joint Venture on Managing for Development Results. Sourcebook on emerging good practices in managing for development results*. Third edition, 2008. <http://www.mfdr.org/Sourcebook/index.html>. Acessado em: 15/12/2008.
- ODIORNE, George. *Management by Objectives*. Nova York: Pitman, 1965.
- OSPINA, Sonia. *Una Aproximación Sistemática a la Evaluación de la Gestión Pública*. In: *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados: guía para los estudios de casos*. Caracas: CLAD, 2002.
- PAULA, Ana Paula P. *Por uma Nova Gestão Pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- PEREIRA, Paulo T. A Teoria da Escolha Pública (*public choice*): uma abordagem neo-liberal? In: *Análise Social*, vol. XXXII (2º), nº 141, p. 419-442, 1997.
- PERROW, Charles. *Complex organizations: a critical essay*. Nova York: Random House, 1986.
- PETERS, B. Guy. PIERRE, John. *Governance without government: rethinking public administration*. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, p. 223-244, 1998.
- PETERSON, Trond. *The economics of organization: the principal-agent relationship*. *Acta Sociologica*, vol. 36, n.3, p. 277-293, 1993.
- PONDÉ, João. FAGUNDES, Jorge, et al. Custos de transação e impactos sobre a política de defesa da concorrência. In: *Revista de Economia Contemporânea*. Rio de Janeiro, n.2, p. 115-135, jul/dez 1997.
- PRATS I CATALÁ, Joan. *Veinte años de modernización administrativa en los países de la OCDE. Lecciones aprendidas*. In: *Seminário Internacional sobre Modernización Del Estado*. Argentina, Dez.2006.
- PRATT, J. W. e ZECKHAUSER, R. J. *Principals and agents: an overview*. In: John W. Pratt e Richard J. Zeckhauser (orgs.), *Principals and agents: the structure of business*. Boston, Harvard Business School Press, 1991.
- RAMOS, Alberto G. *Administração e estratégia do desenvolvimento: elementos de uma sociologia especial da administração*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1966.
- RAMOS, Alberto G. A nova ignorância e o futuro da administração pública na América Latina. In: *Revista de Administração Pública*. vol. 17, n. 1, p. 32-65, jan./mar 1983.
- ROBINSON, Marc. *Performance Information for Performance Budgeting (paper)*. In: *International Conference on Performance Budgeting*. Mexico City, Mexico. Jun/2008. Site: http://www.iadb.org/PRODEV/CoPLAC_Events.cfm?language=Sp&parid=2&item1id=8 – Acessado em: 15/09/2008.
- RUA, Maria das Graças. *Desmistificando o problema: uma rápida introdução ao estudo dos indicadores*. Texto apresentado na oficina temática do *PROMOEX - Avaliação de Resultados no Ciclo da Gestão Pública*. Brasília/DF, 2004. Disponível no site: <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fUFAM-MariadasGraEstudoIndicadores-novo.pdf> Acessado: 15/10/2008
- RUFFNER, Michael. *Governing for results*. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Portugal, 2002. http://www.clad.org.ve/siare/biblio/biblio_a.html - consultado em 15/12/2008.
- SANTANA, E. A. Contrato satisfatório multidimensional e a teoria do incentivo. In: *Revista Brasileira de Economia*. v. 56, n.4, Oct./Dec. 2002.
- SARAVIA, Enrique. *A nova administração para o desenvolvimento*. IX Congresso Internacional del CLAD, Espanha, 2004. http://www.clad.org.ve/siare/biblio/biblio_a.html - consultado em 10/07/2008.

- SARAVIA, Enrique. Contratos de gestão como forma inovadora de controle das organizações estatais. X Congresso Internacional del CLAD, Chile, 2005. http://www.clad.org.ve/siare/biblio/biblio_a.html - consultado em 10/12/2007.
- SATO, Fabio R L. A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de assistência supletiva no Brasil. In: Revista de Administração Pública, v.41, n.1, Jan./Feb. 2007.
- SCHICK, Allen. *Getting Performance Budgeting to Perform (paper)*. In: *International Conference on Performance Budgeting*. Mexico City, Mexico. Jun/2008. Site: http://www.iadb.org/PRODEV/CoPLAC_Events.cfm?language=Sp&parid=2&item1id=8 – Acessado em: 15/09/2008.
- SCOTT, Graham. *Some Observations on the Concepts and the State of the Art in Performance Budgeting (paper)*. In: *International Conference on Performance Budgeting*. Mexico City, Mexico. Jun/2008. Site: http://www.iadb.org/PRODEV/CoPLAC_Events.cfm?language=Sp&parid=2&item1id=8 – Acessado em: 15/09/2008.
- STADLER, I.M. CASTRILLO, J.D.P. *An introduction to the economics of information: incentives and contracts*. Oxford University Press, Second Edition, 2001.
- STINCHCOMBE, Arthur L. *Economic Sociology, rationality and subjectivity*. In: *Ulf Himmelstrand (org.). The sociology of structure and action*. Londres: Sage Publications, 1986.
- TROSA, Sylvie. *Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.
- UNICEF. *Guide for monitoring and evaluation*. New York: Unicef, 1990.
- UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAMME. *Handbook on Monitoring and Evaluating for results*. New York: UNDP-Evaluation Office, 2002.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2007.
- _____. *Métodos de pesquisa em administração*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2006.
- VILHENA, Renata et al (organizadores). *O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.
- WILLIAMSON, Oliver. E. *The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting*. London: Free Press, 1985.
- WORLD BANK. *Performance-Informed Budgeting in Latin America: experiences and opportunities*. Public Sector and Governance Unit. Latin America and the Caribbean Region, June, 2008.
- WORTHEN, Blaine R. et al. *Avaliação de Programas: concepções e práticas*. São Paulo: Editora Gente, 2004.

APÊNDICE I - METODOLOGIA

1. Tipo de Pesquisa

De acordo com Vergara (2007), a pesquisa pode ser classificada quanto aos fins e quanto aos meios.

Quanto aos fins, a pesquisa será descritiva. Esse tipo de pesquisa, segundo Vergara (2007, p. 47), expõe as características de determinada população ou fenômeno, estabelece correlações entre variáveis e define sua natureza. "Não têm o compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação". É uma modalidade de pesquisa cujo objetivo principal é descrever, analisar ou verificar as relações entre fatos e fenômenos (variáveis), ou seja, tomar conhecimento do que, com quem, como e qual a intensidade do fenômeno em estudo. A pesquisa proposta irá expor as características do modelo de gestão para resultados e, especialmente, das formas de contratualização de resultados.

Será, também, uma pesquisa avaliativa. A pesquisa avaliativa utiliza-se de instrumentos para verificar a eficácia de uma proposta e tem como finalidade mensurar e verificar se os objetivos foram atingidos ou não. Para Caro (1982, p.10-11), a pesquisa avaliativa constitui uma forma de pesquisa aplicada que "... procura determinar se as mudanças, através de uma intervenção, realmente aconteceram ou se as mudanças observadas podem ser atribuídas à intervenção, com razoável grau de certeza lançando mão, portanto, não somente do método científico, mas também de procedimentos planejados para testar relações causais".

A pesquisa tem como principal objetivo verificar se o modelo de gestão para resultados adotado pelo Estado de Minas Gerais é condizente com o modelo desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID em conjunto com o Centro Latino-Americano de Desenvolvimento - CLAD.

Quanto aos meios, será realizada pesquisa bibliográfica e de campo.

A pesquisa bibliográfica constitui etapa prévia a ser feita em um processo de pesquisa, seja qual for o problema em questão. Isto se deve ao fato de que é absolutamente necessário um conhecimento prévio do estágio em que se encontra um assunto, antes de iniciar-se qualquer estudo, para não correr o risco de se pesquisar um tema que já foi amplamente pesquisado. A pesquisa bibliográfica abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, dissertações, internet etc.. A sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi dito, escrito ou filmado sobre determinado assunto (LAKATOS e MARCONI, 1982, p. 66).

A pesquisa de campo, segundo Vergara (2007, p. 47), é realizada no local onde ocorre ou ocorreu determinado fenômeno, ou em um local que disponha de elementos para explicá-lo. Consiste na observação de fatos tal como ocorrem espontaneamente. Lakatos e Marconi (1982, p. 78) apresentam algumas vantagens verificadas na pesquisa de campo, tais como o acúmulo de informações sobre um dado fenômeno para serem analisados por outros pesquisadores, e a facilidade na obtenção de uma amostragem de indivíduos sobre determinada população ou classe de fenômenos. A pesquisa é de campo tendo em vista que o pesquisador irá ao local objeto de análise para a coleta de dados, no caso, o Governo do Estado de Minas Gerais (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, Secretaria de Fazenda, Secretarias Setoriais, etc).

2. Universo e amostra

O universo da pesquisa será composto pelo Estado de Minas Gerais, objeto do estudo para verificação se o mesmo adota um modelo de gestão aderente ao modelo de Gestão para Resultados, desenvolvido pelo BID/CLAD, no entanto, os principais responsáveis pela

elaboração, acompanhamento e avaliação do Programa Estado para Resultados são a Vice-Governadoria e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

A amostra será não-probabilística selecionada pelo critério de acessibilidade, sendo composta pelos diversos gerentes das áreas que serão analisadas nos órgãos citados acima (por exemplo, diretores de orçamento, planejamento, acompanhamento e avaliação de programas, etc.).

3. Coleta de dados

Os dados serão coletados por meio de:

a) Pesquisa Bibliográfica que permitirá a investigação de material relacionado à contratualização de resultados e gestão orientada para o alcance de resultados, além de leis, decretos, acordos de resultados celebrados, pactuações realizadas dentro do programa Estado para Resultados, relatórios de avaliação produzidos e outros. A pesquisa bibliográfica buscará responder as seguintes questões:

- Qual é o significado de gestão pública orientada para resultados? Quais são as tendências contemporâneas de reforma da gestão pública (reformas de segunda geração)?
- O que são os contratos de gestão e a contratualização de resultados? Quais são as potencialidades/limitações do modelo de contratualização de resultados?
- O que é o modelo de Gestão para Resultados, desenvolvido pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento? Quais são seus componentes? Quais são suas potencialidades e limitações?

b) Pesquisa de Campo, que será desenvolvida por meio da utilização do questionário desenvolvido pelo BID/PRODEV (Anexo) que visa levantar características de um determinado objeto de análise (no caso o questionário será utilizado pelo BID para avaliação de entes da esfera subnacional de governo) para verificar seu grau de adequação ao modelo de gestão para resultados. O questionário é dividido de acordo com os pilares definidos pelo BID como sendo componentes do ciclo de gestão, quais sejam, planejamento estratégico, orçamento por resultados, gestão de programas e projetos, gestão financeira (englobando a auditoria interna e externa e o sistema de compras) e monitoramento e avaliação. O mesmo deverá, portanto, ser aplicado junto a cada uma delas, ou seja, será aplicado aos diretores da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, da Secretaria de Fazenda, da Auditoria Geral do Estado e aos responsáveis pelo Programa Estado para Resultados da Vice-Governadoria. Além disso, serão feitas entrevistas e coletados alguns depoimentos para aclarar as informações obtidas com o questionário. A pesquisa de campo buscará responder, principalmente, às seguintes questões:

- O que significa modelo de gestão para resultados em MG? O que significa Choque de Gestão? Qual o ferramental adotado para a sua implementação?
- O que é o Programa Estado para Resultados? Qual a relação entre o Programa Estado para Resultados e um modelo de gestão orientado a resultados?
- Quais são as potencialidades e limitações do modelo de gestão adotado em Minas Gerais? O modelo do Estado de Minas Gerais é aderente ao modelo de gestão para resultados definido pelo BID/CLAD?
- Há críticas e observações a serem feitas ao modelo de gestão para resultados definido pelo BID/CLAD percebidas quando da realização da pesquisa?

4. Tratamento dos dados

A pesquisa bibliográfica permitirá o levantamento dos dados relevantes para entendimento da contratualização de resultados e do modelo de gestão para resultados.

Para os questionários será feita uma análise estatística descritiva dos dados, com tabulação e verificação das tendências. Em seguida será comparado o resultado obtido com o padrão estabelecido pelo BID, sendo a nota obtida pelo Estado de Minas Gerais comparada com a nota dos demais países e estados já analisado por aquele órgão. Ao final o Estado de Minas será caracterizado segundo o quadro abaixo:

Nível de desenvolvimento da Gestão para Resultados
Avançado
Médio-Alto
Médio-Baixo
Fase Inicial

As entrevistas ajudarão no entendimento do modelo adotado em Minas Gerais. Caso seja verificada a necessidade, proposições para ajustes tanto do modelo utilizado por Minas Gerais quanto no modelo adotado pelo BID/CLAD serão devidamente apontadas.

5. Limitações do método

O método a ser utilizado está limitado por algumas questões que são apresentadas a seguir.

A limitação do universo aos gerentes envolvidos em algum dos blocos definidos pelo questionário. Essa limitação se deve ao fato de ser impossível uma análise detalhada de toda a atuação do Estado de Minas Gerais.

Outro aspecto a ser considerado é a possibilidade dos sujeitos selecionados terem mascarado algum dado relevante para a conclusão da pesquisa, por algum motivo alheio à vontade da pesquisadora e fora de seu controle durante a aplicação do questionário.

ANEXO – QUESTIONÁRIO RESPONDIDO



Sistema de Avaliação do PRODEV

Questionário de Análise da Gestão por Resultados (GpR)

Governos Estaduais

Versão de 10 de Dezembro de 2008

Reunião COGEF em Fortaleza/CE

Sistema de Avaliação PRODEV

QUESTIONÁRIO DE ANÁLISE DA GESTÃO POR RESULTADOS (GPR)

GOVERNOS ESTADUAIS

INSTRUÇÕES PARA PREENCHIMENTO DO QUESTIONÁRIO

Informações a serem fornecidas:

Completar o **Quadro 1** com informações gerais.

Ler atentamente as instruções antes de fornecer as informações.

Ao final de cada seção, assegurar-se de haver incluído as seguintes informações:

QUALIFICAÇÃO: A qualificação (Escala de 0 a 5) deve ser indicada em cada um dos espaços respectivos.

ENTREVISTADO: Ao final de cada seção, indicar as informações referentes ao funcionário que respondeu as perguntas: nome, cargo e endereço de e-mail.

OBSERVAÇÕES: Essa seção é muito importante, uma vez que deve ser utilizada para inserção de esclarecimentos para a qualificação atribuída a cada uma das perguntas. Sugere-se completar as observações antes de proceder à qualificação.

DOCUMENTOS: Ao final de cada seção, detalhar os documentos que serviram de base para responder às perguntas. Os documentos devem corroborar a resposta e a qualificação.

Critérios de qualificação dos requisitos do questionário

CONCEITOS

Ao longo do texto, utiliza-se unicamente a expressão **governo local**¹⁵, que compreende, conforme a terminologia utilizada em cada país, tanto os governos subnacionais como os municipais.

A expressão governo local, no caso de um **país federativo**¹⁶, deve ser entendida como os seguintes níveis de governo: estadual/distrital (distrito federal) e municipal.

No caso de um estado unitário, compreende os seguintes dois níveis: departamento/província e município.

A expressão **marco jurídico** designa o conjunto de normas, leis, ordens, portarias, resoluções, ou qualquer outro ato normativo.

Ano de referência: 2007

CRITÉRIOS PARA APLICAR A TABELA DE QUALIFICAÇÕES:

Esta escala qualifica os sistemas institucionais conforme a etapa do processo em que se encontrem.

Todos os requisitos foram formulados de maneira a poderem ser respondidos de duas formas:

(1) com Sim ou Não ou (2) com um valor percentual.

Se a resposta for **NÃO**, a qualificação será **ZERO**.

Se a resposta for **SIM**, deve-se selecionar uma das seguintes opções:

Critérios	Qualificações
Proposta - Se o requisito houver sido proposto formalmente por meio de uma norma jurídica, um decreto, uma lei, uma resolução ou um projeto aprovado.	1
Iniciada - Se o requisito estiver em fase inicial de implementação.	2

¹⁵ No caso deste questionário, aplicado no âmbito dos Estados e do Distrito Federal no Brasil, a expressão “governo local” foi substituída por “governo estadual”

¹⁶ No caso do Brasil, a Constituição Federal reconhece três níveis de governo: federal (união), estadual (estados e distrito federal) e municipal. Assim, neste questionário a expressão “governo estadual” alcança também o governo do distrito federal.

Em desenvolvimento – se o requisito estiver em fase de desenvolvimento, ou seja, nem todos os elementos estão em operação; ou padece de problemas ou debilidades que impedem seu bom desempenho.	3
Implementada - Se o requisito houver sido implementado, ou seja, todos os seus elementos operam em plena capacidade, mas seu desempenho ainda pode melhorar.	4
Consolidada - Se o requisito estiver operando de forma ótima, seu desempenho for satisfatório e sua sustentabilidade prevista.	5

Se a resposta for um valor percentual, deverá ser selecionada uma das seguintes opções:

Crítérios	Qualificações
de 1% a 20%	1
de 21% a 40%	2
de 41% a 60%	3
de 61% a 80%	4
de 81% a 100%	5

PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

1.1. Capacidade de planejamento estratégico

PE1 Existência de um plano de desenvolvimento do governo estadual	0-5
1.Existe um marco jurídico que define o planejamento estratégico (por exemplo, PPA ¹⁷) para a gestão do governo estadual.	4
2.O governo estadual conta com um plano estratégico (PPA) que contém metas e objetivos.	4
3.O governo estadual conta com planos setoriais ¹⁸ que contém metas e objetivos.	0
4.Existem indicadores para verificar o cumprimento de metas e objetivos no plano estratégico (LDO ¹⁹ /LOA ²⁰).	4
5.O plano estratégico do governo estadual é coerente com a legislação federal (LRF ²¹).	5
6.(%) das funções de governo que possuem planos setoriais.	0
7.Há coerência entre os programas do plano estratégico (PPA) do governo federal e do plano estratégico (PPA) do governo estadual.	0
8.Há coerência entre os programas dos planos setoriais do governo federal e dos planos setoriais do governo estadual.	0

Entrevistado: André Abreu Reis; Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO) - SEPLAG; e-mail:andré.reis@planejamento.mg.gov.br.

Observações:

1) Atualmente, as leis que instituem o Plano Plurianual (PPA) e o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) detalham as diversas atividades e produtos que compõem as etapas do ciclo de gestão do PPA. No entanto, ainda é necessário ampliar a institucionalização dos instrumentos de planejamento.

2) O PMDI e o PPA constituem, respectivamente, os planos de longo e médio prazo da administração pública estadual.

3) No caso mineiro, os planos setoriais estão integrados no próprio PPA, razão pela qual não caberia informar que existem planos propriamente setoriais sendo elaborados sob a coordenação do Órgão Central de Planejamento e Orçamento, embora algumas unidades possam elaborar, de forma independente, planos específicos para suas respectivas áreas. No entanto, esses planos apenas detalham as metas já elencadas no PPA.

¹⁷ PPA = Plano Plurianual ou outro sistema de planejamento de médio ou longo prazo

¹⁸ Planos setoriais são planos por função de governo como educação, saúde, transportes, etc.

¹⁹ LDO = Lei de Diretrizes Orçamentárias (equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas, Anexo de Gastos Tributários, Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais).

²⁰ LOA = Lei Orçamentária Anual (compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas, medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, reserva de contingência)

²¹ LRF = Lei de Responsabilidade Fiscal

4) Em 2008, fora elaborada metodologia de avaliação do cumprimento das metas inscritas no PPA e na Lei Orçamentária, a partir da qual fora possível verificar o desempenho do sistema orçamentário ao longo do PPA 2004-2007, permitindo então, com base em um índice complexo composto por doze indicadores, comparar o desempenho de unidades, setores, poderes, macroobjetivos e programas governamentais (segundo sua inserção no marco estratégico do governo).

5) O PPA se encontra perfeitamente compatível com a legislação federal, particularmente a Constituição Federal, a Lei 4.320/64, a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Portaria Interministerial N. 42/99.

6) Como detalhado no item 3, no caso mineiro, não cabe afirmar essa distinção entre o PPA e os planos setoriais a que alude o tópico agora comentado.

7) Como não existe uma interação sistemática e institucionalizada entre as diversas esferas de governo na questão da elaboração do PPA, e considerando também que as competências estabelecidas constitucionalmente são diversas, não caberia dizer, do ponto de vista do Órgão Central de Planejamento e Orçamento, que existe uma coordenação na elaboração dos programas federais e estaduais, embora seja possível entrever essa coerência em áreas onde as atribuições das duas esferas são comuns. Contudo, uma resposta à questão apenas seria possível tomando como exemplo uma política ou programa setorial específico.

8) Tomando como parâmetro as respostas dadas aos itens 3 e 7, não seria possível afirmar de forma genérica a coerência entre os planos setoriais federais e estaduais, até mesmo porque o Estado de Minas Gerais não apresenta como um padrão a elaboração de tais planos, na medida em que incorpora as iniciativas setoriais no âmbito do plano plurianual.

Documentos: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) – Lei Estadual N.º 17.007/2007; Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) – Lei Estadual N.º 17.347/2008; Metodologia de Avaliação dos Órgãos e Entidades que compõem o Sistema Estadual de Planejamento: Índice de Desempenho do Planejamento – produto elaborado em outubro de 2008 por ocasião do Acordo de Resultados celebrado pela Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO).

1.2.- Operacionalidade do planejamento

PE2 Articulação plano - programas – orçamento / médio e curto prazo	0-5
1.O plano estratégico (PPA) do governo estadual apresenta programas para a consecução dos objetivos.	5
2.O plano estratégico (PPA) do governo estadual identifica os produtos (bens e serviços) gerados pelos programas.	4
3.O plano estratégico (PPA) do governo estadual identifica as unidades institucionais responsáveis por cada um dos programas.	4
4.(%) dos programas do plano estratégico (PPA) que contam com financiamento do orçamento (LDO/LOA).	5
5.As metas de médio prazo do plano estratégico (PPA) do governo estadual estão distribuídas em metas anuais.	4
6.As metas dos planos setoriais são compatíveis com as metas do plano estratégico.	5

Entrevistado: André Abreu Reis; Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO) - SEPLAG; e-mail:andré.reis@planejamento.mg.gov.br.

Observações:

1) O PPA apresenta como unidade básica o programa, nos termos da Portaria Interministerial N.º 42/99. Nessa perspectiva, o plano mineiro, consoante a inserção dos diversos programas do plano no marco estratégico do governo, se subdivide em programas estruturadores, programas associados e programas especiais, contemplando todas as ações desenvolvidas pelos órgãos e entidades que compõem a Administração Pública Estadual, inclusive as empresas estatais. Na sistemática mineira, cabe ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) definir a estrutura superior do PPA, contemplando os macroobjetivos, os resultados finalísticos almejados e os possíveis cenários exploratórios em que se desenvolverá o PPA. Por outro lado, o plano plurianual estabelece, concretamente, os programas e as ações que, no médio prazo, serão executados pelo Estado de Minas Gerais tem por fim materializar as diretrizes elencadas no planejamento de longo prazo consubstanciado no PMDI.

2) Conforme a Portaria Interministerial N.º 42/99, a cada ação do plano corresponde um produto fisicamente mensurável ao qual cabe atrelar então metas físicas e financeiras. No caso mineiro, por definição, apenas para algumas ações dos programas padronizados Apoio à Administração Pública e Obrigações Especiais não há o estabelecimento de produtos fisicamente mensuráveis no plano. Embora o trabalho com os produtos no âmbito do plano como também em seu respectivo monitoramento já seja uma atividade desenvolvida pelo Estado, cabe afirmar que há pontos ainda a serem aperfeiçoados, tendo em vista aprimorar a forma como se quantifica os bens e serviços ofertados pela administração estadual.

3) O PPA identifica as unidades orçamentárias responsáveis pelos diversos programas e ações do plano, cabendo dizer que, no caso mineiro, essas unidades correspondem, em grande medida, aos diversos órgãos e entidades que compõem a estrutura institucional da administração pública estadual. Dentro desse contexto, esse modelo de identificação institucional pode ser aperfeiçoado, como já se encontra em processo de desenvolvimento, por meio do detalhamento das unidades administrativas às quais se vincula esses mesmos programas e ações.

4) Dentro da sistemática mineira, o planejamento contemplado no PPA e em suas revisões corresponde exatamente ao orçamento definido para o próximo exercício. Desse modo, embora a função e as informações descritas nos dois documentos sejam distintas, os valores das metas físicas e financeiras elencados no PPA e na LOA são precisamente iguais. Como, na dicção constitucional, o PPA é um plano global, contemplando todas as despesas, atividades e projetos de governo, sejam os programas desenvolvidos de investimento ou de duração continuada, 100% dos programas contemplados no PPA contam com financiamento do orçamento. Isso ocorre também porque ainda há dúvidas relevantes sobre a metodologia de trabalho com as ações não orçamentárias, o que tem obstado a inserção delas no plano plurianual.

5) As metas físicas e financeiras de médio prazo do PPA mineiro estão distribuídas em metas anuais desde a edição original do PPA 2004-2007. Não obstante, ainda cabe aperfeiçoar essa metodologia para estender essa previsão detalhada para cada ano do plano para os índices esperados vinculados aos indicadores de programa do PPA. Atualmente, os indicadores contemplam apenas o índice de referência e o índice esperado para o último ano de vigência do plano.

6) Como explanado nos itens 3 e 8 do tópico 1.1, não existem propriamente planos setoriais no âmbito da realidade mineira, porque os objetivos, programas, ações e metas dos diversos órgãos e entidades do Estado estão contempladas no PPA. Contudo, é possível dizer que as metas

descritas no plano plurianual se encontram sim alinhadas aos objetivos estratégicos e resultados finalísticos estabelecidos no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), mormente a partir do detalhamento das iniciativas vinculadas às diversas áreas de resultados aprioristicamente enfocadas pelo governo no PMDI, bem como por meio do estabelecimento e priorização dos programas estruturadores do governo estadual.

Documentos: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) – Lei Estadual N.º 17.007/2007; Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) – Lei Estadual N.º 17.347/2008; Leis Orçamentárias Anuais do Estado de Minas Gerais.

1.3.- Caráter participativo do planejamento

PE3 Participação da sociedade civil e do poder legislativo (no caso dos países federativos)	0-5
1.Existe um marco jurídico que determina a participação da sociedade civil na discussão dos objetivos e metas do plano estratégico (PPA) do governo estadual.	3
2.O marco jurídico regulamenta os mecanismos de execução da participação da sociedade civil na elaboração do plano estratégico (PPA)	1
3.O marco jurídico é cumprido ou, se não, o governo estadual implementou mecanismos de participação da sociedade civil que não são contemplados no marco jurídico.	3
4.O Poder Legislativo discute e aprova o plano estratégico (PPA)	5

Entrevistado: André Abreu Reis; Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO) - SEPLAG; e-mail:andré.reis@planejamento.mg.gov.br.

Observações:

1) Depois de encaminhado o Projeto de Lei do Plano Plurianual (ou de suas revisões anuais) e da Lei Orçamentária, a Assembléia Legislativa, em parceria com o governo do estado, realiza, por meio da Comissão de Participação Popular, audiências públicas tendo em vista viabilizar a incorporação de propostas encaminhadas por cidadãos e entidades da sociedade civil no plano plurianual e na lei orçamentária. No entanto, em grande parte, as normas que definem essa participação não são aplicadas ou não estão regulamentadas, mormente no âmbito da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da lei que institui o plano plurianual, o que justifica a nota atribuída ser igual a 3.

2) Os dispositivos constitucionais citados acima definem normas gerais a serem seguidas pelos Poderes Executivo e Legislativo quando da elaboração, discussão e aprovação do plano plurianual e da lei orçamentária. No entanto, esses dispositivos não chegaram a ser regulamentados por legislação posterior, contribuindo para a não aplicação das normas acima aventadas.

3) As disposições constitucionais que dizem respeito à destinação de 1% da receita corrente ordinária do Estado para alocação por meio de audiências públicas regionalizadas, bem como aquelas pertinentes à incorporação das propostas das audiências públicas municipais na discussão do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária no âmbito da Assembléia Legislativa não têm sido aplicadas. De outra forma, o trabalho realizado pela Comissão de Participação Popular (CPP) da Assembléia Legislativa, por meio da realização de audiências públicas para discussão e emenda do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária, caracteriza uma inovação importante, na medida em que há a destinação de recursos previamente negociados entre o governo do estado e

a CPP tendo em vista contemplar propostas encaminhadas pelos cidadãos e entidades da sociedade civil que sejam consideradas adequadas no âmbito dessa comissão, ensejando assim a conversão das propostas em emendas formais aos dois instrumentos supracitados.

4) O Poder Legislativo Mineiro discute, emenda e aprova não apenas o Plano Plurianual, como ordinariamente determina a Constituição Federal de 1988, como também o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

Documentos: Constituição do Estado de Minas Gerais; Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Orçamento por Resultados

2.1.- Estruturação do orçamento com base em programas

PP1 Estruturação do orçamento com base em programas	0-5
1. Que porcentagem (%) do orçamento do governo estadual está estruturada por programas	5
2. Os programas do orçamento estadual incluem informações sobre objetivos e metas.	5
3. Os programas do orçamento estadual possuem informações sobre indicadores de desempenho.	3

Entrevistado: André Abreu Reis; Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO) - SEPLAG; e-mail: andré.reis@planejamento.mg.gov.br.

Observações:

1) Como estabelece a Constituição Federal de 1988, o plano plurianual tem natureza global e abrange todas as despesas executadas pelo Poder Público, sejam essas relacionadas a programas de investimento ou de duração continuada. Desse modo, 100% dos recursos contemplados no orçamento (tanto fiscal quanto de investimento das empresas controladas pelo Estado) estão também estabelecidos no plano plurianual e, conseqüentemente, apresentam-se estruturados em programas.

2) O orçamento mineiro, principalmente na parte relacionada ao programa de trabalho (anexo realizado de acordo com previsão da Lei 4.320/64) apresenta informações sobre os objetivos e as metas a serem alcançados no âmbito de cada programa e ação, sendo essas informações extraídas, para a confecção do orçamento, do plano plurianual e de suas revisões anuais.

3) Os indicadores de programa foram inicialmente estabelecidos por meio da Portaria Interministerial N.º 42/99. No entanto, por dificuldades operacionais, o Estado de Minas Gerais apenas no PPA 2004-2007 incluiu os indicadores de programa no plano. No entanto, ainda persistem algumas dificuldades para o estabelecimento de bons indicadores para todos os programas do plano, embora se reconheça os avanços alcançados nos últimos anos. Em 2007, 78% dos programas finalísticos apresentavam indicadores formalmente consignados no plano.

Documentos: Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) – Lei Estadual N.º 17.347/2008; Metodologia de Avaliação dos Órgãos e Entidades que compõem o Sistema Estadual de Planejamento: Índice de Desempenho do Planejamento – produto elaborado em outubro de 2008 por ocasião do Acordo de Resultados celebrado pela Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO).

2.2.- Perspectiva orçamentária de médio prazo

PP2 Responsabilidade econômico-financeira no marco de responsabilidade fiscal	0-5
1.Existe um marco jurídico que estabelece regras de gestão fiscal para os governos estaduais e esse marco é cumprido (por exemplo, LDO e LRF).	5
2.Está sendo elaborado um marco financeiro (LDO) de receitas e despesas de médio prazo (mínimo de três anos), em conformidade com o plano estratégico do governo estadual (PPA).	3
3.As metas fiscais são atualizadas anualmente.	5
4.O orçamento anual do governo estadual leva em conta as metas fiscais de médio prazo do governo federal (LDO).	0
5.O marco jurídico concede autonomia ao governo estadual para contrair dívidas sem a garantia do governo federal (capacidade de endividamento sem garantia soberana).	0

Entrevistado: André Abreu Reis; Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO) - SEPLAG; e-mail:andré.reis@planejamento.mg.gov.br.

Observações:

1) Além da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que é válida para todos os entes da federação, o Estado de Minas Gerais, por força de comando da Constituição Federal de 1988, também elabora a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), detalhando regras para a gestão fiscal da administração pública estadual. Essas regras são utilizadas como instrumentos de controle fiscal da máquina pública pelo governo, haja vista o ajuste fiscal alcançado pelo Estado de Minas Gerais recentemente.

2) Como, por determinação constitucional, a LDO é entregue para discussão e aprovação da Assembléia Legislativa em maio e o plano plurianual é concluído em setembro, há certa dificuldade de coordenação entre esses dois instrumentos, da a maior atualidade do plano, considerando ainda que não existe determinação expressa de revisão dos parâmetros fiscais estabelecidos na LDO no âmbito do PPA, tendo em vista embasar a programação plurianual. Nesse contexto, o modelo institucional adotado no Brasil ainda não favorece essa coordenação, embora isso não anule a validade da LDO enquanto instrumento de gestão fiscal.

3) As metas fiscais estabelecidas na LDO são atualizadas anualmente como decorrência da disposição constitucional que ordena a elaboração anual da LDO como procedimento que antecede e ordena a elaboração da lei orçamentária anual.

4) O orçamento anual do Estado toma como parâmetro apenas as metas fiscais estabelecidos no âmbito da LDO aprovada pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, dado que, nos termos da Constituição Federal, a União e os Estados são entidades federativas autônomas entre si, inclusive no que pertine aos aspectos administrativos e financeiros regulados na LDO.

5) Tendo em conta comandos estabelecidos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal, os Estados não podem contrair dívidas sem autorização do Senado Federal e garantia oferecida pela União.

Documentos: Lei de Diretrizes Orçamentárias; Plano Plurianual de Ação Governamental.

Flexibilidade orçamentária

PP3 Incentivos para a efetividade na gestão (indicar porcentagens)	%
1. Que porcentagem das receitas do governo estadual são receitas próprias? <i>Equivalências: 80-100% = 5; 60-79% = 4; 40-59% = 3; 20%-39% = 2; 0-19% = 1</i>	5
2. Que porcentagem das receitas do governo estadual são transferências (constitucionais e voluntárias) do governo federal? <i>Equivalências: 80-100% = 1; 60-79% = 2; 40-59% = 3; 20%-39% = 4; 0-19% = 5</i>	5
3. Que porcentagem do orçamento do governo estadual é alocada a despesa corrente e a investimento (excluir do cálculo as despesas financeiras de rolagem da dívida)? <i>Equivalências: Gasto Inv. 20-Gasto Corr. 80% = 1; 30-70% = 2; 40-60% = 3; 50%-50% = 4; 60-40% = 5</i>	1
4. Que porcentagem das despesas do governo estadual é pré-alocada por lei (despesas vinculadas)? <i>Equivalências: 80-100% = 1; 60-79% = 2; 40-59% = 3; 20%-39% = 4; 0-19% = 5</i>	3

Entrevistado: André Abreu Reis; Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO) – SEPLAG; email: andré.reis@planejamento.mg.gov.br.

Observações:

1) Em 2007 (Orçamento Fiscal), as receitas próprias (excluindo-se exclusivamente as receitas oriundas de transferências constitucionais e voluntárias da União) representavam 87,43% da receita total.

2) Em 2007 (Orçamento Fiscal), as transferências constitucionais e voluntárias da União representavam 12,57% da receita total do Estado.

3) Desconsiderando as despesas com os serviços da dívida pública estadual (grupos de despesa juros e encargos da dívida e amortização da dívida), as despesas correntes representavam, em 2007, 87,77% das despesas e as despesas de capital 12,23%.

4) As despesas vinculadas representavam, em 2007, 46,58% das despesas totais do Estado no âmbito do Orçamento Fiscal.

Documentos: Balanço Geral do Estado.

2.4. Incentivos para a gestão da efetividade do gasto

PP4 Incentivos para a efetividade do gasto	0-5
1. Existem mecanismos de alocação orçamentária que incentivam a eficiência e a eficácia na gestão das instituições (Gestão por Resultado - GpR).	4
2. As instituições, os programas e projetos aos quais se aplicam os mecanismos que incentivam a eficiência e eficácia na gestão representam (%) do orçamento total.	1
3. O governo estadual presta contas da efetividade de seus gastos ao governo federal	0

4.O governo estadual presta contas da efetividade de seus gastos ao legislativo e ao órgão de auditoria externa (Tribunal de Contas do Estado - TCE)	5
--	---

Entrevistado: André Abreu Reis; Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO) – SEPLAG; email:andré.reis@planejamento.mg.gov.br.

Observações:

1) Os programas estratégicos do governo estadual, denominados programas estruturadores, são alvo não apenas da alocação prioritária de recursos discricionariamente disponíveis, como também de metodologia de gerenciamento intensivo, sob coordenação e apoio de unidade central de apoio ao gerenciamento de projetos. Igualmente, o desempenho dos diversos órgãos e entidades na execução dos programas estruturadores, a partir de janeiro de 2008, é objeto de pactuação no âmbito dos chamados Acordos de Resultado de 1ª e 2ª Etapa – resultados esses contratados tanto com os vários setores (Acordos de 1ª Etapa), quanto com as equipes que compõem cada órgão ou entidade (Acordos de 2ª Etapa) – consubstanciando importante mecanismo de incentivo e penalidades para aprimorar o desempenho dos programas selecionados. A nota atribuída é igual a 4, dado que essa metodologia, embora perfeitamente estabelecida, tem sua aplicação restrita aos programas estratégicos.

2) Em 2007, os gastos executados no âmbito dos Programas Estruturadores correspondiam a 10,60%.

3) Como a União e os Estados são entidades federativas autônomas entre si, não cabe ao Estado prestar conta da efetividade de seus gastos ao governo federal, a não ser sobre os recursos que dela recebe voluntariamente.

4) Existem vários documentos estabelecidos na legislação por meio dos quais o Estado presta contas da efetividade de seus gastos à Assembléia Legislativa e ao Tribunal de Contas, cabendo citar a Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa, a Prestação de Contas Anual e o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual.

Documentos: Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa; Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual; Prestação de Contas Anual (elaborada pela Auditoria Geral do Estado); Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado sobre a prestação de contas apresentada pelo Governador.

2.5. Orçamento participativo

PP5 Orçamento participativo	0-5
1.Existe um marco jurídico que regulamenta a participação dos cidadãos na definição do orçamento do governo estadual.	3
2.O marco jurídico é cumprido ou, se não, o governo estadual estabeleceu mecanismos para que a população participe da definição do orçamento.	2
3.Existem mecanismos institucionalizados por meio dos quais o governo estadual presta contas da execução orçamentária aos atores que participaram da elaboração do orçamento.	3

Entrevistado: André Abreu Reis; Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO) – SEPLAG; email:andré.reis@planejamento.mg.gov.br.

Observações:

1) Conforme explanado no item 1 do tópico 1.3 (PE3), existem normas constitucionais que determinam a participação dos cidadãos na definição do plano plurianual e do orçamento do Estado, mas essas regras não são objeto de regulamentação, principalmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na lei que institui o plano plurianual.

2) A Comissão de Participação Popular (CPP), em parceria com o governo do estado, realiza audiências públicas para discussão e emenda do plano plurianual e da lei orçamentária, com a destinação de recursos específicos para as propostas assim aprovadas (recursos esses negociados entre o governo e a CPP), sendo esse o único mecanismo de participação efetivamente aplicado.

3) No ano de 2007, o Estado de Minas Gerais apresentava como mecanismos institucionalizados de prestação de contas da execução orçamentária a Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa, o Balanço Geral do Estado e o Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual. A partir de 2008 foi instituído o Relatório Institucional de Monitoramento, que apresenta, com uma periodicidade bimestral, a execução física e financeira de todos os programas e ações do Poder Executivo.

Documentos: Constituição do Estado de Minas Gerais; Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais; Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa; Relatório Anual de Avaliação; Balanço Geral do Estado; Relatório Institucional de Monitoramento.

2.6.- Avaliação da efetividade do gasto

PP6 Avaliação da efetividade do gasto	0-5
1.Existe um marco jurídico que determina a avaliação dos resultados dos gastos e fomenta a qualidade do gasto público do governo estadual.	4
2.Existe um sistema de indicadores de desempenho para medir os resultados do gasto do governo estadual.	4
3.O sistema de indicadores de desempenho se aplica a (%) do gasto total do governo estadual.	3
4.Os indicadores de desempenho foram elaborados em conjunto com os responsáveis pelos programas do governo estadual.	5
5.Foram realizadas auto-avaliações do sistema de indicadores de desempenho.	0
6.Foram realizadas avaliações externas do sistema de indicadores de desempenho.	0
7.As decisões orçamentárias são tomadas levando-se em conta os resultados apresentados pelo sistema de indicadores de desempenho.	0

Entrevistado: André Abreu Reis; Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO) – SEPLAG; email:andré.reis@planejamento.mg.gov.br.

Observações:

1) A lei que instituiu o Plano Plurianual 2004-2007 estabeleceu a elaboração do Relatório Anual de Avaliação do PPAG, documento esse que condensa, em seu relatório principal, para cada programa, os principais resultados alcançados, a apuração dos indicadores e a avaliação física e financeira das ações. Embora esse instrumento já esteja consolidado, ainda há importantes

questões a serem aperfeiçoadas, mormente de forma a enriquecer a avaliação qualitativa, abordando, também no âmbito de cada programa, aspectos como concepção, análise dos resultados, implementação, monitoramento, avaliação e recomendações ao responsável. Nesse contexto, outro ponto importante a ser aperfeiçoado diz respeito à institucionalização e inclusão de uma seção específica para verificação do desempenho do plano como um todo.

2) Na sistemática do plano plurianual, a teor da Portaria Interministerial nº. 42/99, os indicadores de desempenho estão vinculados aos programas que compõem o PPA. Nesse sentido, não existe um sistema específico para controle desses indicadores, na medida em que esses são tratados, conjuntamente com os outros atributos qualitativos e quantitativos de programas e ações, no âmbito do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento. Nada obstante, até o momento, esse sistema não contempla mecanismos de monitoramento dos indicadores atrelados aos macroobjetivos ou objetivos estratégicos do PPA, o que justifica a nota atribuída ser igual a 4.

3) No Estado de Minas Gerais, apenas os programas padronizados Apoio à Administração Pública, Obrigações Especiais e Reserva de Contingência não apresentam, em tese, indicadores de desempenho. Aos demais programas é possível então vincular um ou mais indicadores conforme sejam necessários à avaliação da efetividade do programa no alcance de seu objetivo. Nessa perspectiva, não são avaliados os gastos com pessoal ativo e inativo, pensionistas, transferências constitucionais aos Municípios, precatórios, dívida interna e externa, bem como outros gastos considerados como sendo administrativos (despesas meio). Nesse quadro, apenas os programas finalísticos são passíveis de avaliação por meio de indicadores de desempenho, o que representa, em 2007, 60% de todas as despesas incorridas pelo Estado.

4) Ao longo do processo de elaboração e revisão do plano plurianual, as unidades e gerentes responsáveis pelos programas do PPA são acionados pelas unidades setoriais de planejamento e orçamento tendo em vista a elaboração/revisão de todos os atributos relacionados aos respectivos programas, inclusive os indicadores de desempenho que os compõem.

5) Em 2007, não foram elaboradas avaliações do conjunto de indicadores de desempenho vinculados aos programas do PPA. Em 2008, contudo, foi elaborado um trabalho de avaliação dos indicadores de programa ao longo do PPA 2004-2007, o que permitiu a obtenção de importante diagnóstico quanto à situação do plano nesse aspecto.

6) Não houve avaliações externas do conjunto de indicadores de programa no âmbito do PPA 2004-2007.

7) No caso mineiro, os indicadores de desempenho vinculados aos programas do plano apenas são apurados quando da elaboração do Relatório Anual de Avaliação do PPA. Nesse contexto, a verificação assim empreendida tem um caráter *ex post* em relação à execução orçamentária a que se refere, tomando em consideração igualmente que a grande maioria dos indicadores apresenta uma periodicidade anual. Ademais, inexistem mecanismos institucionalizados de incorporação dos resultados apurados a partir dos indicadores de desempenho na programação orçamentária.

Documentos: Plano Plurianual de Ação Governamental - Lei 15.033/2004; Relatório Anual de Avaliação do PPAG; Manual de Revisão do PPAG e de Elaboração da Lei Orçamentária; Metodologia de Avaliação dos Órgãos e Entidades que compõem o Sistema Estadual de Planejamento: Índice de Desempenho do Planejamento – produto elaborado em outubro de 2008 por ocasião do Acordo de Resultados celebrado pela Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO).

2.7. Disseminação de informações

PP7 Disseminação de informações	0-5
1.As informações sobre o orçamento do governo estadual estão à disposição dos cidadãos na internet, quando da apresentação do orçamento ao Poder Legislativo.	5
2.As informações sobre o orçamento colocadas à disposição dos cidadãos permitem identificar a alocação do orçamento por programa, conforme os objetivos do governo estadual.	5
3.As informações sobre as demonstrações financeiras de encerramento de exercício colocadas à disposição dos cidadãos permitem identificar o gasto por categoria, de acordo com os objetivos do governo estadual.	5
4.As prestações de contas (demonstrações financeiras) de encerramento de exercício estão à disposição dos cidadãos na internet, nos seis meses posteriores à data de conclusão da auditoria externa (TCE) ²² .	5

Entrevistado: André Abreu Reis; Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO) - SEPLAG; e-mail:andré.reis@planejamento.mg.gov.br.

Observações:

1) Todos os produtos do macroprocesso de planejamento e orçamento são disponibilizados para os cidadãos por meio da internet como a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (inclusive as propostas inicialmente enviadas à Assembléia Legislativa), o Plano Plurianual de Ação Governamental, o Relatório Institucional de Monitoramento, o Relatório Anual de Avaliação e a Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa.

2) Existem vários relatórios, na Lei Orçamentária Anual, que detalham, sob diferentes formas, os gastos do Estado de Minas Gerais por programa de governo. Dessa forma, ilustrativamente, temos o Programa de Trabalho, que descreve os objetivos e as metas físicas e financeiras por ação, como também é possível citar o Quadro de Detalhamento da Despesa, que discrimina a classificação econômica da despesa igualmente por ação, além de outros demonstrativos analíticos e consolidados disponíveis no orçamento.

3) A Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa, entregue na reunião inaugural da sessão legislativa, apresenta demonstrativo de execução física e financeira de todos os programas e ações do Poder Executivo. Por outro lado, o Relatório Anual de Avaliação, também disponível pela internet, apresenta a avaliação de todos os programas e ações do PPAG, abrangendo todos os órgãos e poderes do Estado. Outrossim, o Balanço Geral do Estado é outra publicação de caráter contábil-financeiro que explicita os dispêndios da administração pública estadual por programa.

4) Como igualmente descrito acima, consoante determina a legislação, todos os relatórios financeiros exigidos pela legislação são disponibilizados para os cidadãos por meio da internet dentro do lapso temporal aludido pela questão.

²² LRF Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Documentos: A verificação da publicidade dos documentos aludidos supra pode ser atestada mediante consulta à internet logo após a conclusão do lapso temporal exigido pela legislação para conclusão desses trabalhos.

ADMINISTRAÇÃO FINANCEIRA PÚBLICA ESTADUAL

3.1.- Aspectos do procedimento orçamentário

F1 Resultados do gasto agregado em comparação ao orçamento original aprovado	0-5
1. Qual o desvio médio (%) entre o orçamento aprovado (LOA) e o orçamento executado, durante os últimos três anos (excluem-se gastos de serviço da dívida e de projetos que contam com financiamento externo). <i>EQUIVALÊNCIAS: menos de 3% = 5; entre 3% e 6% = 4; entre 6% e 9% = 3; entre 9% e 12% = 2; entre 12% e 15% = 1; mais de 15% = 0.</i>	3

Entrevistado: André Abreu Reis; Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO) - SEPLAG; e-mail: andré.reis@planejamento.mg.gov.br.

Observações:

O desvio médio entre o orçamento aprovado (LOA) e o orçamento executado, durante os anos de 2005, 2006 e 2007, excluindo-se os gastos de serviço da dívida e de projetos que contam com financiamento externo, foi igual a 7,52%.

Documentos: Balanço Geral do Estado.

F2 Operações não incluídas no orçamento	0-5
1. A despesa extra-orçamentária ²³ representa (%) da despesa total anual. <i>EQUIVALÊNCIAS: menos de 3% = 5; entre 3% e 6% = 4; entre 6% e 9% = 3; entre 9% e 12% = 2; entre 12% e 15% = 1; mais de 15% = 0.</i>	0

Entrevistada: Maria da Conceição Barros de Rezende – Diretora da Superintendência Central de Contadoria Geral - SEF; e-mail: conceicao.rezende@fazenda.mg.gov.br.

Observações:

As despesas extra-orçamentárias são consideradas variações patrimoniais independentes da execução orçamentária.

Documentos: Balanço Geral do Estado.

²³ Despesa extra-orçamentária é aquela feita por órgãos e entidades públicas mas que não estão incluídas no orçamento. Por exemplo, doação em espécie ou dinheiro recebido de organizações não governamentais, organismos internacionais ou governos estrangeiros, fundos extra-orçamentários, doações ou transferências de pessoas físicas ou jurídicas não computadas como receitas fiscais, etc.

F3 Análise de risco	0-5
1.São realizadas análises de riscos fiscais relacionadas com obrigações diretas, (empréstimos e letras do tesouro) e compromissos de despesas obrigatórias de longo prazo (aposentadorias e pensões).	0
2.Existem mecanismos e instrumentos para mitigar os efeitos dos riscos de obrigações diretas no governo estadual.	0
3.São realizadas análises de riscos relativamente à exposição do governo estadual a desastres naturais.	0
4.Existem mecanismos e instrumentos para mitigar os efeitos dos desastres naturais ocorridos no estado, como seguro contra desastres, fundos de contingência ou fundos de proteção.	0
5.São realizadas análises de riscos fiscais relacionadas com as obrigações indiretas (por ex. garantias do governo estadual a terceiros, passivos atuariais, decisões judiciais) e seguros contratados pelo estado.	0

Entrevistado: Osmar Teixeira de Abreu; Assessor Especial do Secretário de Estado de Fazenda - SEF; e-mail: osmar.abreu@fazenda.mg.gov.br

Observações:

1 – A Secretaria de Estado de Fazenda e a Advocacia Geral do Estado iniciaram estudos com o propósito de, ainda no exercício de 2009, incorporar conceitos e métodos de avaliação de riscos em seus processos e procedimentos críticos sob a ótica fiscal.

F4 Classificação de gastos do orçamento	0-5
1.O orçamento do governo estadual se baseia em uma classificação administrativa e econômica de acordo com as normas de Estatísticas das Finanças Públicas (EFP) do FMI.	0
2.O orçamento do governo estadual se baseia em uma classificação funcional de acordo com as normas da Classificação das Funções da Administração Pública (CFAP) das Nações Unidas.	0
3.O orçamento do governo estadual se baseia em uma classificação por programas.	5
4.O orçamento estadual permite a identificação geográfica do orçamento (por exemplo, por município ou região)	3

Entrevistado: André Abreu Reis; Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO) - SEPLAG; e-mail: andré.reis@planejamento.mg.gov.br.

Observações:

1) A classificação econômica e administrativa utilizada pelo Estado de Minas Gerais não segue a mesma estrutura estabelecida na classificação do FMI, que possui uma perspectiva patrimonialista. A classificação utilizada no governo mineiro segue a Portaria Federal STN/SOF nº. 3/2008 e a Lei nº. 4.320/64. A classificação econômica é a mesma utilizada pelos Estados,

Distrito Federal e Municípios e União, de acordo com a Lei nº. 4.320, de 1964, e Portaria Interministerial STN/SOF nº. 03/2008. No caso da classificação administrativa, esta se baseia na estrutura administrativa, apesar de existirem órgãos orçamentários, tais como Encargos Gerais do Estado, que não representam uma estrutura administrativa, como admite o art. 14 da Lei nº. 4.320, de 1964.

2) A classificação funcional de Minas Gerais não guarda correlação com a classificação das Nações Unidas. Apesar de haver semelhanças em alguns casos, a classificação utilizada no governo mineiro é a estabelecida pela Portaria Federal nº. 42/99.

3) O orçamento do governo estadual se baseia em uma classificação por programas como determina a Lei 4.320/64 e a Portaria Interministerial nº. 42/99. Conforme esse último instrumento normativo, cada ente da federação apresenta uma classificação programática própria.

4) O orçamento, propriamente, apenas identifica geograficamente as despesas de investimento em obras. Por outro lado, cabe ao plano plurianual, conforme mandamento constitucional, apresentar de forma regionalizada as metas físicas e financeiras estabelecidas em cada ação. No entanto, a regionalização das ações do plano ainda encontra-se em fase de consolidação, variando muito a disponibilidade de informações de unidade para unidade.

Documentos: Orçamento do Estado de Minas Gerais.

F5 Contabilidade	0-5
1.O sistema de contabilidade do governo estadual adota normas e padrões internacionais.	0
2.A contabilidade reflete todas as rubricas da classificação do orçamento.	5
3.A contabilidade é organizada pelo regime de competência.	5
4.A contabilidade é organizada pelo regime de caixa.	5
5.Elabora-se anualmente um relatório consolidado do governo estadual que contém informações completas sobre receitas e despesas.	5
6.Elabora-se anualmente um relatório consolidado do governo estadual que contém informações completas sobre os ativos e passivos financeiros.	5
7.O relatório é submetido a uma auditoria externa (TCE) ²⁴ nos seis meses posteriores ao encerramento do exercício fiscal.	5

Entrevistado: Maria da Conceição Barros de Rezende – Diretora da Superintendência Central de Contadoria Geral – SEF; e-mail: conceicao.rezende@fazenda.mg.gov.br.

Observações:

1) Adoção prevista a partir do exercício financeiro de 2010, conforme Portaria MF nº 184, de 25 de agosto de 2008;

3 e 4) A legislação brasileira estabeleceu o regime misto para a apuração dos resultados no âmbito da Contabilidade Governamental, conforme disposto no art. 35 da Lei Federal nº. 4.320/64, sendo o de caixa para a receita e o de competência para as despesas;

²⁴ TCE = Tribunal de Contas do Estado

7) Segundo o art. 76 da Constituição Estadual, o controle externo a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete apreciar e emitir parecer prévio das contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado.

As prestações de contas devem ser enviadas dentro de sessenta dias da abertura da sessão legislativa do exercício financeiro seguinte.

F6 Integração financeira eletrônica	
1.O governo estadual está integrado ao sistema eletrônico da administração financeira do governo federal (SIAFI)	0
2.O governo estadual disponibiliza na internet um sistema de informação para prestação de contas sobre as transferências e o endividamento.	5
3.O sistema federal de investimento público (SINP, em alguns países ²⁵) incorpora os projetos de investimento do governo estadual.	0
4.A contratação pública do governo estadual faz parte do sistema eletrônico de aquisições do governo federal.	0
5.O governo estadual possui um sistema integrado de administração financeira próprio que cobre todas as operações financeiras dos órgãos e entidades públicas estaduais.	5
6.O governo estadual consolida as informações financeiras e orçamentárias dos municípios localizados no estado.	0

Entrevistado: Geber Soares de Oliveira, Diretor da Superintendência Central de Administração Financeira – SEF; e-mail: geber.oliveira@fazenda.mg.gov.br

Observações:

2. O Estado disponibiliza informações, no site da Secretaria de Fazenda, sobre as transferências constitucionais para os municípios e sobre a Dívida Consolidada Líquida, no conceito da Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.2.- Sistema de Aquisições

F7 Marco jurídico	0-5
1. Existe um marco jurídico que regula o processo de aquisições e contratações do governo estadual (levar em conta se é diferente daquele que rege as instituições públicas do governo federal), baseado na concorrência e transparência para a adjudicação dos contratos públicos.	5
F8 Sistema eletrônico de aquisições e transparência	0-5
1.Existe um sistema eletrônico (e-compras) para coletar e disseminar informações aos cidadãos sobre aquisições, o que inclui disseminação da lei e das normas, convites para licitação, solicitações de propostas e informações sobre a adjudicação de contratos.	5
2.O sistema eletrônico é usado por instituições (ou empresas do governo estadual) para transações de compra e venda que representam (%) do total das compras do governo estadual.	5
3.Todas as informações sobre adjudicações de contratos são publicadas na internet.	5

²⁵ Processo ou sistema que elabora o PPA - federal.

Entrevistado: Ana Luiza Camargo Hirle - Diretora da Diretoria Central de Licitações e Contratos, da Superintendência Central de Recursos Logísticos e Patrimônio – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. E-mail: ana.hirle@planejamento.mg.gov.br

Observações:

MARCO JURÍDICO

O Estado de Minas Gerais possui normas próprias que regulamentam o processo de aquisições e contratações. Parte do processo é regulado pelas normas federais, Lei Federal 8.666/1993 – regras gerais de licitação; Lei Federal 10.520/2002 – regulamento da modalidade de pregão e Lei Complementar 123/2006 – benefícios para pequenas empresas nas compras públicas.

O Estado possui regulamentos complementares, sobre a modalidade pregão (Decreto Estadual 44.786/08), o sistema de registro de preços (Decreto Estadual 44.787/08), benefícios para micro e pequenas empresas (Decreto Estadual 44.630/2007 e Resolução 058/2007 SEPLAG).

SISTEMA ELETRÔNICO

O Estado possui sistema próprio de compras, de utilização obrigatória para os órgãos e entidades estaduais desde 2004 – Decreto Estadual 43.699/2003.

Consultas a este sítio podem ser feitas pelo endereço eletrônico www.compras.mg.gov.br. Estão disponíveis informações sobre os processos de compras dos órgãos e entidades estaduais.

Em 05 de janeiro de 2009 foi disponibilizada nova versão do sistema eletrônico que disponibilizará todos os resultados sobre adjudicações em processos de compras estaduais pela internet.

Documentos:

A legislação de compras e relacionada ao sistema eletrônico está disponível no endereço eletrônico www.compras.mg.gov.br

F9	Marco institucional do sistema de aquisições	0-5
1.	Existe um órgão do governo estadual que dispõe de estatísticas sobre aquisições, acessíveis às instituições públicas.	5
2.	Aplica-se um processo administrativo para a apresentação e resolução de controvérsia relativas ao processo de aquisições.	2
3.	O processo de apresentação e resolução de controvérsias relativas ao processo de aquisições é executado por uma instituição externa.	3

Entrevistado: Ana Luiza Camargo Hirle - Diretora da Diretoria Central de Licitações e Contratos, da Superintendência Central de Recursos Logísticos e Patrimônio – SEPLAG; e-mail: ana.hirle@planejamento.mg.gov.br

Observações:

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão é órgão central do governo do Estado. A área central de licitações e contratos – Superintendência Central de Recursos Logísticos e Patrimônio – possui informações sobre os processos de compras realizados por todos os órgãos e entidades estaduais.

Essa área é responsável pela regulamentação no tema de compras públicas, pela política de compras estadual e pela orientação dos órgãos e entidades.

Os processos administrativos relacionados a solução de controvérsias relativas ao processo de aquisições são realizados dentro de cada instituição executora do processo de aquisição, havendo trabalho conjunto com a Auditoria-Geral do Estado para a aplicação de penalidade mais graves aos fornecedores (suspensão do direito de licitar e declaração de inidoneidade).

Existe um órgão de controle externo, responsável pela auditoria dos processos de licitação, o Tribunal de Contas Estadual.

Os procedimentos administrativos para apurar falhas de fornecedores ainda não representam parte relevante dos processos de compras. É recente a cultura estadual de gestão de fornecedores.

Da mesma maneira, a auditoria de processos pelo Tribunal de Contas do Estado é feita por amostras, não contemplando o total de processos. Todavia, o fornecedor que sentir-se lesado poderá entrar com representação nesse órgão, solicitando a arbitragem do conflito.

Documentos:

A legislação para solução de controvérsias é Lei Estadual 13.994/2001, Decreto Estadual 44.431/2006. Disponíveis na página www.compras.mg.gov.br link legislação, conteúdo de “Cadastro de Fornecedores”.

3.3.- Auditoria externa e interna

F10 Auditoria interna²⁶	0-5
1.Existe um marco jurídico de auditoria interna, comum a todas as instituições do governo estadual.	5
2.O marco jurídico adota as normas internacionais de auditoria.	5
3.Existe um órgão encarregado da auditoria interna do governo estadual.	5
4.A auditoria interna é realizada anualmente em (%) das instituições do governo estadual.	5

Entrevistado: Álvaro Godoy Penido – Auditor Interno - AUGE – MG;

e-mail: alvaropenido@yahoo.com.br

Observações:

1) O Sistema de Controle Interno deve ser entendido como toda linha de ação estabelecida pela administração para promover a eficiência nas operações e estimular a observação das políticas estabelecidas, visando o alcance dos objetivos e metas programados, e não se limitando ao sentido estritamente financeiro e administrativo, pois envolve um conceito mais amplo de controle de gestão. As atividades da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais são organizadas nos seguintes sistemas (Lei Delegada nº. 112/2007):

I - Sistema Central de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças;

II - Sistema Central de Auditoria Interna.

²⁶ Controle interno estadual

Assim, verifica-se que a função AUDITORIA é parte integrante do Sistema de Controle Interno e busca avaliar a adequação e eficácia dos mecanismos do controle para um desempenho satisfatório da instituição.

2) O modelo de auditoria adotado no Estado de Minas Gerais é descentralizado, preventivo e permanente, seguindo as normas preconizadas pelo *IIA – The Institute of Internal Auditors*, entidade internacional dedicada ao desenvolvimento profissional contínuo do auditor interno e da profissão de auditoria interna.

3) A Auditoria-Geral do Estado – AUGE-MG, é o órgão central do Sistema Central de Auditoria Interna em Minas Gerais, tendo por finalidade planejar, coordenar e executar as funções de auditoria e correção administrativa nos órgãos e nas entidades da Administração Pública do Poder Executivo.

4) No âmbito do Poder Executivo Estadual, é realizada anualmente auditoria interna em todos os órgãos e secretarias da Administração Direta e em todas as autarquias e fundações da Administração Indireta. A Auditoria Geral do Estado de Minas Gerais – AUGE MG, conta atualmente com 72 (setenta e duas) unidades descentralizadas de Auditoria, sendo 58 (cinquenta e oito) nos órgãos e entidades e 14 (quatorze) nas empresas públicas, todas vinculadas tecnicamente à Auditoria-Geral, consolidando o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual, preconizado no art. 81 da Constituição Mineira.

Documentos:

- Lei Delegada nº.133 de 25/01/2007 - Dispõe sobre a Auditoria-Geral do Estado - AUGE, órgão central do Sistema Central de Auditoria Interna.
- Decreto nº. 44.655 de 19/11/2007 - Dispõe sobre a organização da Auditoria-Geral do Estado - AUGE.
- Lei Delegada nº. 112/2007 - Dispõe sobre a organização e a estrutura da administração pública do poder executivo do estado.
- Artigo 81 da Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989.
- *IIA – The Institute of Internal Auditors* - Práticas para o Exercício Profissional da Auditoria Interna.
- Site da AUGE-MG www.auditoriageral.mg.gov.br

F11 Marco jurídico e institucional da auditoria externa²⁷	0-5
1.Existe um marco jurídico que regula a auditoria externa do governo estadual.	5
2.O marco jurídico adota as normas internacionais de auditoria do setor público (INTOSAI ²⁸).	2
3.Existe um órgão independente que realiza auditorias externas em todas as entidades do governo estadual.	5
4.O órgão encarregado da auditoria externa realiza anualmente auditorias de receitas/despesas do governo estadual.	4
5.O órgão encarregado da auditoria externa realiza anualmente auditorias de ativos / passivos do governo estadual.	2
6.O órgão encarregado da auditoria externa realiza auditorias de gestão dos projetos e investimentos do governo estadual.	2
7.O governo estadual auditado envia uma resposta formal por escrito dos	3

²⁷ Controle externo estadual

²⁸ INTOSAI – International Organization of the Supreme Audit Institutions

achados de auditoria, indicando como os problemas encontrados foram solucionados.	
8.Os relatórios de auditoria são apresentados ao Legislativo, conforme os prazos estabelecidos por lei.	5
9.Os relatórios de auditoria estão à disposição dos cidadãos na internet, nos seis meses posteriores à data de conclusão da auditoria.	0
10.O governo estadual presta contas de seus gastos ao governo federal.	0

Entrevistado: Valquíria de Sousa Pinheiro e Conceição Aparecida Ramalho França, Técnicas de Controle Externo do Tribunal de Contas de Minas Gerais

Observações: * A prestação de contas de transferências voluntárias de recursos federais é enviada diretamente ao órgão repassador e fiscalizada pela CGU (controle interno) e pelo Tribunal de Contas da União (controle externo).

Documentos: Lei Complementar nº 102 de 17 de Janeiro de 2008; Resolução nº 12 de 19 de Dezembro de 2008 e Instruções Normativas.

GESTÃO DE PROGRAMAS E PROJETOS

4.1.-Avaliação *ex-ante* e priorização de projetos de investimento

G1 Normas e instituições de avaliação <i>ex-ante</i> (GERAES)	0-5
1.Existe um marco jurídico ou um sistema de investimento público ²⁹ que estabelece a obrigatoriedade de avaliar a viabilidade dos projetos de investimento do governo estadual.	4
2.(%) dos projetos de investimento do governo estadual são submetidos a avaliações <i>ex-ante</i> .	3
3.Os projetos de investimento do governo estadual são submetidos a avaliações <i>ex-ante</i> no âmbito do sistema de investimento público ³⁰ do governo federal.	0
4.Os resultados das avaliações <i>ex-ante</i> dos projetos são utilizados para fins da programação orçamentária.	4
5.As informações sobre as avaliações <i>ex-ante</i> estão à disposição dos cidadãos na internet .	0

Entrevistado: João Victor Silveira Rezende – Diretor da Superintendência Central de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado

Observações:

Os principais projetos de investimento do governo estadual são analisados e discutidos previamente (*ex-ante*) pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES. O CDES é composto por: governador do estado; vice-governador; 1 representante de Assembléia Legislativa; 2 representantes das universidades (UFMG e UEMG); 17 secretários de estado e 7 presidentes de empresas, institutos e fundações do governo do estado; presidente da Associação Mineira de Municípios; 16 representantes das seguintes entidades: FIEMG; FAEMG; ACMINAS; FACEMG; CICI-MG; CDL-BH; FETAEMG; Coordenação Sindical dos Trabalhadores do Serviço Público do Estado de Minas; FETRAN; 8 representantes das centrais sindicais; e, 10 cidadãos designados pelo Governador. Tem como função também, de acordo

²⁹ Processo ou sistema de elaboração do PPA - estadual

³⁰ Processo ou sistema de elaboração do PPA - federal

com a lei nº 12.237 de 1996, propor o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e coordenar a política de desenvolvimento econômico-social do Estado.

Cabe destacar também outra estrutura de avaliação ex-ante dentro do governo mineiro. A Lei Delegada 49/2003, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências, contempla em seu art. 2º “[...] a criação de um Colegiado de Gestão Governamental, composto pelos Secretários de Estado e pelos titulares da Auditoria Geral do Estado e da Procuradoria Geral do Estado, agrupados em Câmaras Temáticas, na forma estabelecida em decreto [...]”. As atribuições desse Colegiado são assegurar coerência entre a concepção e a execução das políticas públicas setoriais; conceber e articular a execução de programas multissetoriais, destinados a regiões ou segmentos populacionais específicos; acompanhar as metas e os resultados dos programas governamentais; identificar restrições e dificuldades para execução dos programas governamentais, propondo medidas necessárias à sua viabilização e assegurar a interação governamental (Lei delegada nº49/2003, art.3º).

Documentos:

- Lei nº 12.237/1996

- Lei nº49/2003

4.2.- Gestão institucional e gestão de bens e serviços

G2 Visão setorial de médio prazo	0-5
1.Existe um plano estadual de médio prazo do setor.	4
2.A elaboração do plano contou com a participação da sociedade civil.	4
3.Os objetivos do plano setorial estadual coincidem com os objetivos do plano nacional para o setor.	0
4.(%) do plano setorial estadual que conta com financiamento do orçamento estadual.	5

G3 Gestão setorial de bens e serviços	0-5
1.Existem metas anuais e plurianuais para a produção de bens e serviços.	4
2.As metas anuais têm responsáveis institucionais e individuais.	4
3.As instituições, programas ou serviços do setor firmam contratos de gestão com o governo estadual.	4
4.Os sistemas de remuneração e avaliação de pessoal incentivam a obtenção de resultados institucionais.	3
5.Está sendo implementada uma estratégia de GpR no governo estadual.	3
6.Existe uma estratégia para melhorar a qualidade dos serviços no governo estadual.	4
7.São coletadas informações periódicas sobre a opinião dos usuários referentes aos serviços oferecidos no governo estadual.	3
8.São utilizados mecanismos de consulta aos cidadãos para introduzir melhorias nos serviços oferecidos pelo governo estadual.	3

Entrevistado: João Victor Silveira Rezende – Diretor da Superintendência Central de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado

Observações:

A Constituição Mineira de 1989 reproduz em seu art. 154, o mesmo que a CF 88 estabelece no seu art. 165, ou seja:

Art. 154 - A lei que instituir o plano plurianual de ação governamental estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada.

Mas ela acrescenta, no parágrafo único do mesmo artigo, que o plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos na CM 89 serão elaborados em consonância com o PMDI e submetidos à apreciação da Assembléia Legislativa. Isso mostra que o planejamento de médio prazo traduzido no PPAG deve ser compatível com as diretrizes de longo prazo definidas no PMDI.

Após a negociação com os órgãos setoriais de governo, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão elabora projeto de lei do PPAG que é apreciado na Assembléia e devolvido ao governador para receber sanção. A tradução da política de determinado órgão ou setor em programas deve se dar da seguinte forma: são elencados os programas de governo já existentes aos quais será dada continuidade ou outros que serão criados e postos em prática para os próximos quatro anos. Cada programa contém uma unidade responsável pelo mesmo, o objetivo, a justificativa para inclusão do novo programa e o público alvo. É necessário definir também a qual objetivo prioritário do governo o programa se refere bem como o tipo de programa, se da área meio ou finalística; seu horizonte temporal, se é temporário ou contínuo e indicadores. Cada programa é constituído de ações que podem ser classificadas em atividades ou projetos. O produto é fruto de cada ação e deve ser especificado e quantificado fisicamente e financeiramente. Além disso, deve-se especificar a finalidade da ação e sua descrição, ou seja, as etapas a serem cumpridas.

É também importante ressaltar, nessa seção, o Acordo de Resultados, instituído pela lei nº. 14.694 de 2003, alterado pela lei 17.600 de 2008. Ele consiste numa avaliação de desempenho institucional. O acordo é celebrado entre os dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão, como responsáveis pelos programas definidos no PPAG (lei nº. 14.694, arts. 1º e 2º).

Documentos:

- Decreto 44873/2008: regulamenta a Lei nº. 17.600, de 1º de julho de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências.

- Lei nº. 15.033 de 2004.

- Constituição Mineira de 1989, art. 154.

- Constituição Federal de 1988, art. 165.

G4 Sistemas setoriais de informações	0-5
1.Existem sistemas de informações confiáveis e atualizadas sobre a quantidade de serviços prestados pelo governo estadual.	3
2.Existem sistemas de informações confiáveis e atualizadas sobre a qualidade dos serviços prestados pelo governo estadual.	3

G4 Sistemas setoriais de informações	0-5
3.Existem sistemas de informações confiáveis e atualizadas sobre os custos dos serviços prestados pelo governo estadual.	1
4.Existem indicadores de eficiência sobre os serviços do governo estadual (níveis de assistência e cobertura dos serviços), que são atualizados anualmente.	1
5.As informações sobre resultados de gestão estão à disposição dos cidadãos na internet.	4

Entrevistado: João Victor Silveira Rezende – Diretor da Superintendência Central de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado

Observações:

O projeto do Portal Minas está inserido na Política de Governança Eletrônica do Estado de Minas Gerais, e teve como objetivo mudar a forma como as informações são disponibilizadas via internet, visando um melhor atendimento às necessidades dos usuários.

No processo de concepção, cujo início ocorreu no final de 2003, o objetivo foi abandonar a visão institucional que até então era recorrente em páginas de governo. Situação também encontrada no antigo Portal Minas. Além disso, as informações não eram atualizadas e existiam bases diversas de informação.

O novo portal, lançado em junho de 2004, mudou a maneira como o Governo do Estado de Minas Gerais disponibiliza suas informações na Internet, de forma pioneira no país. Na prática, a arquitetura da informação foi alterada em dois aspectos principais. O primeiro diz respeito à organização e apresentação dos serviços e informações de acordo com o público-alvo a que destinam: cidadãos, empresas, governo e servidores públicos. Assim, ao acessar o Portal Minas o usuário identifica-se com um dos públicos citados para encontrar a informação ou serviço desejado. A classificação por públicos-alvo é extremamente importante, uma vez que cada um desses públicos tem necessidades informacionais distintas.

O segundo aspecto é a organização das informações e serviços numa estrutura de assuntos e também de eventos ou linhas da vida (life events). A classificação por 'Assuntos' é relacionada diretamente ao tema que o usuário procura como 'saúde', 'educação', etc. Na classificação por 'eventos ou linhas da vida', ou life events, os serviços e informações são agrupados conforme fatos do cotidiano de uma pessoa, como por exemplo: 'matriculando seu filho na escola', 'tirando carteira de motorista'.

Essa nova forma de organização das informações do Portal Minas, possibilita o acesso rápido e intuitivo ao que o usuário procura, já que este não precisa saber qual a instituição responsável pela informação ou serviço para encontrá-la.

Mesmo diante dessa nova estrutura informacional, o Portal Minas também manteve a estrutura institucional de organização das informações e serviços. Dessa maneira o usuário consegue encontrar a informação desejada por diversos caminhos diferentes.

A partir do momento em que definiu a nova estrutura do Portal Minas, foi preciso determinar qual seria a melhor forma de mantê-lo atualizado. Optou-se por desenvolver uma ferramenta web que possibilitasse a alimentação descentralizada das informações. O objetivo é responsabilizar as instituições pelas informações disponibilizadas à sociedade, por meio do Portal Minas. Todos os perfis de usuários, e também toda a estrutura de funcionamento do sistema, foram estabelecidos pela Resolução nº.93 de 2003, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. É

extremamente importante a existência de tal normatização, pois possibilita uma efetiva cobrança em relação às instituições quanto ao seu cumprimento.

A Ferramenta de Gestão de Conteúdo Descentralizada do Portal Minas é extremamente fácil de utilizar. Um fato importante é que não há a necessidade de nenhum conhecimento específico, de programação ou informática, para realizar o trabalho de atualização das informações.

A partir do desenvolvimento da Ferramenta de Alimentação Descentralizada, e com a indicação dos responsáveis nas instituições para a alimentação das informações, foram realizados treinamentos para que essas pessoas estivessem aptas a atualizar ou inserir novas informações e serviços no Portal Minas. O processo de atualização das informações vem sendo realizado com sucesso, já que conteúdos vêm sendo paulatinamente atualizados pelos órgãos e entidades. Isto reflete em ganhos tanto para administração pública, que passa a ter maior facilidade para informar e prestar serviços, quanto para a sociedade, que passa a ter acesso de forma mais rápida e transparente aos serviços prestados pelo Estado.

O endereço do Portal Minas é: www.mg.gov.br

Documentos:

- Resolução nº. 93, de 14 de dezembro de 2004. (Institui o Portal Minas)
- Resolução nº. 005, de 21 de janeiro de 2004 (Constitui o Comitê de Governança Eletrônica).
- Manual para Edição de Conteúdos do Portal Minas;
- Resolução nº. 64 de 25/11/2008 que estabelece as diretrizes para estruturação, elaboração, manutenção e padronização de serviços eletrônicos dos sítios na Internet, dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo da Administração Pública Estadual Direta, Autárquica e Fundacional.

MONITORAMENTO E AVALIAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA ESTADUAL

Monitoramento da gestão estadual

ME1 Instituições e alcance do monitoramento de programas e projetos	0-5
1.Existe um órgão interno do governo estadual encarregado de monitorar o cumprimento de objetivos e metas, por meio de indicadores de desempenho.	5
2.O órgão que realiza o monitoramento adota normas técnicas e metodologias de trabalho estabelecidas formalmente.	4
3.Os programas monitorados representam (%) do gasto total do governo estadual.	5

Entrevistado: André Abreu Reis; Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO) - SEPLAG; e-mail:andré.reis@planejamento.mg.gov.br.

Observações:

1) Cabe ao órgão central do sistema de planejamento e orçamento estadual (nos termos da Lei Estadual nº. 15.033/2004 - atualmente o PPAG 2008-2011 é regulado pela Lei Estadual nº. 17.347/2008), a Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO), a atribuição de monitorar o cumprimento de objetivos e metas elencados no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), utilizando-se, para isso, tanto do Sistema de

Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN), quanto de outros indicadores de desempenho. O monitoramento e a avaliação da gestão pública estadual também são realizados pela Superintendência Central de Modernização Institucional (SUMIN), à qual cabe coordenar o processo de implantação, monitoramento e avaliação dos instrumentos de contratualização de desempenho estabelecidos no Estado. Além disso, cabe à Superintendência Central de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (SCGERAES), que desempenha o papel de unidade central de apoio ao gerenciamento dos projetos que compõem os programas estruturadores do governo.

2) Há, além de normas estabelecidas na legislação (Decreto nº. 44.044/2005, Resolução SEPLAG nº. 43/2005, Deliberação Normativa JPOF 14/2006 e Ofício Circular SPLOR nº. 14/2008), um manual de monitoramento do PPAG, que detalha os procedimentos técnicos de monitoramento a serem realizados pelos órgãos e entidades por meio do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). A nota atribuída é igual a 4, dada a necessidade de aprimoramento e atualização do manual de monitoramento.

3) Em 2007 apenas os programas do Poder Executivo eram monitorados ao longo do exercício financeiro, o que representa 90,5% do gasto total do governo estadual.

Documentos: Lei Estadual nº. 15.033/2004; Decreto nº. 44.044/2005, Resolução SEPLAG nº. 43/2005, Deliberação Normativa JPOF 14/2006; Manual SIGPLAN de Monitoramento do PPAG; Relatório Anual de Avaliação do PPAG.

ME2 Uso e disseminação de informações de monitoramento	0-5
1.Existem critérios e procedimentos institucionalizados que são aplicados para analisar e corrigir o descumprimento da execução detectado pelo monitoramento.	4
2.As informações de monitoramento dos objetivos e metas do governo estadual estão à disposição dos cidadãos na internet.	0

Entrevistado: André Abreu Reis; Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO); e-mail: andré.reis@planejamento.mg.gov.br.

Observações:

1) Esses critérios e procedimentos existem no âmbito do gerenciamento intensivo a que são submetidos os programas estruturadores, cabendo relatar a existência de uma Superintendência Central específica para desenvolver o papel de unidade central de apoio ao gerenciamento dos projetos estratégicos do governo. O cumprimento das etapas e marcos de cada programa estadual estão contratados em contrato de gestão com o Governador do Estado

2) A partir do exercício de 2008, as informações de monitoramento dos objetivos e metas do governo estadual estão à disposição dos cidadãos na internet por meio da publicação do Relatório Institucional de Monitoramento, que apresenta com uma periodicidade bimestral a execução física e financeira de todos os programas e ações do Poder Executivo.

Documentos: Relatório Institucional de Monitoramento.

ME3 Sistemas de informações estatísticas	0-5
1.O governo estadual conta com sistemas de informações atualizadas sobre a situação social do Estado.	3
2.As informações sobre os indicadores sociais são confiáveis e atualizadas periodicamente.	3
3.As informações sobre os indicadores sociais produzidos pelo sistema de informações estatísticas servem para monitorar a consecução de objetivos e metas do governo estadual.	3
4.O governo estadual conta com sistemas de informações atualizadas sobre a situação econômica do Estado.	4
5.As informações sobre os indicadores econômicos são confiáveis e atualizadas periodicamente.	3
6.As informações sobre os indicadores econômicos produzidas pelo sistema de informações estatísticas servem para monitorar o cumprimento de objetivos e metas do governo estadual.	3

Entrevistado: Tadeu Barreto – Coordenador Executivo do Programa Estado para Resultados.

e-mail: programaestadopararesultados@planejamento.mg.gov.br

Observações: A FJP em 2007 ainda estava iniciando seu processo de mudança: a PAD era uma idéia, o IMRS uma promessa, mas o PIB já era estruturado. As informações existentes são via de regra difusas no Estado (o EpR começa a sistematizar a coleta e concentração dessas). Utilização ainda de informações da PED – RMBH, bem como as bases para o Estado da RAIS, Caged e PNAD.

Documentos: Boletins do PIB, rascunhos das idéias de frentes de pesquisa com Pedro Olinto (Banco Mundial), IMRS 2004-2006, dados PED, RAIS, Caged e PNAD.

5.2 Avaliação da gestão estadual

ME4 Marco jurídico da avaliação	0-5
1.Existe um marco jurídico que dispõe sobre a avaliação de programas do governo estadual.	4
2.O marco jurídico estabelece os órgãos responsáveis, seus objetivos, suas funções e seus recursos para a avaliação das políticas e dos programas do governo estadual.	4

Entrevistado: André Abreu Reis; Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO) - SEPLAG; e-mail:andré.reis@planejamento.mg.gov.br.

Observações:

1) A Lei Estadual nº. 15.033/2004 contempla normas sobre a avaliação dos programas do governo estadual, estabelecendo como produto desse processo, a ser enviado inclusive à Assembléia Legislativa, o Relatório Anual de Avaliação. No entanto, ainda hoje os dispositivos que detalham o escopo da avaliação carecem de aperfeiçoamento, embora se possa dizer que o instrumento esteja consolidado no âmbito da administração pública estadual.

2) A Lei Estadual nº. 15.033/2004 determina o regramento básico da avaliação de programas envolvendo todos os aspectos arrolados no item analisado, mas não existe normas que detalham o procedimento principalmente no âmbito das unidades e gerentes responsáveis pelos programas do plano plurianual, razão pela qual a nota atribuída é igual a 4.

Documentos: Lei Estadual nº. 15.033/2004.

ME5 Normas e métodos de avaliação	0-5
1.Existe um órgão do governo estadual encarregado de avaliar os programas e projetos.	4
2.Existe um documento oficial (interno ou externo) que estabelece as metodologias e os aspectos técnicos para a realização de avaliações.	3
3.(%) das avaliações são externas.	0

Entrevistado: André Abreu Reis; Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO) - SEPLAG; e-mail:andré.reis@planejamento.mg.gov.br.

Observações:

1) Cabe à Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO) coordenar a elaboração do Relatório Anual de Avaliação do PPAG no âmbito do Estado de Minas Gerais nos termos da Lei 15.033/2004. A avaliação aborda aspectos gerais do cumprimento das metas consignadas no PPAG, envolvendo, especificamente no âmbito da avaliação dos programas, a descrição dos principais resultados, a apuração do índice alcançado dos indicadores vinculados aos diversos programas, bem como a verificação do cumprimento das metas físicas e financeiras das ações.

2) No caso mineiro o procedimento de avaliação é regulado por um roteiro técnico interno que orienta e disciplina a elaboração do Relatório Anual de Avaliação do PPAG, mormente no que tange à etapa sob a responsabilidade das unidades responsáveis pelos diversos programas do plano. Contudo, como a avaliação é simplificada e baseada principalmente nos dados aferidos por meio do monitoramento, não cabe afirmar que se trata propriamente de um manual técnico de avaliação. Nesse contexto, também não há, por exemplo, regramento que discipline a avaliação global do plano, o que explica a nota atribuída ser igual a 3.

3) A legislação mineira não determina a contratação de avaliações externas do plano ou de programas específicos, embora a Auditoria Geral do Estado e o Tribunal de Contas do Estado procedam igualmente à análise do desempenho da administração estadual no cumprimento das metas consignadas no PPAG, seja por meio da Prestação de Contas encaminhadas anualmente pelo Estado à Assembléia Legislativa por intermédio da Auditoria Geral, seja por meio do Parecer Prévio do Tribunal de Contas sobre o relatório assim encaminhado.

Documentos: Relatório Anual de Avaliação do PPAG.

5.3 Uso e disseminação de informações sobre a avaliação

ME6 Disseminação e ações decorrentes do descumprimento de objetivos	0-5
1.O descumprimento de metas e objetivos, detectado pelas avaliações, acarreta ações corretivas de caráter técnico, administrativo e financeiro.	3
2.Os encarregados dos programas avaliados devem responder formalmente às observações feitas pela avaliação referentes ao cumprimento de metas e objetivos.	3
3.Os relatórios de avaliação estão à disposição dos cidadãos na internet.	5

Entrevistado: André Abreu Reis; Diretor da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO); e-mail: andré.reis@planejamento.mg.gov.br.

Observações:

1) O governo do Estado vem elaborando o relatório de avaliação dos programas desde 2005. Nele é avaliado o cumprimento das metas físicas e financeiras das unidades além dos indicadores de desempenho dos programas estaduais. O relatório é a referencia para os órgãos e entidades realizarem as alterações de programas e ações na revisão do PPAG para o exercício seguinte. Embora já venha sendo elaborado e divulgado desde 2005 ainda carece de aperfeiçoamentos nos seus mecanismos de *enforcement*.

2)Quando do encaminhamento da Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa, momento anterior à confecção do documento de avaliação do PPAG, os encarregados dos programas devem prestar explicações a respeito do cumprimento da meta física e financeira dos programas, explicações estas que são encaminhadas juntamente com a Mensagem ao Poder Legislativo. Portanto quando da elaboração do relatório, os órgãos e entidades já prestaram explicações referentes aos pontos referentes à execução física e financeira de seus programas.

3) O Relatório Anual de Avaliação do PPAG encontra-se à disposição dos cidadãos na internet no sítio eletrônico da SEPLAG.

Documentos: Relatório Anual de Avaliação do PPAG.

Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)