

Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública:

uma análise à luz da experiência de Minas Gerais

Eduardo Granha Magalhães Gomes

Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública:

uma análise à luz da experiência de Minas Gerais

Banca examinadora:

Prof. Orientadora Maria Rita Garcia Loureiro Durand

Prof. Regina Sílvia Viotto M. Pacheco

Prof. Fernando Luiz Abrúcio

Prof. Fernando de Souza Coelho

Prof. Ana Cláudia Niedhardt Capella

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

EDUARDO GRANHA MAGALHÃES GOMES

**Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública:
uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado em Administração Pública e Governo da FGV/EAESP
Área de concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas, como requisito para obtenção de título de doutor em Administração Pública e Governo.

Orientadora: Maria Rita Garcia Loureiro Durand

São Paulo

2009

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. São Paulo: EAESP/FGV, 2009, 187 p. (Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Doutorado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV, Área de Concentração: Transformações do Estado e Políticas Públicas).

Resumo: O presente estudo analisa a relação causal entre Gestão por Resultados, eficiência e “accountability”, subjacente ao receituário da Nova Gestão Pública. Para isso fazemos uma discussão teórica que visa a definir o conceito de eficiência, principalmente para incorporar sua dimensão política, os limites políticos e organizacionais à sua realização, e os contornos de um modelo normativo de Gestão por Resultados, este elaborado à luz dos conceitos de coordenação intragovernamental da tomada de decisão e da implementação, mecanismos de coordenação e indicadores de resultados. As implicações dessa discussão são então ilustradas e complementadas a partir da análise do Choque de Gestão de Minas Gerais, experiência importante no âmbito da NGP, particularmente no tocante à contratualização de resultados. Como conclusões, a constatação que a experiência mineira ainda é tímida na orientação para resultados entendidos como efeitos, embora tenha avançado no controle por produtos, e que o próprio modelo de Gestão por Resultados apresenta alta probabilidade de incorrer em déficits de responsividade e de “accountability” e mesmo em ineficiência. Finalmente, argumenta-se que iniciativas devem ser empreendidas no sentido do estudo e do desenvolvimento de métodos de coordenação por valores e habilidades.

Palavras-chaves: Gestão por Resultados, Eficiência, Accountability, Choque de Gestão, Minas Gerais, Indicadores.

Agradecimentos

Aos meus pais, Ilma e Celso, a quem dedico esta conquista! Apesar da trajetória talvez tortuosa, da Metalurgia à Administração Pública, a busca de respostas para inquietudes políticas e sociais e o dever intimamente inescapável de “fazer alguma coisa” remontam inequivocamente à minha formação primeira, aos valores ensinados e em mim incutidos por esta convivência com vocês. Obrigado!

A toda minha família, minhas irmãs e “irmão” Flávia, Renata e Thomaz, minhas sobrinhas Amanda e Carol, meu sobrinho Thiago, minhas tias e tios Elza, Lúcia, Ieda, Wilson, Maria, Vera, Carlinhos, Dininha, meus primos e primas. Obrigado pelo apoio, carinho, estabilidade e por compreenderem a privação de convívio que jornada tão extensa implica.

Ao meu grande amigo Moisés, a quem devo a iniciação no debate público e a inspiração para escolher este caminho. Ah, se não fossem as mesas de bar... Nelas, regadas a política, debatemos visões importantes, do Alex, Giovanna, Queiróz, Trezentos, Arilton, Luiz Fernando, tendo sempre discussões “equilibradas”, “nada apaixonadas”, de altíssimo nível intelectual (ou ético?)... Esquerdistas, direitistas, progressistas, conservadores, amigos, obrigado!

É claro que falta o samba! Aos meus amigos Zé, Jack, Ana, Gil, Raul, Ju, Tulim, Karine, Ivana, Baca, Rossana, Berta, Lili, só tenho a lamentar que “...bataque é um privilégio que não se aprende no colégio...”, como mais ou menos assim dizia Noel Rosa. Talvez agora retome minhas pretensões com a cuíca... Aos amigos Vanessa, Gegé, Sebá, Dedé. Obrigado a todos pela amizade e pela leveza que, juntos, tentamos imprimir às nossas vidas!

Aos meus amigos que tão bem me receberam em São Paulo, nas várias idas e vindas: Kennedy, Waldyr, Hiro, Storino, Cecília, Oswaldo, Geórgia, Tatiana, Dani, Silvia, Fátima, Meire, Marcito, Eliana, Paola, Ana Tê. Obrigado pelos bons tempos!

Às experiências riquíssimas na RISA, Prefeitura de Santo André, Prefeitura de BH e Governo de Minas, e aos muitos colegas e amigos (“os jacarés”, né Elias?) que lá fiz. Agora, com todo o gás para o Governo Federal!

Aos meus eternos professores de Administração Pública e Governo, o que seria deste engenheiro metalurgista sem vocês?... Maria Rita, Regina Pacheco, Fernando Abrúcio, Marta Farah, Mário Aquino, obrigado por tudo! Vocês ampliaram meus horizontes, mudaram a minha vida!!!

Finalmente, a quem é o principal credor dessa longa trajetória: o povo brasileiro. De 29 anos de banco de escola, desde o primário, passando por duas graduações em universidades federais e chegando aqui ao doutorado, o contribuinte brasileiro pagou nada menos que 76% destes estudos, sempre em escolas de alto nível. Espero conseguir retribuir!!!

E viva o Glorioso Clube Atlético Mineiro!

Sumário

Introdução.....	7
1.1 Nova Gestão Pública e a busca da eficiência	11
1.2 O conceito de eficiência.....	19
1.3 Eficiência e seus limites na administração pública.....	24
1.3.1 Eficiência e política.....	25
1.3.2 Eficiência e racionalidade.....	39
2. Políticas públicas de gestão: coordenação.....	44
2.1 Políticas públicas de gestão	45
2.2 O desafio da coordenação intragovernamental.....	47
2.2.1 Coordenação: conceitos.....	50
2.2.2 Coordenação da tomada de decisão.....	52
2.2.3 Coordenação da implementação.....	62
2.3 Gestão por resultados.....	66
2.3.1 Resultados e indicadores de resultados	71
3. O caso de Minas Gerais.....	77
3.1 O Choque de Gestão – medidas imediatas.....	78
3.2 O Choque de Gestão – Planejamento Estratégico e Contratualização de Resultados ...	83
3.2.1 Formulação da estratégia.....	84
3.2.2 Implementação da estratégia	92
3.2.3 Contratualização de resultados.....	96
4. Análise do caso de Minas Gerais.....	107
4.1.A definição dos objetivos e sua tradução em resultados	110
4.1.1 A definição dos objetivos.....	110
4.1.2 A tradução dos objetivos em indicadores de resultados.....	115
4.2 A implementação: concessão de autonomias e coordenação por resultados	122
4.3 O enforcement do modelo de Minas.....	127
4.4 Eficiência e transparência no caso de Minas Gerais.....	134
5. Conclusão.....	152
6.1 Anexo I – Participação dos itens nos acordos de resultados	170
6.2 Anexo II – Resultados finalísticos de Minas Gerais.....	171
7. Legislação, manuais e estatísticas consultadas	175
8. Bibliografia.....	176

Introdução

Uma das recomendações presentes no receituário da Nova Gestão Pública (NGP) é o modelo de Gestão por Resultados. Essencialmente a partir da crítica ao modelo burocrático, no qual haveria um excessivo apego às regras e procedimentos, a NGP defende a flexibilização dos meios e a orientação da organização e dos agentes públicos para o alcance de resultados.

O modelo encerraria assim, simultaneamente, valores de eficiência e de democracia. De eficiência, na medida em que supõe que não só a clareza da definição dos objetivos e a sua operacionalização em resultados permite que toda a organização se oriente em sua direção, mas também que a flexibilidade no tocante aos recursos e aos processos permite uma adequação mais racional aos fins visados. Além disso, ao focalizar essencialmente os efeitos ou a efetividade das intervenções públicas, em substituição à coordenação por procedimentos ou ao controle por meio de alguma medida de produto, o modelo ressalta o que de fato importa ao cidadão e à sociedade, que é a mudança real na condição social de interesse.

Com relação à democracia, os objetivos e resultados claros permitiriam maior “accountability”, uma vez que o estabelecimento de indicadores de resultados e de metas traria mais transparência e permitiria relações mais inequívocas de controle e sanção. Esta maior susceptibilidade ao controle público contribuiria também para a eficiência.

O objetivo principal desse trabalho é discutir essa hipótese, ou seja, de forma sintética, a relação causal entre Gestão por Resultados e eficiência em um ambiente democrático. Para isso, dedicamos boa parte do trabalho à discussão teórica dos conceitos de eficiência e racionalidade, procurando incluir a dimensão política e fazê-la dialogar com questões da Teoria Organizacional, de forma a permitir a elaboração de uma definição operacional de eficiência. Esta será essencial para a discussão subsequente sobre limites políticos e organizacionais à eficiência na administração pública.

Em seguida discutimos conceitualmente o modelo de Gestão por Resultados, à luz, principalmente, de discussões teóricas sobre coordenação intragovernamental nos momentos de formulação e implementação de políticas públicas, sobre mecanismos de coordenação e sobre indicadores de resultados. O objetivo é também operacionalizar uma concepção de Gestão por Resultados, de tal forma a permitir um diálogo com o conceito de eficiência discutido e com o caso empírico a ser analisado.

Este, por sua vez, trata-se do Choque de Gestão de Minas Gerais, uma iniciativa que se tornou referência, nacional e internacionalmente, pela aplicação abrangente de preceitos importantes da Nova Gestão Pública, dentre eles o modelo de gestão orientada por resultados. Finalmente, então, a experiência de Minas é descrita e analisada tendo em vista toda a discussão teórica precedente, com os objetivos de ilustrar implicações de tal discussão e contribuir para possíveis conclusões acerca da relação esperada entre gestão por resultados, eficiência e “accountability”.

De forma mais esquemática, o trabalho está organizado da seguinte forma: o capítulo 1 apresenta a trajetória recente da busca pela eficiência, cerne das reformas presentes na Inglaterra do início dos anos 80, e que proliferaram para uma série de países ao longo das últimas décadas no âmbito da Nova Gestão Pública. No Brasil, esse movimento é simbolizado pela Emenda 19 de 1998 que, dentre outras medidas, guindou a eficiência a princípio constitucional da Administração Pública, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Em seguida, procuramos então elucidar o conceito de eficiência, uma vez que o termo é normalmente referido em termos exclusivamente econômicos, o que é inadequado à discussão atinente às organizações e políticas públicas. Ainda no capítulo 1, discutimos os diversos limites à eficiência na administração pública, a partir de características institucionais que envolvem a Administração Pública em uma sociedade democrática e plural como a brasileira, com governos de coalizão e cultura patrimonialista. Numa linha complementar de

argumentação realçamos os limites apontados pela teoria organizacional referentes à racionalidade limitada dos atores e às disfunções burocráticas.

No segundo capítulo, a partir do conceito de eficiência e dos limites apresentados, discorremos sobre as políticas públicas de gestão, ou mais especificamente, sobre os mecanismos de coordenação intragovernamental, elementos fundamentais para convergência de ações em torno de objetivos comuns nas organizações. Nesse capítulo discutimos a coordenação em dois momentos: o da tomada de decisão ou da definição de objetivos, quando discorremos sobre os mecanismos de voto, deliberação colegiada, barganha incrementalismo e planejamento racional exaustivo; e o momento da implementação, quando apresentamos, dentre outros, os mecanismos de coordenação por procedimentos, por habilidades e por resultados.

Ainda no capítulo 2, discorremos sobre o modelo de Gestão por Resultados, procurando identificar características que deveriam estar necessariamente presentes em uma abordagem normativa do modelo. Como componente fundamental para isso, apresentamos a discussão sobre indicadores, realçando algumas propriedades que os mesmos devem possuir para viabilizar a operacionalização dos objetivos em indicadores de resultados.

Com vistas a ilustrar e problematizar a elaboração teórica, no capítulo 3 apresentamos o chamado “Choque de Gestão”, experiência levada a cabo pelo Governo do Estado de Minas Gerais a partir de 2003, e que recebeu significativa publicidade na imprensa, nos meios governamental, acadêmico e também empresarial, e que talvez constitua a mais consistente implantação do receituário do movimento da Nova Gestão Pública no Brasil, particularmente no que se refere ao modelo de contratualização de resultados. O capítulo apresenta as medidas imediatas que mais propriamente relacionam-se ao conceito de “choque”, e enfatiza a elaboração e a implementação da estratégia governamental, feitas por meio de um planejamento estratégico abrangente, pelo gerenciamento intensivo dos projetos e pela contratualização de resultados junto aos órgãos da própria administração direta.

O último capítulo dedica-se, finalmente, a analisar a experiência mineira *vis a vis* o modelo normativo de Gestão por Resultados e a discussão de eficiência realizada. Dentre as conclusões do estudo, a constatação que Minas Gerais apresenta uma prática ainda tímida em termos de orientação para resultados, entendidos aqui como efeitos, o que pode ser em parte explicado por dificuldades inerentes ao próprio modelo de Gestão por Resultados. Este, como veremos, devido principalmente a dificuldades de operacionalizar e medir indicadores de resultados, apresenta, paradoxalmente, alta probabilidade de incorrer em ao menos um dos seguintes problemas importantes: ineficiência, déficit de responsividade democrática, não efetividade da relação de “accountability” ou relação negativa de custo-benefício do próprio sistema de controle.

1. Eficiência e democracia na Administração Pública

1.1 Nova Gestão Pública e a busca da eficiência

Presente na retórica dos movimentos pela reforma do Estado, que se iniciam na década de 80 nos países anglo-saxões, particularmente nos EUA de Reagan e na Inglaterra de Thatcher, mas que se propagam para outros países, inclusive o Brasil a partir dos anos 90, a busca de maior eficiência da Administração Pública é um dos temas cruciais. Se em sua perspectiva inicial, estas reformas propunham o Estado mínimo, transferindo grande parte da prestação dos serviços públicos ao mercado sob o argumento de que a alocação dos bens seria nele muito mais eficiente, movimentos posteriores passaram a defender a sua reconstrução, em busca de um tamanho adequado e eficiente de Estado. Assim, em que pesem algumas divergências inconciliáveis entre essas duas perspectivas, no tocante a premissas, causas e soluções para os problemas vivenciados pelas administrações públicas, a preocupação com a eficiência das políticas e dos serviços públicos é um ponto comum.

Após quase três décadas do início desse movimento de reformas, podemos afirmar que o objetivo da eficiência permanece presente, embora muitas iniciativas com tal intento tenham se frustrado. Hoje em dia, a eficiência é parte do escopo da Nova Gestão Pública que, de certa forma, é um modelo para onde convergiram preocupações, preceitos e objetivos presentes nos modelos anteriores de reforma do Estado, desde o gerencialismo puro, como descrito por ABRÚCIO (1998), até perspectivas mais democráticas de gestão, como descrito por TEIXEIRA (2001) ou PETERS (2005). Isto é, de forma geral, na retórica da Nova Gestão Pública encontram-se presentes os objetivos destinados à obtenção do equilíbrio fiscal, foco precípua das reformas gerencialistas, assim como objetivos de promover maior competição política e de suprir as crescentes necessidades sociais, por meio de um Estado reconstruído.

Para tanto, tais objetivos devem ser atingidos por meio de uma série de mudanças no modelo burocrático de administração e também na forma de inserção do Estado na sociedade e na economia que visam a mais democracia e mais eficiência. No tocante ao modo de inserção discute-se, e inequivocamente presencia-se em alguns casos, a ampliação do conceito de governo, por meio do reconhecimento da existência de estruturas de poder, de produção e de prestação de serviços públicos, localizadas fora das estruturas formais de governo, como a sociedade civil organizada e a iniciativa privada. Nessa nova estrutura de governança, a presença de tais atores não somente é reconhecida, mas compreendida como conveniente e até mesmo essencial ao desenvolvimento sócio econômico dos países, seja por meio da substituição das incumbências do antigo Estado produtor, pela maior participação na prestação de serviços públicos, ou ainda pelo exercício de uma cidadania mais ativa nos espaços públicos crescentemente criados. Assim, é diante deste referencial de ampliação do conceito de governo que o Estado brasileiro, por exemplo, adquiriu e continua adquirindo novos contornos por meio da privatização das empresas públicas, das concessões de serviços, da formação de parcerias público-privadas, da intensificação do movimento das ONG's, dos processos de descentralização, e da ampliação e qualificação dos canais de transparência, de responsabilização e de democracia participativa.¹

Em relação ao modelo de administração das organizações públicas, a década de 90 trouxe também uma série de questionamentos e redefinições, ao ponto de se falar na superação do modelo burocrático, que seria então substituído por um modelo gerencial.² Sobre isso, no entanto, cabe ressaltar que os valores burocráticos tradicionais, particularmente relativos ao reconhecimento

¹ Veja, por exemplo, as Organizações Sociais na área de Saúde em São Paulo (ABRÚCIO e SANO, 2008). No caso da ampliação da participação política, um exemplo são os preceitos da Constituição Federal de 1988, que prevêem referendos, plebiscitos, audiências públicas e a proliferação dos conselhos gestores de políticas públicas, a chamada "febre conselhistas". (GOMES, 2003).

² A rigor, a maior parte das organizações públicas, particularmente as brasileiras, não experimentou um modelo burocrático clássico, tampouco suas disfunções, para as quais as críticas do paradigma gerencial são dirigidas. Sobre esse assunto, uma pesquisa interessante sobre grau de implantação de elementos burocráticos clássicos pode ser vista em EVANS e RAUCH (1999), na qual o Brasil aparece com 7,6 pontos, entre 1970 e 1990, em uma escala de "weberianismo" cujo range vai de 0 a 14.

da legitimidade democrática dos governantes eleitos e ao zelo inegociável pelos valores públicos, permanecem inequivocamente atuais e necessários, juntamente com a própria eficiência, que embora seja um dos objetos fundamentais das novas prescrições reformistas, já era, com nuances conceituais, característica presente na concepção clássica ou weberiana de burocracia.

Entretanto, é importante reconhecer que o chamado Paradigma Gerencial³, incluindo aqui seus diversos momentos (Gerencialismo Puro, Consumerismo e *Public Service Orientation* – ABRÚCIO, 1998) introduziu, de fato, importantes questões que devem ser harmoniosamente alinhadas àqueles valores: foco no cidadão, reforço dos elementos meritocráticos, flexibilidade e gestão por resultados são aspectos inovadores enfatizados pelo novo paradigma. O chamado foco no cidadão, isto é, a percepção do cidadão em toda a sua amplitude, abrangendo suas necessidades e demandas como usuário e cliente, como contribuinte e como ator político principal, e a busca do seu atendimento de modo inequivocamente preferencial e com qualidade, re-legitimando o próprio Estado, talvez seja a síntese dos preceitos introduzidos pela Nova Gestão Pública.

Com relação às avaliações de desempenho, é fundamental resgatar e fortalecer os critérios de mérito para a ocupação, o exercício e a evolução nos cargos e funções públicas, de forma a substituir ou aperfeiçoar critérios como o de senioridade ou de avaliações de competência apenas na entrada do serviço público. Quanto à prestação dos serviços públicos, a burocratização dos processos administrativos, o apego excessivo às normas, o exercício assoberbado de controle sobre meios, características marcantes em processos ou setores de muitas instituições públicas, tornam imperativa a mudança em direção à maior flexibilidade na condução dos serviços e políticas públicas pelos gestores.

³ A diferença mais marcante entre o “escopo” inicial do chamado Paradigma Gerencial e a Nova Gestão Pública é a preocupação desta última com a inclusão da “competição política” como solução adequada ao problema de assimetria de informação. Ou seja, além da “competição econômica”, entendida pelo Paradigma Gerencial como a solução para a baixa performance dos serviços públicos, a NGP ressalta também o caráter essencial de maior participação e competição política.

Em relação à gestão com foco em resultados, principal prescrição da Nova Gestão Pública de interesse desse estudo, a ênfase recai sobre o uso eficaz da informação, o estabelecimento de indicadores de desempenho e, enfim, a preocupação constante com o monitoramento e a avaliação do efeito dos serviços e políticas públicas visando ao aumento da eficiência, efetividade e “accountability” da gestão pública. Simultaneamente, torna-se condição essencial para o aumento da autonomia processual dos gestores e da flexibilidade dos processos públicos.

Enfim, democracia e eficiência são assim valores e desafios que devem ser perseguidos, de forma simultânea e harmoniosa, pelos gestores públicos, conforme propugna a Nova Gestão Pública. Mas ao fim e ao cabo, ao que interessa a esse estudo, podemos dizer que estas iniciativas de mudança da forma de inserção do Estado na sociedade e no mercado e do modo de administração das organizações públicas estão buscando o aumento da eficiência na prestação dos serviços públicos. Ou seja, ainda que nas perspectivas mais recentes e politizadas, a NGP tenha incorporado a preocupação com uma maior competição política, com o aumento das possibilidades de *accountability*, tal ampliação democrática pode ser vista, também, como um meio ou um instrumento na busca da própria eficiência, decorrente dos benefícios potenciais das deliberações colegiadas e do maior controle e responsabilização dos agentes públicos.

Finalmente, a presença de tais objetivos remete, necessariamente, a uma ênfase nas chamadas políticas públicas de gestão, aquele conjunto de funções administrativas destinadas a zelar pelo uso racional dos recursos, como informação, mão-de-obra e matérias-primas, por meio de políticas de planejamento e orçamento, logística e compras, gestão de pessoas, contabilidade de custos, sistemas de informação e estruturas organizacionais. Ou seja, uma vez que a chamada reconstrução do Estado (EVANS, 1997) propugna o aumento da capacidade do Estado de forma a torná-lo mais eficiente, a função gestão passa a ser sobremaneira enfatizada.

No entanto, cumprir tal objetivo de tornar a administração pública eficiente não é uma tarefa simples, como nos revelam experiências anteriores nesse sentido. Isto é, tanto no Brasil como em toda a América Latina, a presença na pauta governamental de iniciativas com vistas à promoção de reformas no setor público não é privilégio das últimas duas décadas. Desde os anos 30, devido a crescente intervenção estatal na sociedade e na economia que se verificaria a partir de então, discussões sobre a necessidade de reformar ou modernizar as atividades públicas tornaram-se constantes; via de regra abordando questões relacionadas à superação de elementos patrimonialistas e clientelistas que impregnavam o Estado, à obtenção de maior eficiência e eficácia nos serviços prestados ao cidadão, e a refletir sobre o papel e o tamanho do Estado. (SPINK, 1998; ENAP, 1993)

Os primeiros enfoques de reformas do setor público dos países da América Latina, a partir de então, eram voltados para a implementação de gestões orçamentárias, notadamente sob consultoria dos EUA. Em seguida são observadas medidas com vistas a introduzir práticas de administração de pessoal e sistema de mérito com estabilidade dos funcionários. Nos anos 40, surgem questões ligadas à eficiência, suscitando ênfases em O&M (Organização e Métodos) e desburocratização. Na década de 50, são estruturadas instituições voltadas ao treinamento administrativo, segundo um modelo racionalista de eficiência e uma clara separação entre política e administração. Eficiência, efetividade, boa gerência e pessoal qualificado tornam-se questões básicas discutidas por estas instituições, subsidiando os debates que ocorreram ao longo da década de 60. Nos anos 70, as abordagens passam a integrar a questão do desenvolvimento, e as reformas adquirem a função de propiciar uma base de apoio aos planos nacionais. Na década seguinte, com a crise econômica e financeira, surge a necessidade de ajustes estruturais e adequações do orçamento aos níveis de receita disponível, e a conseqüente retirada do controle estatal de diversas atividades, levando à redução do papel do Estado. Na década de 90, o enfoque passou a ser na chamada Administração Pública Gerencial. (SPINK, 1998)

Especificamente no Brasil, a primeira grande iniciativa data do Estado Novo de Vargas, com a criação do Departamento de Administração do Setor Público (DASP). O projeto associava a promoção do desenvolvimento econômico, pela via estatal, a reformas administrativas como a criação do concurso público e o estabelecimento de critérios meritocráticos de promoção dos funcionários públicos. Ele foi parcialmente bem sucedido na criação de uma burocracia weberiana na administração direta, mas não conseguiu eliminar algumas características patrimonialistas, flagrantes até nos dias atuais. (ENAP, 1993; NUNES, 1997)

No período JK, foi criada uma administração paralela com vistas ao aumento de autonomia e flexibilidade. Nesta época ocorre a proliferação de órgãos de administração indireta. Outra mudança relevante no setor público foi a ocorrida na ditadura militar, a partir do Decreto Lei 200 de 1967, que enquanto promoveu uma forte centralização normativa, aumentando o poder e as atribuições da União, promoveu também uma grande descentralização através das instituições da administração indireta. Ocorre então uma expansão do Estado com as empresas públicas, autarquias, fundações e sociedades de economia mista. Em 1979, no governo João Figueiredo, é criado o Programa Nacional de Desburocratização, com objetivo de facilitar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos, e que pressupunha iniciativas envolvendo não só o Executivo, mas também Legislativo e Judiciário. Este programa foi interrompido com o advento do primeiro governo civil. (ENAP, 1993)

A segunda metade da década de 80 é marcada pelo advento da Constituição de 1988 que, no capítulo referente à Administração Pública, trouxe importantes mudanças. Sob o argumento que o modelo daspiano não havia sido plenamente instaurado e que a descentralização do regime militar tinha aberto espaços para o clientelismo, os constituintes optaram por “completar a revolução burocrática” e retornar à centralização, instituindo o Regime Jurídico Único e regras mais rígidas de concurso público. Este regramento foi estendido para toda a administração pública, eliminando então a autonomia e flexibilidade das autarquias e fundações. (BRESSER, 1996)

No Governo Collor, por sua vez, houve “...políticas explícitas de desorganização e desmantelamento da máquina pública...”, parcialmente revertidas no governo subsequente de Itamar Franco que, no entanto, não avançou em uma política abrangente de reorganização do aparelho do Estado. (PACHECO, 2002, 3)

Enfim, como observava SPINK em 1998, nestes 70 anos em que se fala de reforma do Estado na América Latina, com esta ou outra nomenclatura, não se tem obtidos resultados plenamente satisfatórios. O próprio fato de que as amplas reformas sempre estiveram nas agendas dos governos é revelador do insucesso parcial das tentativas anteriores. O crescente acréscimo de novos objetivos a cada tendência reformista talvez esteja evitando que se analisem as razões dos insucessos anteriores, o que evitaria incorrer em erros do passado. (SPINK, 1998)

A última tentativa consistente no Brasil de fazer uma ampla Reforma do Estado foi tentada no Governo Fernando Henrique Cardoso, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 19 de 04 de junho de 1998, que trata do Plano Diretor de Reforma do Estado. Inicialmente conhecida como Administração Pública Gerencial e, nos dias de hoje, alinhada aos preceitos da Nova Gestão Pública, tal iniciativa encerra propostas como publicização da prestação de serviços públicos, flexibilização da estabilidade do funcionalismo com a incorporação da possibilidade de demissão por insuficiência de desempenho e a contratualização de resultados com prestadores de serviços, públicos e privados, dentre outras. Cabe ainda destacar, o que simboliza bem o espírito da reforma, a mudança promovida pela Emenda 19 no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal: o acréscimo da **eficiência** como princípio constitucional da Administração Pública, ao lado da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Mas mais uma vez, como mostra REZENDE (2004), as mudanças institucionais propostas pelo Ministério da Reforma do Estado (MARE), durante o Governo FHC, caracterizadas pelo privilegiamento do controle sobre os resultados em contraponto ao controle *ex-ante* sobre os procedimentos, cerne do modelo de

reforma propugnado, não ocorreram da forma desejável, principalmente devido à resistência imposta pela política de ajuste fiscal. Ou seja, remetendo à tipificação da crise brasileira do início dos anos FHC (BRESSER PEREIRA, 1998, 239), o governo privilegiou e opôs o enfrentamento da crise econômica e financeira ao enfrentamento das crises do modo de intervenção do Estado na economia e da crise do modelo burocrático de administração pública, como se tratassem de objetivos conflitantes.⁴ Finalmente, no Governo Lula, a agenda de reformas, em nível federal, ficou adormecida.

Ainda assim, a agenda da reforma do Estado, particularmente relativa às questões de governança e de administração burocrática, continuou em muitos estados da federação brasileira. O caso de Minas Gerais, intitulado Choque de Gestão, é um caso exemplar de implementação dos preceitos da Nova Gestão Pública: planejamento estratégico, foco em resultados e contratualização de desempenho institucional e individual são algumas dessas iniciativas conduzidas pelo modelo de gestão ali implantado. Com seu modelo de gestão, Minas Gerais tornou-se um *case*, uma referência nacional e internacional de administração pública gerencial.

Diante desse quadro, de tentativas, sucessos e fracassos das políticas públicas de gestão, torna-se relevante entender as dificuldades encontradas pelos gestores públicos nessa busca por maior eficiência; discutir quais os instrumentos administrativos que estão à sua disposição para enfrentá-las; e, através de um caso empírico, verificar os resultados da implementação dos preceitos da NGP, particularmente do modelo de gestão por resultados, como parece ser o arcabouço do modelo de Minas Gerais. De início, a seguir faremos uma discussão sobre o conceito de eficiência e as dificuldades políticas e organizacionais à sua realização.

⁴ REZENDE (2004) atribui o predomínio do ajuste fiscal sobre as mudanças que visavam à maior flexibilidade (gestão por resultados) às necessidades de maior controle sobre o gasto público e à desconfiança que a flexibilidade implicaria em perda desse controle.

1.2 O conceito de eficiência

De forma geral, podemos pensar no conceito de eficiência como aquele relacionado ao emprego de recursos de forma a obter a melhor relação custo-benefício entre os objetivos estabelecidos e os recursos utilizados. Para isso, os recursos devem ser empregados de forma racional, critério presente na base das organizações administrativas e parte integrante do paradigma dominante na teoria organizacional. COELHO (1979, 3)

Além disso, a conceituação de eficiência na literatura é, via de regra, acompanhada das definições diferenciadoras e complementares de eficácia e de efetividade. Para MOTTA (1990, 230), por exemplo, eficiência refere-se ao cumprimento de normas e à redução de custos. Sua utilidade é verificar se um programa público foi executado de maneira mais competente e segundo a melhor relação custo-resultado. Eficácia refere-se ao alcance de resultados e à qualidade dos produtos e serviços e sua utilidade é verificar se os resultados previstos foram alcançados em termos de quantidade e qualidade. A efetividade, por sua vez, refere-se ao efeito da decisão pública e sua utilidade é verificar se o programa responde adequadamente às demandas, aos apoios e às necessidades da comunidade. Em outras palavras, avaliar eficiência é saber como aconteceu; a eficácia, o que aconteceu; a efetividade, que diferença faz.

De forma semelhante, para CAIDEN & CAIDEN (2001, 82) a eficiência é a relação entre os insumos e os resultados, sendo exemplos a utilização do mínimo de insumos para produzir um determinado resultado ou a obtenção de máximos resultados para um determinado nível de insumos. A eficiência pode ser medida por meio dos resultados, da produtividade e dos custos. A efetividade, por sua vez, sinaliza o êxito do programa e é focada em seus resultados, tais como são avaliados por meio das avaliações de efeito. Além disso, a qualidade dos serviços pode ser estimada por meio de medidas relacionadas com a satisfação dos usuários.

Portanto, a literatura corrente define eficiência como o balanço entre os objetivos atingidos e os recursos utilizados para tal; por eficácia, entende-se a constatação se os objetivos foram alcançados no nível de qualidade esperado; e no caso da efetividade, avalia-se se os resultados pretendidos, em termos de efeito social ou econômico, foram atingidos, mas “sem” preocupações quanto aos recursos despendidos.⁵

Ora, uma primeira consideração é que essa possível diferenciação conceitual entre os três termos depende, a rigor, dos objetivos considerados. Se, por exemplo, a iniciativa em análise pretende “construir escolas”, a eficácia será avaliada pela observação do produto físico da ação: a escola. A eficiência, pelo cálculo da relação entre os recursos gastos e o produto executado. A efetividade pode ser avaliada como o efeito que essa escola trouxe para o nível de escolarização da população alvo ou para o desempenho em exames de avaliação de proficiência.

No entanto, se o objetivo passa a ser expresso como “aumentar o nível de escolarização da população alvo”, a eficácia passa a ser a medida de um objetivo intermediário que visa a atingir aquele resultado, a rigor, que visa a atingir a própria efetividade, sendo a construção física da escola apenas um produto intermediário. Nesse caso, uma política pública ou uma ação poderia ser considerada eficiente somente se se referisse à efetividade; no nosso exemplo, ao aumento da escolarização.

Além dessa questão, outra consideração mais importante é que não faz sentido dizer que uma ação não foi eficaz ou não foi efetiva, embora tenha sido conduzida de forma eficiente. Isto implicaria aceitar que a ação não alcançou os produtos objetivados (eficácia) ou os resultados (efetividade), condição necessária para realizar o balanço com o conjunto de recursos utilizados, com o qual então se calcula a própria eficiência. Isto é, na ausência do “numerador”,

⁵ O conceito de eficiência usado no “campo” do Gerenciamento de Projetos é mais específico. Ele é definido no âmbito interno ao projeto e não considera os resultados ou impactos. Conforme Guia PMBOK (2004), a eficiência de custos é a relação entre o custo orçado e o custo realizado para empreender o projeto ou algumas de suas ações. Não há menção aos resultados.

o produto ou o resultado, não é possível calcular a equação de eficiência, de tal forma que ser eficiente e não ser eficaz ou não ser efetivo seria um ilogismo.

Por outro lado, é possível dizer que uma ação foi eficaz ou efetiva, embora ineficiente. Isto implicaria o atingimento dos produtos ou dos resultados, embora com dispêndio excessivo de recursos. Apesar de ser uma situação totalmente factível, devido ao que foi exposto no parágrafo anterior e ao que interessa a esse trabalho, assumimos aqui um conceito de eficiência que abrange, necessariamente, os conceitos de eficácia ou de efetividade. Ou seja, embora seja possível ser eficaz ou efetivo e não ser eficiente, não é possível ser eficiente e não ser eficaz ou efetivo. A rigor, a depender do objetivo, eficiência abrange eficácia ou abrange efetividade.

Portanto, nesse texto o conceito de “eficiência” será utilizado como o balanço entre objetivos atingidos, traduzidos em produtos ou em resultados⁶, e recursos utilizados, o que pode ser simbolizado na equação abaixo:

$$\text{Eficiência} \approx \frac{\text{objetivos}}{\text{recursos}}$$

Mas enquanto é razoavelmente fácil apreender o sentido do numerador da equação de eficiência, o objetivo a ser atingido, traduzido em um produto físico ou um resultado ou efeito social⁷, muito mais complexa são a compreensão e a eventual mensuração do que entendemos por “uso racional dos recursos”, tanto pelas dificuldades envolvidas na designação dos “recursos”, quanto pela dificuldade em afirmar a racionalidade de determinada ação.

Isto é, por “recursos” podemos entender o conjunto de insumos de produção ou de prestação de serviços que abrange mão-de-obra, matéria-prima, material de

⁶ Sob o paradigma da Nova Gestão Pública, podemos assumir que a eficiência está mais relacionada ao alcance de resultados do que de produtos, devido à ênfase na efetividade que a NGP coloca.

⁷ A facilidade mencionada refere-se ao entendimento intuitivo do conceito de objetivos, resultados e produtos. No entanto, como veremos no capítulo 2, na discussão de gestão por resultados, traduzir um objetivo em um produto ou em um resultado não é, precisa e conceitualmente, uma tarefa trivial.

consumo, insumos diversos (energia elétrica, telefone, etc.), tecnologia, tempo, informação, recursos de gestão e, destacadamente na Administração Pública, recursos políticos. Enquanto os primeiros itens podem ser designados e valorados economicamente com alguma facilidade, tempo, informação, recursos de gestão e recursos políticos complexificam sobremaneira qualquer tentativa de medir a eficiência.

Em relação à informação, é reconhecida a imperfeição seja da sua disponibilidade seja da capacidade de absorção e processamento de toda a informação disponível, para a tomada de decisão. Além disso, cabe lembrar que em ambientes políticos, principalmente em ambientes competitivos, a informação é uma importante fonte de poder. Assim, é extremamente difícil precisar os custos de obtenção das informações e a produtividade com que elas são utilizadas. Por recursos de gestão, por sua vez, entendem-se as tecnologias e pessoas envolvidas nas funções de gestão destinadas a planejar, organizar, dirigir e controlar os processos e atividades, o que envolve ainda atributos subjetivos como capacidade de liderança ou de motivação, questões também de difícil apreensão objetiva.

Quanto aos recursos políticos, são aqueles recursos “despendidos” no processo de consecução de determinado objetivo, concessões próprias de um ambiente político plural, e podem se configurar como adoção de agenda programática de terceiros, cessão de cargos, aceitação de mudanças orçamentárias, recurso à mobilização de determinados atores políticos ou grupos de interesse, cessão de recursos materiais do Estado, dentre outras. A rigor, ocorre uma barganha visando à obtenção da legitimidade e do suporte político necessário a uma determinada ação ou política pública, o que pode envolver trocas concretas, se a relação se dá interna à política pública sob avaliação de eficiência, ou mesmo configuração de uma espécie de mercado de créditos políticos, a serem “cobrados e honrados” no futuro.⁸

⁸ A questão pode ser ainda um pouco mais complexa, se lembrarmos o papel da estratégia e a perspectiva quanto à frequência das interações políticas, que afeta sobremaneira o custo dos recursos políticos. Isto é, a perspectiva de interações repetidas pode diminuir os custos e viabilizar determinadas ações. Poderíamos ainda, a rigor, separar recursos dessa natureza entre recursos políticos e recursos sociais. Por exemplo, a mobilização da sociedade civil

Cabe ressaltar que há uma relação dialética entre alguns dos recursos mencionados. O dispêndio de recursos políticos, por exemplo, pode diminuir os custos envolvidos na obtenção das informações necessárias e contribuir para a aceitação das decisões e, como conseqüência, para o aumento da produtividade da mão-de-obra. Outra ressalva refere-se à possibilidade de o processo político promover alterações nos próprios objetivos, de forma a torná-los mais efetivos ao ponto de proporcionalmente superar os dispêndios, o que aumentaria a eficiência da política pública.

Finalmente, a busca da eficiência consistiria então no uso **racional** de tais recursos, de forma a alcançar os objetivos. Isso implica, conforme observa MOTTA, o seguimento de uma seqüência lógica, que poderia ser dissociada mentalmente e entendida como um processo composto das seguintes etapas: definição de objetivos; identificação de alternativas mais viáveis para o alcance desses objetivos; análise de cada alternativa segundo modelos de causa e efeito e de custo benefício; escolha da alternativa que produza melhores conseqüências em termos de eficiência e eficácia; avaliação dos resultados alcançados. (MOTTA, 1990, 223) Ou ainda, como menciona DENHARDT, “a chave para lograr o comportamento racional,..., é fazer um cálculo das probabilidades e daí coordenar os meios corretos para os fins dados.” (2004, 75)

MOTTA e BRESSER PEREIRA reforçam essa idéia: “o critério, portanto, que distingue o ato racional do irracional é sua coerência em relação aos fins visados. Um ato será racional na medida em que represente o meio mais adequado para se atingir um determinado objetivo, na medida em que sua coerência em relação a seus objetivos se traduza na exigência de um mínimo de esforços para se chegar a esses objetivos”. (1998, 22)

organizada em torno de uma política pública poderia ser mais bem compreendida como um recurso social. No entanto, para fins de entendimento do texto, tal distinção não será feita, uma vez que nos importa a relação política de troca entre decisores e intervenientes. Quanto aos eventuais “custos sociais” de determinada medida, estes entram reduzindo os benefícios sociais no numerador da equação de eficiência, de tal forma que teremos ali o resultado líquido da política pública.

Desta forma, como pode ser depreendido das citações acima, eficiência e racionalidade são conceitos que se confundem, particularmente se considerarmos tão somente o caráter instrumental da racionalidade. Isto é, em que pese a contraposição de uma racionalidade substantiva, atenta a valores e não a fins, como defendida por WEBER, concordamos com a posição de REIS ao afirmar que toda racionalidade, inclusive aquela, é instrumental, no sentido da adequação entre meios e fins. Isto é, como ele coloca "...a noção mesma de racionalidade inescapavelmente envolve a idéia da articulação entre meios e fins, e a natureza dos fins é irrelevante para a caracterização da racionalidade como tal". (REIS, 2008, 54)

Portanto, em termos mais concretos, entendendo por "meios" tanto os recursos quanto os processos, a racionalidade suposta no conceito de eficiência abrange não somente a alocação de recursos de forma mais adequada aos objetivos, mas também a condução de processos capazes de manter tal relação dinamicamente adequada.

Em síntese, a busca da eficiência consistiria, portanto, em maximizar o numerador, os objetivos alcançados, e minimizar o dispêndio de recursos, através de processos racionais. Claramente, a simplicidade da notação não reflete as dificuldades presentes em qualquer tentativa de calcular a equação. Como será discutido à frente, variáveis como o tempo ou processos como de tomada de decisão e de definição de objetivos tornam sobremaneira complexa qualquer tentativa de estabelecer o grau de eficiência das organizações, particularmente de organizações e ambientes complexos como os vivenciados por governos em ambientes democráticos e plurais.

1.3 Eficiência e seus limites na administração pública

Os limites potenciais ao aumento de eficiência nas organizações públicas podem decorrer de inúmeros fatores políticos, organizacionais, culturais, psicológicos, dentre outros. Sem ter a pretensão de tratá-los todos, a seguir

discutiremos principalmente aquelas limitações impostas pelo ambiente político-democrático em que opera a Administração Pública Brasileira.

Para isso, se consideramos que o aumento da eficiência das organizações e das políticas públicas é uma questão de adequar racionalmente o emprego de recursos aos objetivos estabelecidos, torna-se essencial problematizar os seguintes pontos:

1. como se estabelecem os objetivos, ou seja, qual o processo de tomada de decisão envolvido;
2. qual é a disponibilidade e demais características dos diversos tipos de recursos necessários;
3. qual o nível de racionalidade disponível para processar tal adequação entre meios e fins, entre recursos e objetivos.

1.3.1 Eficiência e política

A primeira característica relevante que pode influenciar sobremaneira o processo de tomada de decisão, quanto aos objetivos a serem perseguidos e à racionalidade econômica no uso dos recursos públicos, refere-se às dificuldades culturais para o fortalecimento dos elementos meritocráticos de alocação dos recursos humanos necessários à consecução das políticas públicas, um dos principais objetivos das reformas da Nova Gestão Pública.

Isto é, as referências a uma herança patrimonialista e a práticas clientelistas na administração pública brasileira são encontradas facilmente no noticiário corrente, mas também em diversos estudos, clássicos como de VIANNA (1952 e 1987, citado em FERREIRA, 1996, 230-232) ou FAORO (1987), ou mais recentes como de NUNES (1997) e MARTINS (1997). OLIVEIRA VIANNA, por exemplo, introduz a questão da “clanificação da política”, segundo a qual a formação da classe política brasileira se deu pela transferência da configuração dos clãs rurais para as cidades, reproduzindo na esfera pública as relações personalistas de mútua dependência e cumplicidade entre “senhores” e

“súditos”. Já FAORO (1958, citado em CARVALHO, 1997, 239), em tese bastante diferente mas que também realça essa confusão entre público e privado, defende o argumento que um estamento burocrático, instrumento de domínio do rei (e que mais tarde se autonomiza deste), foi o responsável pela implantação de um capitalismo de Estado de natureza patrimonial no Brasil, seguindo padrões da própria história portuguesa. “O estamento, minoria dissociada da nação, é que domina, dele saindo a classe política, a elite que governa e separa governo e povo, Estado e nação.”

HOLLANDA (1995), por sua vez, afirma que o Estado brasileiro foi formado sob as referências do patriarcalismo, base da organização social originária no Brasil, onde predomina a comunidade doméstica, particularista e antipolítica que, em determinado momento, passa a compor a classe política nacional. Além disso, a herança ibérica e a forma de colonização do país teriam levado à formação de uma personalidade tanto voltada para o ganho fácil e imediato que, em última instância, desprezaria o trabalho, quanto uma personalidade excessiva e negativamente cordial, ao ponto de desafiar as necessidades de impessoalidade no trato das coisas públicas.

Na história mais recente, como nos informa NUNES, a herança ou manifestação mais institucionalizada dessa cultura patrimonialista é o clientelismo, que se constituiu em importante gramática da relação entre Estado e sociedade no Brasil (NUNES, 1997). O clientelismo pode ser definido como a cessão, pelos políticos profissionais, de toda sorte de ajuda pública (cargos e empregos públicos, financiamentos, autorizações, etc.), em troca de legitimação e apoio (consenso eleitoral). Isso não leva a uma forma de consenso institucionalizado, mas a uma rede de fidelidades pessoais que passa, quer pelo uso pessoal dos recursos estatais, por parte da classe política, quer, partindo destes, em termos mais imediatos, pela apropriação de recursos “civis” autônomos. MASTROPAOLO (1999, 178)

Para NUNES, “o clientelismo repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos, burocracias e *cliques*. Estas redes

envolvem uma pirâmide de relações que atravessam a sociedade de alto a baixo. As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades. Os recursos materiais do Estado desempenham um papel crucial na operação do sistema; os partidos políticos – isto é, aqueles que apóiam o governo – têm acesso a inúmeros privilégios através do aparelho de Estado. Esses privilégios vão desde a criação de empregos até a distribuição de outros favores como pavimentação de estradas, construção de escolas, nomeação de chefes e serviços de agências, tais como distrito escolar e o serviço local de saúde. Os privilégios incluem, ainda, a criação de símbolos de prestígio para os principais “corretores” dessa rede, favorecendo-os com acesso privilegiado aos centros de poder...As instituições do Estado ficam altamente impregnadas por esse processo de troca de favores, a tal ponto que poucos procedimentos burocráticos acontecem sem uma “mãozinha”... Quase todos os autores que escrevem sobre os partidos políticos brasileiros concordam que o clientelismo é uma de suas características mais marcantes... O clientelismo se manteve forte no decorrer de períodos democráticos, não definiu durante o período do autoritarismo, não foi extinto pela industrialização e não mostrou sinais de fraqueza no decorrer da abertura política.” (1997, 32-33)

Claramente está que o clientelismo é uma forma particularista de relação entre o Estado e a sociedade ou, mais precisamente, entre representantes do Estado e parcelas desta sociedade, sem significado político ou programático mais amplo. A impessoalidade, o atendimento e a alocação universalista dos recursos e serviços públicos são substituídos por relações de troca personalistas, sem referência republicana, por exemplo, a critérios meritocráticos para ocupação de um cargo público, a critérios de menor preço para fornecimento de bens ao Estado ou a critérios eficiente e democraticamente legítimos de direcionamento de políticas públicas.

De fato, a importância do patrimonialismo e do clientelismo na cultura e na política brasileira é destacada por estudos que discutem os fracassos das reformas administrativas tentadas no país desde a década de 30. ALVERGA (2003) afirma, por exemplo, ao se referir às reformas daspiiana, do Decreto Lei

200 e Gerencial, que nenhuma delas conseguiu superar a tradição patrimonialista do nosso sistema político. Baseia sua afirmação em diversas linhas de argumentação: a argumentação sociológica, em que a tentativa de implantar valores, como mérito e impessoalidade, não encontrou correspondência e respaldo na prática social nacional; a argumentação institucionalista, na qual há uma certa dependência de trajetória (*path dependence*) em relação a tais instituições, de tal forma que os custos de reversão desse modelo superam os benefícios percebidos com a mudança institucional; e a explicação política, segundo a qual reformas que estabelecessem o mérito como critério para emprego, competição de preço como critério para obter contratos, e regras impessoais para determinar quem recebe benefícios do governo, iriam privar os políticos de importantes recursos.

Ao fim e ao cabo, a apropriação desses recursos públicos por relações privadas pode representar, para a política pública em questão, um uso menos eficiente de tais recursos quando comparado a uma situação onde predomina a impessoalidade e a meritocracia.

Um segundo ponto que pode representar uma “limitação” à eficiência das organizações públicas decorre do ambiente político-democrático em que se inserem. Ou seja, conforme coloca HEADY, a Administração Pública é um aspecto de um conceito mais geral, a Administração, a quem cabe o estudo dos meios necessários para alcançar determinados fins. A particularidade é dada pelo fato de que a Administração Pública é a administração que se faz em um ambiente político ou de que o núcleo da Administração Pública são a política e as políticas públicas. Essa particularidade traz implicações importantes quando se pretende transpor mecanismos ou instrumentos administrativos, suficientemente testados e aprovados na administração de organizações privadas, para as organizações públicas. (1996: 34),

A primeira e mais clara implicação está no próprio estabelecimento dos objetivos, o numerador da equação de eficiência. Isto é, como coloca REIS, “o desiderato de eficiência supõe que os fins da ação do Estado tenham sido

fixados com clareza e precisão, de sorte que se possa indagar sobre os meios a serem mobilizados para assegurar eficiência na realização de tais fins – e a concepção do Estado que tende a destacar-se aqui é a do Estado como instrumento (e eventualmente como sujeito pelo menos relativamente autônomo) do esforço de realização de fins dados. Ora, a democracia envolve antes, por definição, a problematização do processo de fixação dos fins do Estado, com o reconhecimento de que há fins diversos e às vezes divergentes ou mesmo conflitantes...” (REIS, 1994, 163)

Ou seja, ao invés de objetivos claros e inequívocos, o que é bastante plausível em um regime autoritário ou em uma organização privada, a realidade de um governo democrático, em um ambiente plural, é de múltiplos objetivos, às vezes contraditórios, que refletem a complexidade da sociedade. A própria informação, por exemplo, recurso sobremaneira essencial para tomada de decisão quanto aos objetivos e meios para alcançá-los, é fonte de poder dificilmente compartilhada em um ambiente plural competitivo. Portanto, a definição do produto ou resultado a ser alcançado é motivo de disputa, nem sempre sendo possível a convergência política em torno de um objetivo determinado, o que seria importante para a eficiência da organização.

Essa “limitação” pode inclusive levar a certa imprecisão proposital na definição mesma dos objetivos, ambigüidade que é normalmente a solução necessária e possível para amainar o conflito político. Quanto mais claras, concretas e objetivas são as metas, maior a probabilidade de não abranger as expectativas de todos os atores políticos relevantes. Como observa MOTTA, “objetivos definidos de forma ampla e imprecisa favorecem avaliações positivas. Sempre se pode afirmar que os objetivos genericamente definidos foram alcançados, já que não são susceptíveis de avaliações rigorosas.” (1990, 226) O problema é que, do ponto de vista da administração, tal imprecisão dificulta muito o estabelecimento de uma relação coerente entre recursos, processos e fins a serem atingidos, uma vez que o estabelecimento de objetivos claros está na base de qualquer modelo de planejamento racional.

Este talvez seja o ponto crucial na discussão de eficiência que a Nova Gestão Pública propõe, que é caracterizada por uma leitura fortemente economicista, relacionando-se diretamente à prevalência de uma racionalidade puramente econômica sobre uma racionalidade política. O problema é que há, a rigor, uma série de diferenças que são impostas pelo caráter público das organizações, quando comparadas ao gerenciamento privado. Como já vimos, o ambiente em que se insere a organização pública é mais instável e mais complexo, devido ao ciclo político, à maior variedade de “stakeholders” e à maior permeabilidade política que, democraticamente, a organização deve garantir. Além disso, há a obrigatória presença de objetivos como “accountability”, inexistentes no setor privado, que demandam, por exemplo, o cumprimento de normas instituídas por razões éticas de transparência, que implicam morosidade, tempo e despesas mais elevadas do que aparentemente necessário do ponto de vista da lógica privada, mas que visam a garantir equidade e condições universais de acesso à informação. (BOYNE, 2002: 100-103; MOTTA, 1990, 233)

Finalmente cabe mencionar que, em relação às implicações do ambiente plural e democrático, podemos afirmar tão somente que há uma maior complexificação da tomada de decisão quanto aos objetivos a serem perseguidos e um maior dispêndio de recursos políticos. Isto pode levar desde a uma maior morosidade na tomada de decisão até, em casos extremos, a definição de objetivos conflitantes e concorrentes, que levariam a certa esquizofrenia organizacional. No entanto, não é possível afirmar, genericamente e de antemão, que tal complexificação implica menor eficiência. Nossa cautela decorre dos argumentos colocados pelos defensores dos processos colegiados de tomada de decisão ou da democracia deliberativa identificados, por exemplo, com ELSTER (1998), com o modelo de Governança descrito por PETERS (2005), ou ainda com estudos empíricos, como de STARK e BRUSZT (1998, 15-16), que defendem, sinteticamente, a posição de que pontos de veto contribuem para a coerência da formulação e da implementação das políticas públicas. Isto desafia posições predominantes que afirmam que tal coerência seria uma função da autoridade concentrada e não limitada do executivo.

Segundo estas visões, a deliberação político-democrática propiciaria a definição de objetivos mais efetivos e garantiria sua implementação de forma mais consistente, o que implicaria o rearranjo da equação de eficiência, uma vez que o *quantum* de recursos políticos despendidos produziria um resultado proporcionalmente melhor em termos de objetivos e de implementação, aumentando a eficiência. Nesse caso, estaria colocada a impropriedade de se afirmar a existência inevitável de um dilema entre eficiência e democracia.

Além da composição plural da sociedade, outra característica brasileira que traz importantes implicações para a eficiência relaciona-se ao sistema político-partidário brasileiro de representação dessa pluralidade, que é caracterizado, entre outras coisas, pelo presidencialismo e pelo multipartidarismo. Isso implica a necessidade de prefeitos, governadores e presidente buscarem a governabilidade por meio de amplas coalizões, que envolvem muitos partidos. Esse processo consiste, como nos informa ABRANCHES para o caso da presidência, de três momentos: “Primeiro, a constituição da aliança eleitoral, que requer negociação em torno de diretivas programáticas mínimas, usualmente amplas e pouco específicas, e de princípios a serem obedecidos na formação do governo, após a vitória eleitoral. Segundo, a constituição do governo, no qual predomina a disputa por cargos e compromissos relativos a um programa mínimo de governo, ainda bastante genérico. Finalmente, a transformação da aliança em coalizão efetivamente governante, quando emerge, com toda força, o problema da formulação da agenda real de políticas, positiva e substantiva, e das condições reais de sua implementação.” (2003, 63) É possível acrescentar que, após a vitória eleitoral, as alianças tendem ainda a aumentar, por meio da inclusão de novos partidos não presentes durante a campanha, e também que o número de partidos necessários à governabilidade pode superar o número de votos necessários, devido à pouca organicidade desses partidos e a necessidade da existência de reservas potenciais para compensação de eventuais dissidências de facções partidárias.

Ora, a menos que haja um improvável compartilhamento ideológico entre os partidos, o sucesso do governo dependerá necessariamente da cessão

estratégica de recursos públicos, desde cargos ministeriais até atendimento a demandas orçamentárias específicas, de forma que ele obtenha o suporte político necessário à consecução da sua agenda. A questão torna-se mais complexa devido à fragilidade dos próprios partidos, caracterizada pela ausência de identidade programática forte e de enraizamento no eleitorado, pela debilidade intra-organizacional e pela baixa participação de membros e filiados, levando-os a uma organização basicamente clientelista. (PALERMO, 2000)

De toda forma, ainda que a cessão destes recursos tenha uma justificativa plenamente democrática, uma vez que a coalizão, clientelista ou não, é um reflexo da própria pluralidade da sociedade e pode contribuir para uma melhor agenda de governo, o ponto aqui é que aumentam as dificuldades de coordenação, com prejuízos potenciais para a eficiência. Isto é, ao invés de um partido único, orgânico, cujos integrantes compartilham objetivos e meios, temos no Brasil um grande número de partidos, muitos deles não programáticos, mas todos representando interesses, cujo apoio parlamentar é fundamental para o executivo central aprovar seus projetos. A distribuição do poder entre tais partidos, seja através da estrutura ministerial seja pela cessão de recursos orçamentários para emendas paroquiais, por exemplo, aumenta sobremaneira as dificuldades de conferir coerência e uniformidade à ação do Estado como um todo.

Um quarto ponto dessa argumentação sobre questões que podem influenciar a eficiência do Estado refere-se à burocracia. A possibilidade de isolar política de burocracia, de tal forma que o problema da eficiência ficaria circunscrito tão somente à esfera política, dada a eficiência inerente ao conceito da burocracia weberiana, é desafiada pela própria politização da burocracia e por outras disfunções que comprometem sua eficiência.

WOODROW WILSON (1955, original de 1887, 19-20), em seu “O Estudo da Administração”, talvez seja a principal inspiração da visão, idealizada e estanque, segundo a qual cabe aos políticos formularem as políticas públicas e

aos servidores públicos, administrar, obediamente, sua execução: "...o campo da administração é um campo de negócios, no sentido clássico da palavra. Está afastado da balbúrdia e das lutas políticas e, em muitos aspectos, da controversa arena do direito constitucional. Está para a vida política assim como os métodos de escritório estão para a vida social; e assim como a maquinaria para o produto manufaturado... a administração fica fora da esfera própria da política." Assim, conforme os termos de FRANK GOODNOW (citado em ABERBACH, 1981:4), as funções do estado seriam naturalmente divididas entre a expressão da vontade pública (políticos) e a execução desta vontade (administradores).

Segundo essa visão, um ótimo de eficiência econômica decorreria portanto das seguintes condições: a separação rígida entre políticos e burocratas; a formulação das políticas públicas exclusivamente pelos políticos; e uma burocracia eficiente para implantá-las. Ou seja, o corpo administrativo assumiria as características clássicas da burocracia weberiana, como o respeito e a submissão à hierarquia rígida e às normas racionais, escritas e exaustivas, componentes que seriam absolutamente não passíveis de tematização.

A manifestação moderna e talvez distorcida dessa visão pode ser resumida pelo conceito de Insulamento Burocrático, gramática historicamente presente na relação entre Estado e sociedade no Brasil⁹. Como observa MELO, referindo-se a política econômica: "o pressuposto básico dessa linha de argumentação é que o ambiente democrático coloca em risco a racionalidade econômica. Duas razões são frequentemente enumeradas na literatura. A primeira delas é que os constrangimentos da 'conexão eleitoral' ou da competição política levariam à irresponsabilidade fiscal e a uma 'política macroeconômica populista'... A segunda dessas razões é que, com a democracia, as elites burocráticas correm o risco de se 'contaminarem' pelas paixões políticas e de se deixarem capturar por interesses de grupo, setores ou, no limite, firmas individuais. O isolamento – ou "insulamento" – burocrático

⁹ Ver NUNES (1997).

dessas elites asseguraria a prevalência da racionalidade técnica sobre a racionalidade política, evitando-se assim a ‘balcanização do Estado.’” (MELO, 2001, 61)

No entanto, algumas perspectivas questionam as possibilidades dessa visão, e mesmo a assunção de máxima eficiência que encerra, ao constatar a própria politização do corpo burocrático, então encarregado da administração e da execução, e a profissionalização dos políticos, responsáveis pela formulação ou pela expressão da vontade pública. Nesse sentido, ABERBACH et alli (1981) apresenta quatro imagens que elucidam bem os possíveis tipos de relacionamento entre políticos e burocratas.

Sendo a primeira imagem a já mencionada separação total entre política e administração¹⁰, a segunda prevê uma ação conjunta na formulação das políticas públicas, segundo a qual os burocratas inserem-se como conhecedores dos fatos e detentores do conhecimento técnico, enquanto aos políticos cabe a representação dos interesses e dos valores apreendidos na sua relação com a sociedade.

Na perspectiva seguinte, os monopólios da burocracia quanto à expertise e dos políticos quanto à lide política são descartados, de tal forma que ambos, políticos e burocratas, engajam-se no levantamento das demandas sociais e na formulação das políticas públicas. As diferenças, no entanto, residem no público envolvido: enquanto a burocracia relaciona-se com grupos de interesses já consolidados, organizados e menos abrangentes, os políticos são capazes de articular interesses novos, difusos, de indivíduos não organizados. Como decorrência, cabe aos políticos alterar o equilíbrio reinante, eventualmente por meio do rompimento com interesses estabelecidos.

A quarta e última imagem proposta por ABERBACH (1981), o Híbrido Puro, embora em tom especulativo, representa o desaparecimento virtual da

¹⁰ ABERBACH et alli (1981) chama atenção para a conveniência da prevalência da visão que separa a política da administração, para ambos os envolvidos: os burocratas podem se engajar politicamente sem o ônus de serem mantidos “accountables”; e os políticos atribuem as dificuldades aos critérios técnicos da burocracia.

distinção weberiana. Ou seja, na Administração Pública tanto políticos quanto burocratas exercem funções políticas e funções administrativas, podendo tornar-se concorrentes ao invés de complementares, como na visão estanque de separação total entre política e administração, demandando sobremaneira esforços destinados ao alinhamento dos objetivos.

De toda forma, o importante aqui é que a burocracia também se configuraria como um ator político, tornando mais problematizada a definição dos objetivos e, portanto, menos inequívoco o cumprimento de decisões tomadas pelos políticos, o que aumentaria as dificuldades de coordenação e de eficiência do sistema como um todo.

Deslocando um pouco o foco da perspectiva política que ensejou os parágrafos anteriores, outra questão relacionada à burocracia, que a impediria de realizar o ideal de eficiência weberiano, refere-se às disfunções burocráticas. Antes, no entanto, cabe mencionar a seguinte observação de WEBER que sintetiza suas expectativas quanto a organização burocrática: “A razão decisiva que explica o progresso da organização burocrática tem sido sempre sua superioridade *técnica* sobre qualquer outra organização. Um mecanismo burocrático perfeitamente desenvolvido atua com relação às demais organizações da mesma forma que uma máquina em relação aos métodos não mecânicos de fabricação. A previsão, a rapidez, a univocidade, a oficialidade, a continuidade, a discricção, a uniformidade, a rigorosa observação, a economia de fricções e de custos objetivos e pessoais são infinitamente maiores em uma administração severamente burocrática, e especialmente monoburocrática, servida por funcionários especializados que em todas as demais organizações de tipo colegial, honorífico ou auxiliar”. (WEBER, 1944, 103, citado em RAMOS, 1966, 254-255)

Para tal, WEBER descreve uma organização burocrática do tipo ideal, caracterizada por ser hierárquica, departamentalizada, impessoal, dirigida por administradores profissionais, e formal, nas quais a autoridade deriva de normas racionais, escritas e exaustivas. (MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1988)

Ora, um conjunto de considerações e de disfunções pode ser apontado como limitadores da realização do ideal de eficiência e responsividade prevista no modelo weberiano. Um primeiro aspecto, mais trabalhado por MERTON, refere-se às normas¹¹. Segundo ele, a burocracia tende a certa santificação das normas, incorporada por meio do treinamento e da aplicação prática e rotineira destas: “A submissão à norma, de início concebida como meio, transforma-se em um fim em si mesma. Trata-se do processo de deslocamento dos objetivos pelos quais ‘um valor instrumental se converte em um valor final.’” (MERTON, 1971, 113) Isso implicaria extremo enrijecimento e dificuldade em atender às demandas sociais emergentes e mutáveis próprias de um ambiente onde as mudanças são cada vez mais rápidas.

É importante nesse ponto atentar para o alerta de Von MISES: “Ninguém pode ser, ao mesmo tempo, um correto burocrata e um inovador. O progresso é precisamente aquilo que as regras e os regulamentos não prevêm; está necessariamente fora do campo da atividade burocrática” (von MISES, 1944, citado em GUERREIRO RAMOS, 1966, 247). Ou seja, a necessidade da burocracia operar em contextos complexos que requerem formas criativas e inovadoras para tratar fenômenos sociais cada vez mais diversos e inéditos é um desafio importante à previsibilidade normativa da burocracia clássica.

Outro ponto importante refere-se à pretensa impessoalidade burocrática do modelo. WEBER prevê “a predominância de um espírito de impessoalidade formalista, *sine ira el studio*, sem ódio ou paixões e, portanto, sem afeição ou entusiasmo” e que a burocracia seria “mais plenamente desenvolvida quanto mais se [desumanizaria]”. (WEBER, 1971, 28; WEBER, 1944, citado em MOTTA e BRESSER PEREIRA, 1980, 33). Ora, uma primeira discussão refere-se à distinção entre impessoalidade formal e impessoalidade substantiva, ou

¹¹ Cabe destacar, a despeito da importância que assumem no modelo weberiano, o caráter não exaustivo das normas. WILLIAMSON (1996, 378), referindo-se aos contratos, mas segundo um argumento que pode ser aplicado também para as normas em geral, informa algumas limitações nesse sentido, dentre elas: a impossibilidade de prever nas normas, em detalhes, todas as contingências futuras relevantes; a dificuldade de concordância das partes em torno das características do evento contingente que eventualmente se materializou; e a dificuldade das partes envolvidas estabelecerem um entendimento comum e completo quanto às adaptações necessárias a serem feitas diante da ocorrência de alguma contingência prevista.

como tratar desigualmente os desiguais. Isto é, ao seguir a prescrição de impessoalidade e a normatização exaustiva, a burocracia estaria seriamente incapacitada de lidar com ocorrências e com um público diversificado.

Além disso, MERTON chama a atenção para a formação natural de um espírito de grupo (*spirit de corps*) entre os burocratas, devido à convivência e ao compartilhamento de rotinas e interesses, que “...frequentemente levam os funcionários a preferir a defesa de seus interesses em lugar de dar assistência ao público e aos chefes superiores eleitos”. Além disso, como resultado da sua rotina diária, os indivíduos também podem adquirir preferências e antipatias que minam as possibilidades de impessoalidade. (MERTON, 1971, 111) A questão da defesa contra os chefes é particularmente relevante nas organizações públicas, uma vez que a alternância de poder pode representar rupturas importantes em relação às práticas e projetos em curso, exacerbando tais defesas que, eventualmente, podem tornar-se extremamente anti-democráticas.

Cabe aqui, no entanto, a lembrança da dependência da democracia em relação à burocracia. Como menciona REIS, ao dialogar com as propostas de flexibilização gerencial: “... tende-se a esquecer de que, se quisermos democracia em qualquer sociedade minimamente complexa, a burocracia é indispensável. Pois traços como procedimentos meticulosos, aplicação de regras universalistas e impessoais e observância da definição apropriada de competências são condição de que se possa ter um estado responsável e sensível à autonomia e à igualdade dos cidadãos e capaz de prestar contas de suas decisões, e de que a flexibilidade na definição política dos fins da ação estatal não redunde em arbítrio.” (2008, 51) Cabe portanto ressaltar que um dos principais desafios das reformas institucionais de cunho gerencial é resolver esse possível dilema entre elementos burocráticos e flexibilidade gerencial.

Finalmente é importante introduzir aqui, principalmente tendo em perspectiva a questão política, o alerta de SCHEIN (1982, 178) sobre a questão da variável **tempo** quando se fala em eficiência. Sua preocupação pode ser resumida na

pergunta que faz, tendo em vista organizações privadas: “é a eficiência a capacidade de aumentar os lucros a curto prazo (o que exigiria uma definição de “curto prazo”), ou a eficiência tem algo a ver com a capacidade de manter os lucros por um período de tempo um tanto mais longo, ao qual são mais aplicáveis os conceitos de sobrevivência e crescimento?” Um paralelo possível na Administração Pública, tendo em vista os gestores públicos, seria a pergunta: é a eficiência a capacidade de executar determinadas ações de curto prazo, de forma algo autônoma da política contingente, ou a eficiência tem a ver com manter-se no poder por mais tempo, o que implica aceitação da necessidade de concessões políticas, de forma a garantir a implementação (ainda que parcial) da sua agenda de governo ou da sua visão de mundo?

Isso remete ao dilema dos políticos, captado por GEDDES e lembrado por PACHECO (1999, 6), que se expressa por meio do conflito entre a necessidade de sobrevivência política imediata e os interesses coletivos de longo prazo quanto à performance econômica e estabilidade do regime. “Para os presidentes, o dilema expressa o uso das nomeações como investimento político ou investimento econômico...” (GEDDES, 1994, 18)

A conclusão de SCHEIN (1982, 179), recorrendo a BENNIS (1962, 173), é que a eficiência não se refere a nenhuma “medida estática de produção” ou a nenhuma “amostra de tempo isolada de performance organizacional”, e sim ao modo e aos processos com os quais a organização aborda os problemas, ancorados, sobretudo em quatro capacidades organizacionais: adaptabilidade, sentimento de identidade, capacidade de apreender a realidade e capacidade de integração e de coordenação interna. Portanto, uma medida objetiva de eficiência de uma organização ficaria dificultada pela própria subjetividade das capacidades mencionadas, restando a possibilidade de medidas pontuais da eficiência de ações específicas.

1.3.2 Eficiência e racionalidade

Além das questões propriamente relacionadas ao ambiente político-democrático, que tornam mais complexo o processo de definição dos objetivos da ação pública e podem comprometer a produtividade dos recursos, por meio da ocupação de cargos por critérios não meritocráticos, apropriação privada de recursos materiais do Estado ou por tornarem a informação fonte de poder em um pluralismo não cooperativo, dentre outras razões, o terceiro componente fundamental da equação de eficiência é a adequação racional entre os recursos disponíveis e os fins desejados.

Como visto anteriormente, nos referimos aqui tão somente ao caráter instrumental da racionalidade, e não a uma eventual perspectiva substantiva, ainda que, como observa SIMON, a seleção das alternativas é feita de acordo com algum sistema de valores. (SIMON, 1970, 78)

Outra consideração importante é que, em nossa visão, é sempre necessário adjetivar o termo racionalidade para se referir, por exemplo, a uma racionalidade política, econômica ou social. Isso se torna importante uma vez que o conceito de racionalidade presente na maior parte dos estudos sobre Administração Pública refere-se, a rigor, à “racionalidade econômica”, e sugere, intencionalmente ou não, que a política democrática introduz certa irracionalidade na Administração Pública. PRZEWORSKI (2004, 212, tradução minha), por exemplo, afirma que “a idéia de uma ‘administração racional ao serviço do interesse público’ é atraente; mas não é um critério realista para avaliar o comportamento os governos democráticos. Não se pode eliminar a política da administração pública: esse é um projeto com viés autoritário. A única coisa que podemos fazer é controlar as formas que tal utilização assume e moderar sua magnitude.”

Finalmente, uma terceira consideração refere-se a perspectiva do *homo economicus* que constitui elemento fundamental de arcabouços teóricos

subjacentes aos movimentos de reforma gerencial. Ou seja, como sintetiza MISOCZKY e ROSA FILHO (2004, 1), “...do ponto de vista teórico a Nova Administração Pública consiste em um mix complexo de teoria da escolha pública e economia organizacional (teoria da agência e dos custos de transação), com teorias administrativas tradicionais – taylorismo e fayolismo, mais decisão racional simoniana. Estas teorias são orientadas por suposições comportamentais: os atores são motivados por seus próprios interesses, sendo oportunistas, enganadores, adeptos de explorar os demais; portanto, não são confiáveis...”¹²

A rigor, uma pequena correção precisa ser feita na síntese acima, para realçar a diferença entre as premissas envolvidas no processo de decisão racional do homem econômico – cognição perfeita, informação completa, individualismo e maximização de utilidade – e aquelas do “homem administrativo”, descrito por SIMON. Para este autor, diferentemente da “onisciência racional absurda”, da busca de um ótimo de eficiência e da consideração do mundo em toda a sua complexidade, características do homem econômico, “...seu primo, a quem chamaremos de homem administrativo, contemporiza, isto é, busca um curso de ação satisfatório ou razoavelmente bom... [e] reconhece que o mundo por ele percebido é apenas um modelo drasticamente simplificado do agitado e confuso mundo real.” (SIMON, 1970, XXI a XXIV)

¹² Atualmente, não consideramos que a Nova Gestão Pública ainda contemple de forma acrítica tais conceitos, embora as iniciativas de fortalecimento dos critérios meritocráticos de avaliação tenham se focado, em grande parte, na criação de incentivos materiais ao desempenho. Mas mesmo a Teoria da Escolha Pública já incorporou elementos da abordagem neoinstitucionalista. Como coloca NORTH (1990, p.6), o principal papel das instituições na sociedade é reduzir a incerteza, estabelecendo uma estrutura estável, embora não necessariamente eficiente, para as interações humanas. Elas representam um conjunto de constrangimentos à escolha dos atores, reduzindo o rol de alternativas possíveis e influenciando, assim, os resultados políticos. Por exemplo, sob condições de informação limitada e capacidade de apreensão da realidade também limitada, as regras podem reduzir os custos da interação dos atores, estabelecendo garantias ou distribuindo melhor as informações, quando se compara a um hipotético mundo sem instituições. O neoinstitucionalismo, no entanto, vai além do entendimento das instituições apenas como um cenário no qual atores adaptam-se estrategicamente. Como apontam MARCH e OLSEN (1995, p.28), as instituições também modificam as preferências, de tal forma que a ação política não começaria apenas com interesses, preferências e antecipações racionais das conseqüências de determinada escolha, mas com regras, identidades e papéis.

Para SIMON, devido ao grande número de alternativas a serem consideradas e a ignorância em relação à estratégia dos outros, o comportamento humano, embora intencional, é racionalmente limitado, o que representa, nos termos de WILLIAMSON, uma condição da disponibilidade imperfeita das informações e da competência cognitiva limitada para recebê-las, armazená-las, recuperá-las e processá-las. Dessa forma, o mais provável é que os indivíduos se apoiem em hábitos, padrões, estereótipos, preconceitos, rotinas e soluções já empregadas, ao abordarem novas questões. (SIMON, 1970, XXII, 82; WILLIAMSON, 1996, 377; PERROW, 1972, em FORESTER, 1984, 24).

A principal implicação dessa racionalidade limitada do indivíduo recai então na oportunidade das organizações compensarem tais limitações, na medida em que definem pressupostos e premissas de ação e coordenam as estratégias individuais: “O termo organização refere-se, neste livro, ao complexo sistema de comunicações e inter-relações existentes num agrupamento humano. Esse sistema proporciona a cada membro do grupo parte substancial das informações, pressupostos, objetivos e atitudes que entram nas suas decisões, propiciando-lhes, igualmente, um conjunto de expectativas estáveis e abrangentes quanto ao que os outros membros do grupo estão fazendo e de que maneira reagirão ao que ele diz e faz.” (SIMON, 1970, XIV) O produto dessa integração entre o indivíduo e o arcabouço institucional definido pela organização seria, portanto, o “homem administrativo”.

Uma visão crítica aplicada tanto ao “homem administrativo” quanto ao “homem econômico” advém da Escola de Relações Humanas com o conceito do “homem social”, segundo o qual os indivíduos seriam “...motivados por necessidades sociais, querendo relações gratificantes no trabalho e mais sensíveis às pressões do grupo de trabalho que ao controle da administração...” (STONER, 32, 1985)

Finalmente, sem entrar no mérito da discussão que critica o modelo do homem administrativo, no sentido de uma possível redução do indivíduo a um ser manipulável pela estratégia organizacional, ou que desconsidera as necessidades sociais do indivíduo na organização, o importante aqui é

destacar o papel das práticas organizacionais em elaborar a estrutura de incentivos, sociais, econômicos e/ou institucionais, que visará ao aumento da racionalidade do sistema no processo de tomada de decisão. Ou seja, aceitando as limitações da racionalidade individual, as políticas públicas de gestão teriam, como propósito mais fundamental, mitigá-las, de forma a contribuir para elevação da eficiência da organização por meio de iniciativas que compartilhem objetivos e meios, como nos processos de planejamento e coordenação das ações governamentais.

A guisa de conclusão desse capítulo, vimos que a busca de eficiência é um dos principais objetivos da Nova Gestão Pública, o que é simbolicamente representado, no Brasil, pela incorporação da *eficiência* como um dos princípios constitucionais da Administração Pública, no âmbito da emenda constitucional nº 19 de 1998. Para tanto, a NGP prescreve um receituário de iniciativas que abrange foco em resultados, flexibilidade, contratualização de desempenho e meritocracia, dentre outros. Diante disso, as chamadas políticas públicas de gestão, cujo objeto primordial é a eficiência, ganham importância nas práticas de governo.

Ao mesmo tempo, vimos que diversas iniciativas nesse sentido marcam a história da Administração Pública Brasileira, sempre com sucessos apenas parciais, a ponto de REZENDE (2004) definir reformas nesse sentido como *recorrentes e de baixa performance*. Entre as diversas explicações para os insucessos, ou para as dificuldades para se aumentar a eficiência, nos ativemos a algumas delas, principalmente aquelas devidas ao ambiente político democrático: distribuição plural da sociedade e sua representação política; aspectos culturais que ainda explicam práticas patrimonialistas; necessidade de governos de ampla coalizão e de práticas clientelistas em um sistema partidário caracteristicamente fragmentado e não programático; e às potenciais disfunções burocráticas que vão desde resistência política antidemocrática até apego patológico a normas.

Essas características dificultariam a concertação dos interesses em torno de objetivos comuns e claramente definidos e a alocação meritória dos recursos para atingi-los. Do ponto de vista da racionalidade dos processos, característica necessária para a eficiente adequação entre meios e fins, observamos que, devido às limitações cognitivas, sua aplicação e disponibilidade também são um desafio à administração dos recursos e processos.

No capítulo seguinte, pretendemos discutir as políticas públicas de gestão, políticas cujo objeto principal é a eficiência. Enfatizando os mecanismos de coordenação da tomada de decisão e da implementação das políticas públicas, particularmente o mecanismo de coordenação por resultados, iremos discutir como eles podem contribuir para a eficiência das políticas públicas, por meio da facilitação da definição e do compartilhamento de objetivos, da alocação de recursos e da superação dos déficits de racionalidade ou adequação processual entre recursos e objetivos.

2. Políticas públicas de gestão: coordenação

“In the science of administration, whether public or private, the basic good is efficiency [...] Efficiency is thus axiom number one in the value scale of administration...”
(GULICK, 1939, citado em DAHL, 1947, 2)

Como vimos no capítulo anterior, um conjunto de fatores característicos do ambiente político-democrático sob o qual atua a Administração Pública Brasileira pode implicar o comprometimento da eficiência, levando a maior complexidade no processo de tomada de decisão, à alocação potencialmente improdutiva dos recursos, e a irracionalidade econômica na adequação entre tais recursos e os objetivos definidos.

Nesse contexto, uma função essencial da administração pública ou das políticas públicas de gestão é mitigar tais limitações com vistas ao aumento de eficiência, seu objetivo primordial. Para tanto, um repertório de técnicas relacionadas às funções clássicas da administração, notadamente as funções de planejar, organizar, liderar ou dirigir e controlar esforços e recursos, pode ser utilizado. Tais mecanismos são o objeto deste capítulo.

Assim, tendo em vista o ideal de eficiência, pretendemos discutir como e até que ponto iniciativas administrativas podem mitigar as consequências indesejáveis, embora próprias da prática política, e os problemas relacionados à racionalidade limitada dos atores. Em outros termos, como políticas públicas de gestão podem coordenar ou como podem contribuir para a concertação dos interesses, entendida aqui como o alinhamento ou compartilhamento de objetivos e de meios (recursos e processos) de implementação pelos diversos atores.¹³ Para isso, o capítulo apresenta brevemente o escopo das políticas públicas de gestão, aprofunda a discussão dos mecanismos de coordenação e enfatiza o mecanismo de coordenação por resultados, uma das prescrições do receituário da Nova Gestão Pública.

¹³ É importante frisar que embora constituindo iniciativas que podem ser rotuladas de “tipicamente administrativas”, as políticas públicas de gestão, em um ambiente político-democrático, decorrem de escolhas políticas. Isto é, em muitos casos elas podem expressar o objetivo político de “amarrar as próprias mãos”, em prol de conferir maior regularidade e previsibilidade à administração pública.

2.1 Políticas públicas de gestão

Como dissemos no primeiro capítulo, a ênfase dada à eficiência pelo movimento da Nova Gestão Pública implica o fortalecimento das políticas públicas de gestão, expressão máxima da disciplina “Administração” no setor público. Estas políticas são atividades identificadas, primariamente, com as áreas meio, embora sejam políticas sistêmicas que influenciam todas as demais políticas setoriais, as atividades fim. Assim, são políticas que têm como objeto o planejamento, o orçamento, a estrutura organizacional, os recursos humanos, os processos e as tecnologias, as compras governamentais e, cada vez mais, a qualidade na prestação dos serviços públicos e no atendimento ao cidadão. No caso da arquitetura organizacional, as políticas de gestão zelam pela racionalidade da estrutura, evitando superposição de funções, permitindo o exercício de atuações intersetoriais ou matriciais permanentes, criando fóruns colegiados de decisão e identificando claramente responsabilidades, de forma a viabilizar relações mais inequívocas de “accountability”.

No caso das políticas de recursos humanos encontram-se temas como o aperfeiçoamento do sistema de mérito, para acesso e progressão no serviço público, o estabelecimento de carreiras e a avaliação de desempenho, a flexibilização da estabilidade, a competitividade salarial em relação ao mercado privado, as premiações e incentivos, e a capacitação, treinamento e desenvolvimento de novas competências.

Na área de planejamento são recorrentemente necessários esforços para a vinculação inequívoca entre planejamento e orçamento, o estabelecimento de metodologias de planejamento, o acompanhamento da execução orçamentária, o desenvolvimento de métodos de avaliação de processos e de alcance de resultados, a apropriação de custos, a preocupação constante com a qualidade do gasto público.

Outros temas das políticas de gestão são as revisões de processos e a incorporação de ferramentas tecnológicas, que promovam maior agilidade, conforto e transparência no atendimento ao cidadão e promovam um fluxo contínuo de informações e indicadores gerenciais voltados a apoiar o processo de tomada de decisão. Inclui-se aqui o Governo Eletrônico, que engloba sistemas voltados ao atendimento e prestação de serviços ao cidadão, os portais de serviços e de transparência, a certificação digital como mecanismo de eliminação completa da necessidade de papéis e do comparecimento presencial dos envolvidos, as iniciativas de gestão da informação, dentre outros. Na área específica de licitações e compras governamentais, iniciativas como pregão eletrônico e flexibilização das regras de contratação, que visam a promover maior competição e custos específicos menores de aquisição, também são objetos dessas políticas.

Elas consistem assim de ações que, embora de iniciativa preferencial em uma área meio, normalmente as secretarias ou ministérios de administração e/ou planejamento, e embora tenham como objeto principal atividades não diretamente percebidas pelo público, afetam e constroem diversos outros entes governamentais e diversas políticas setoriais, em sua tentativa de coordená-los em torno de objetivos comuns. Cabe ressaltar que não há, certamente, um monopólio de iniciativas de gestão naquelas unidades, embora estas sejam sua “razão de ser”; ao contrário, por exemplo, de uma política setorial de saúde, na qual a função “gestão” é “meramente” de apoio.

Ou seja, sinteticamente e procurando dialogar com nosso conceito de eficiência, as políticas públicas de gestão são iniciativas que buscam o compartilhamento dos objetivos, traduzidos aqui em produtos e resultados, principalmente por meio de técnicas de planejamento; uma maior produtividade do fator “recursos”, como é o caso de políticas específicas de recursos humanos, de informatização e de compras governamentais; e a adequação racional entre tais recursos e objetivos, atuando, por exemplo, sobre arquiteturas e processos organizacionais destinados a controlar a implementação das políticas públicas.

Dentre tais iniciativas, ao presente trabalho interessa especificamente a coordenação intragovernamental, um conceito mais geral que, no entanto, está subjacente a maior parte das políticas de gestão. Isto é, a escolha da estratégia de coordenação e a implementação efetiva dos seus mecanismos serão de fundamental importância para sucesso ou insucesso das diversas políticas públicas e ações governamentais. Isso se justifica uma vez que as limitações discutidas no capítulo anterior implicam, ao fim e ao cabo, a necessidade de maiores esforços de coordenação. Em outros termos, se a eficiência é desejável, as dificuldades do governo para estabelecer objetivos comuns, compartilhá-los por toda a organização e alocar e adequar de forma racional, dinâmica e eficiente os recursos, exigem maiores demandas por coordenação, sob pena de fragmentação da atuação organizacional.

De forma mais específica, uma das principais características das funções de planejamento, orçamento, *design* organizacional, revisão de processos, sistemas de informação, dentre outros, que são objetos incontestáveis das políticas públicas de gestão, é o seu potencial coordenador. Cabe, por exemplo, aos processos de recrutamento de pessoal, selecionar pessoas com determinados perfis para exercer as atividades, aumentando a previsibilidade dos comportamentos; ou ainda, por meio da implantação de sistemas de informação, é possível gerir informação e padronizar e induzir determinados procedimentos comuns aos usuários; um terceiro exemplo poderia ser o desenho da estrutura organizacional, onde a especificação da amplitude de comando, de estruturas matriciais de implantação ou de instâncias colegiadas de decisão pode contribuir sobremaneira para o processo de coordenação da formulação e da implementação das políticas públicas. Enfim, os problemas administrativos e políticos da eficiência podem ser encarados como um desafio à coordenação de governo.

2.2 O desafio da coordenação intragovernamental

Como vimos, dentre as atribuições das políticas públicas de gestão encontram-se atividades que envolvem diversas unidades e funções, como o

planejamento, o orçamento, tecnologia, recursos humanos, dentre outras. Caracteriza-se, portanto, como um dos desafios permanentes das políticas públicas de gestão e, em grande medida, como a atividade responsável por definir o sucesso ou insucesso de iniciativas de gestão de maior amplitude, o processo de coordenação governamental. Isto é, devido a razões políticas já mencionadas, mas também a motivações administrativas, como veremos a seguir, a escolha da estratégia correta de coordenação dos diversos órgãos e funções e a sua implementação efetiva nas diversas políticas públicas serão essenciais para as políticas públicas de gestão.

Do ponto de vista administrativo, a partir do momento em que se faz necessária a diversificação da estrutura interna da organização em ministérios, secretarias ou departamentos, devida, tecnicamente, aos ganhos que a especialização pode trazer para a organização, alcançar a sua unidade e de seus propósitos, um objetivo desejável e necessário para as pretensões de eficiência, torna-se uma empreitada complexa.

Além disso, se não bastasse essa razão eminentemente organizacional, nas organizações públicas algumas motivações adicionais que dificultam o processo de coordenação se fazem presentes. Uma delas se refere à multidimensionalidade das necessidades da sociedade e do mercado, alvos da ação estatal. Uma dimensão desta constatação, afim, por exemplo, à questão da exclusão social, tem merecido atenção nos meios acadêmicos e governamentais sob o rótulo, mais comum, de “intersectorialidade”, que propugna a integração prévia, coordenada, das políticas públicas de transferência de renda, saúde, educação, esportes, assistência jurídica, segurança alimentar, dentre outras, como característica essencial a uma abordagem efetiva das situações de exclusão.¹⁴ Ou seja, uma vez que as necessidades são múltiplas, envolvendo dimensões sociais, econômicas, direitos civis e políticos, a ação governamental precisa ser coordenada, de forma a promover a integração das diversas iniciativas setoriais sob o risco de, ao não fazê-lo, incorrer no atendimento apenas parcial e não efetivo dos

¹⁴ INOJOSA (2001)

objetivos. Mas essa perspectiva aplica-se também a, por exemplo, objetivos macroeconômicos, como a coordenação entre iniciativas de fomento ao desenvolvimento, de expansão tributária e de contenção monetária.

Para obter tal coordenação entre os setores especializados, as organizações normalmente dispõem de uma série de soluções ou ferramentas tipicamente técnico-administrativas, fornecidas pela teoria organizacional, destinadas a subsidiar re-desenhos da estrutura organizacional, reorientações na estratégia, planejamentos, padronizações de procedimentos ou de resultados, dentre outras.

No entanto, a coordenação nas organizações públicas não se limita a um problema administrativo, como vimos no capítulo anterior. Mais uma vez, devido ao ambiente político, "...políticas, estruturas organizacionais e ações administrativas do cotidiano organizacional são formadas através de uma batalha política na qual o presidente é somente um dos atores". (MARCH e OLSEN, 1989, 76-77), Ou seja, o dia a dia da Administração Pública "...baseia-se na interferência política, nos conflitos de interesse, na disputa de acesso, no controle de recursos, nas barganhas clientelísticas, etc. As soluções não vêm de aplicações teóricas, mas da política pragmática; a capacidade de acomodar interesses de forma aceitável para os interesses hegemônicos, considerando-se múltiplas redes de influência na estrutura governamental..." (MARTINS, 2003: 48) Nos termos de GARNIER (2005: 1), enfim, "...la coordinación, más que um problema técnico, es um problema político".

Particularmente no caso brasileiro, como já foi visto, onde os governos se sustentam politicamente por meio de amplas coalizões, há ainda maiores dificuldades de coordenação, uma vez que não se espera um compartilhamento de valores e crenças ideológicas entre os governantes, sujeitando o sucesso da coordenação governamental tão somente aos mecanismos exteriores ao sujeito. E diante da ausência ou da fragilidade de tais mecanismos, o comportamento da organização tende a ser pautado pela competição em um cenário de recursos escassos e por uma grande

instabilidade diretiva, comprometendo a ação cooperativa dos ministérios ou secretarias e então a ação coordenada do Estado para atingir seus objetivos.

Finalmente, além dessas questões intrínsecas a qualquer organização pública, as recentes reformas observadas no Estado no âmbito da Nova Gestão Pública, principalmente aquelas medidas voltadas à questão de governança, introduziram novos desafios de coordenação. A descentralização para outros entes federativos, a criação das agências “autônomas” executivas e reguladoras, a substituição das regras e procedimentos pelos resultados como mecanismos de coordenação, a maior participação política da sociedade civil, a perspectiva de maior susceptibilidade ao controle do cidadão (“accountability”) enquanto usuário de serviços públicos e as formas público não estatais de provisão de serviços, introduzem razões adicionais para uma eventual fragmentação das políticas públicas e criam uma rede extremamente complexa a ser coordenada pelo governo central. Ou seja, a coordenação governamental, envolvendo órgãos internos e externos ao Executivo, afeta enfim a toda a rede de governança, é uma questão crucial para o sucesso da ação governamental.

2.2.1 Coordenação: conceitos

Mas o que é coordenação? Uma definição útil de coordenação necessita, como visto acima, abordar ambas as dimensões técnico-administrativa e político-democrática. Segundo GARNIER (2005: 2), “é evidente que com mais coordenação se pode fazer melhor as coisas porque se eliminam redundâncias desnecessárias e se criam sinergias, tanto cognitivas como de recursos, de processos... e de autoridade. A coordenação é tanto um processo que requer instrumentos técnicos para assegurar a eficiência e a eficácia através de alienações indispensáveis para o alcance dos objetivos particulares de cada caso; como um processo inevitavelmente tenso e conflituoso, que requer mecanismos políticos para manejar razoavelmente bem esses conflitos... A mistura de ambos os aspectos, técnico e político, é que permite obter

congruência cognitiva e congruência operacional ao redor das políticas públicas.”

Para RUA (2005: 1), “entende-se por coordenação técnico-política um conjunto de mecanismos e procedimentos destinados a compor ou articular as decisões e ações do conjunto de entes governamentais – políticos e burocratas – de maneira a obter resultados concertados, intercomplementares e consistentes; ou seja: não-erráticos, não-superpostos e não-contraditórios, que expressem e façam sentido em um projeto de longo prazo.”

POLLIT (2003: 35), por sua vez, discorrendo sobre a política de modernização inglesa intitulada “Joined-up Government”, procura definir tal expressão por meio dos benefícios pretendidos com a “coordenação vertical e horizontal do pensamento e da ação” dos agentes públicos. Primeiramente, situações nas quais uma política pública prejudicaria outra seriam eliminadas; em segundo lugar, haveria uma melhor utilização dos recursos escassos; em terceiro, ao trazer os diferentes “stakeholders” para o diálogo sobre um mesmo campo de política, novas sinergias seriam criadas e soluções criativas surgiriam; finalmente, seria possível oferecer aos cidadãos pacotes completos de serviços, como retratada nas experiências de “one-stop-shop”.

MARTINS, por outro lado, fazendo referência a um estudo da OCDE, utiliza uma perspectiva mais abrangente e mais categorizada, entendendo como “integração” uma combinação de três componentes: a coordenação, que é um processo formal de formulação de políticas conduzido dentro do aparelho de governo, e representa uma dimensão horizontal; a consistência, entendida como o compartilhamento de objetivos entre os atores políticos relevantes, representando perspectivas tanto horizontais como verticais; e a coerência, que assegura a promoção sistemática de ações mutuamente reforçadoras ao longo do tempo, pelos atores governamentais e não governamentais, representando a dimensão temporal do processo de integração. (OCDE, 2003, em Martins, 2003: 74)

Neste trabalho, entende-se por coordenação intragovernamental¹⁵, o processo formal conduzido **dentro** do aparelho do Estado, nos termos de MARTINS, mas que engloba ainda os componentes da consistência e da coerência, ou seja, a coordenação visa também a que os ocupantes dos diversos cargos do governo, independentemente de sua origem e de sua diversidade técnica ou política, compartilhem os objetivos do governo, e assim os mantém ao longo do tempo. Em outros termos, por coordenação intragovernamental entende-se aqui um processo formal de gestão da formulação e da implementação de políticas públicas, executado por meio de mecanismos específicos, que promove o alinhamento de objetivos entre os atores políticos e a consecução técnico-administrativa dos objetivos acordados. O conjunto de mecanismos de coordenação decorre, por sua vez, de uma espécie de engenharia institucional que, de responsabilidade dos administradores públicos, deve promover a combinação adequada entre os requisitos democráticos e de eficiência.

2.2.2 Coordenação da tomada de decisão

A obtenção de uma boa coordenação demanda a utilização de mecanismos ou instrumentos específicos. Para fins analíticos, é possível pensar em dois momentos principais dessa coordenação, tendo em vista as dimensões de eficiência discutidas¹⁶:

- o momento da formulação da política pública, da definição dos objetivos ou da tomada de decisão;
- o momento da implementação da política pública, envolvendo a alocação de recursos e sua adequação aos objetivos anteriormente definidos.

¹⁵ Na discussão de governança, as conseqüentes formas de coordenação dos diversos atores institucionais envolvidos na prestação dos serviços públicos (estado, sociedade, iniciativa privada), são apontados como “mercado, hierarquia e redes”. Aqui, no entanto, estamos falando principalmente de coordenação interna ao governo.

¹⁶ Embora haja críticas quanto ao modelo “etapista” do ciclo de políticas públicas, que envolveria formação de agenda, formulação, implementação e avaliação, de forma restrita ao escopo desse trabalho consideramos que, ainda que haja reformulações das políticas nas outras etapas – ainda que a implementação modifique as políticas públicas (ARRETCHE, 2001), tais mudanças seguem os mecanismos que serão discutidos para a etapa de formulação.

Descartando, de antemão, as decisões em ambientes políticos autoritários, nos quais as decisões são tomadas de forma centralizada, no momento da tomada de decisão em ambientes democráticos, o processo de coordenação dos diversos interesses pode ser feito a partir dos seguintes mecanismos ou métodos, não mutuamente excludentes (LINDBLOM, 1959; ELSTER, 1998):

- voto;
- deliberação colegiada;
- ajustamento mútuo;
- perspectiva racional exaustiva;
- barganha.

Antes de tudo, as decisões tomadas pelos agentes públicos, políticos e burocratas submetem-se e são coordenadas pelas preferências do eleitorado. Assim, de forma geral, o esperado é que o voto seja, enquanto manifestação das preferências do eleitor, o primeiro e principal mecanismo de coordenação. Nesse caso, o processo de coordenação ocorreria essencialmente por meio da simples agregação das decisões individuais representadas pelo voto, de tal forma que a decisão corresponderia à escolha da maioria vencedora.

Certamente há restrições práticas de pensar em tal mecanismo para a tomada de decisão sobre a maioria dos assuntos presentes no cotidiano da Administração Pública. Como observa LINDBLOM (1959) “os administradores não podem resolver os conflitos baseando-se na preferência da maioria, porque não há preferências reveladas para a maior parte dos assuntos públicos...”. Cabe lembrar, que são razões de ordem demográfica, geográfica e de complexidade de escopo que justificam a própria democracia representativa, como alternativa à participação direta dos cidadãos na maior parte das decisões públicas (GOMES, 2003). Assim, a decisão por meio do voto ficaria circunscrita a eventos como as próprias eleições periódicas, nas quais se definem, no máximo, macro políticas norteadoras do comportamento dos representantes eleitos, e os plebiscitos e referendos, nos quais algumas decisões específicas podem ser submetidas aos pleitos.

De toda forma, como pode ser aplicável a algumas situações, ainda que excepcionais, é importante enumerar algumas condições ou requisitos que um método de agregação de preferências desse tipo deveria respeitar, com vistas a subsidiar eventuais desenhos institucionais. Isto é, a partir de DAHL (1989, p.70), podemos enumerar os seguintes critérios que devem ser obedecidos se se pretende realizar o potencial democrático e de eficiência de uma eleição:

1. o voto de cada eleitor deve ser uma manifestação autônoma de preferência entre as alternativas apresentadas;
2. cada manifestação deve ter o mesmo peso;
3. a alternativa mais votada deve ser declarada a vencedora;
4. qualquer membro que considerasse uma alternativa qualquer preferível às alternativas disponíveis para votação, deve poder inseri-la entre as apresentadas à votação;
5. todos os indivíduos devem possuir informações idênticas sobre as alternativas;
6. as alternativas vencedoras (líderes ou políticas) devem substituir as alternativas perdedoras;
7. no interstício eleitoral, todas as decisões tomadas devem ser decorrentes ou executivas das decisões tomadas na fase da eleição e as novas decisões tomadas devem ser determinadas pelas sete condições precedentes.

Ou seja, a tomada de decisão pela eleição impõe um desafio à engenharia institucional no sentido de construção de instâncias e definição de procedimentos que satisfaçam tais condições. Mas há certamente restrições importantes, às vezes intransponíveis. A assimetria de informação e a desigual capacidade de processamento cognitivo destas informações entre os eleitores é uma constatação real que dificulta sobremaneira o atendimento à condição 5. A colocação de novas alternativas entre aquelas previamente selecionadas e submetidas à escolha é outro exemplo de condição dificilmente satisfeita. Outra dificuldade refere-se à conveniência da condição 2, nos casos em que há intensidades de preferências suficientemente desiguais sob determinado

assunto, uma vez que o método de simples agregação não permite atribuir pesos diferentes a intensidades de preferência diferentes.

Como alternativa ao método de simples agregação, outro mecanismo de tomada de decisão é o processo de deliberação colegiada, segundo o qual uma decisão emerge de arranjos de escolha coletiva que estabelecem condições de argumentação pública e livre entre iguais. Nesse caso, além de promover a prevalência do melhor argumento, o processo ainda permitiria a transformação das preferências por meio da discussão pública, o que mitigaria as dificuldades decorrentes da excessiva dispersão de interesses ou, ao menos, a concertação de interesses visando à tomada de decisão coletiva. Outra vantagem do modelo seria que, ao envolver todos os pontos de vista interessados e relevantes no processo decisório, o método promoveria uma implementação mais efetiva, devido ao compartilhamento de objetivos e meios. (COHEN, 1998, 186, 189; ELSTER, 1998, 1)

A sustentação de tal perspectiva pode ser feita enumerando algumas características positivas de um processo de deliberação colegiada, pública e livre entre iguais, para a tomada de decisão, como nos informam diversos autores: (ELSTER, 1998,11; GAMBETTA,1998, 22; FEARON,1998, 45-55; MARCH e OLSEN, 1989, 121; GOMES, 2003)¹⁷:

- 1) revela informações que não estão públicas, distribuindo melhor as informações;
- 2) diminui ou supera o impacto da “bounded rationality”¹⁸, propiciando inclusive mais criatividade nas soluções;
- 3) reduz a prevalência das preferências dos atores que possuem “endowments” (recursos, capacidades, informação, autoridade) iniciais superiores;
- 4) permite a manifestação da intensidade das preferências;

¹⁷ Segundo ELSTER (1998, 5-6;10), há três formas de decisão coletiva: argumentação, barganha e voto. Mas, logicamente, o método de argumentação é anterior aos demais, uma vez que até a defesa de outro, como o melhor método, não prescindiria de argumentação.

¹⁸ Condição que se refere a capacidade cognitiva limitada para receber, armazenar, recuperar e processar informação. (WILLIAMSON, 1996, p.377).

- 5) desestimula comportamentos auto-interessados devido a exigência das justificações se fazerem em público, o que torna o interesse público a única justificativa aceitável;
- 6) desestimula dissimulações, uma vez que o discurso em prol do bem comum induz a alguma necessidade de consistência nos atos privativos, devido à necessidade de lidar com a dissonância cognitiva que discurso e atos divergentes podem trazer¹⁹;
- 7) legitima a escolha feita, uma vez que alcança consensos maiores reforçando o compromisso com a implantação e as conseqüências da mesma. Os participantes se vêem na decisão;
- 8) é desejável *per si*, pois melhora a qualidade intelectual e moral dos participantes, disseminando princípios de “public-life”, além de propiciar certas habilidades e/ou virtudes, como eloqüência, retórica, empatia, cortesia, imaginação, raciocínio, preparação;
- 9) alcança decisões mais eficientes, uma vez que são tomadas a partir de argumentação racional justificada com informações e submetida a múltiplas visões.

Ou seja, fóruns colegiados de tomada de decisão podem proporcionar um alto e complexo nível de coordenação, principalmente pela diminuição da assimetria de informação, pelo aumento do nível coletivo de apreensão cognitiva e pelo consenso estabelecido em torno da decisão.

Claro está, no entanto, que há também desafios complexos à engenharia institucional para delinear estruturas e procedimentos colegiados que garantam, de fato, a representação e o debate de todos os pontos de vista. A multiplicidade de interesses na sociedade contemporânea e a necessidade de celeridade na tomada de decisão, que caracterizam a realidade das organizações, são restrições importantes à factibilidade de uma solução desse tipo para as decisões cotidianas nas organizações públicas.

¹⁹ Dissonância cognitiva: “basicamente, as pessoas buscam uma sensação de equilíbrio entre suas crenças, atitudes e comportamentos”, uma consistência cognitiva. A discrepância entre discurso e atitude, por exemplo, tem como resultado psicológico um desconforto ou incômodo que impele a pessoa a diminuir o desequilíbrio, alterando um ou outro. (BOWDITCH, 1992, p.72)

Diante das dificuldades práticas relacionadas, em ambos os casos, aos problemas de informação assimétrica, racionalidade limitada e impossibilidade de considerar todas as preferências, no *timing* necessário às decisões, LINDBLOM (1959) defende as decisões incrementais por meio do mecanismo que denomina de ajustamento mútuo, nosso terceiro método de tomada de decisão. Segundo ele, que rejeita qualquer tentativa de uma coordenação exterior à interação entre as partes e, portanto, o enquadramento institucional da tomada de decisão, o processo factível de coordenação é fragmentado e extremamente descentralizado, no qual participantes autônomos afetam mutuamente uns aos outros. Aceitando apenas contribuições de aprendizados anteriores de abordagem dos problemas, as políticas resultantes desse ajuste mútuo são mais bem descritas como algo que acontece do que como algo que se decide, alcançando uma coordenação superior e com frequência tão complexa que fica muito além da competência de qualquer coordenador.

Para ele, os diversos atores ajustam-se uns aos outros, comprometendo-se e padronizando maneiras de fazer seu trabalho conjuntamente. *“No one is in charge, but there is an ‘intelligence of democracy’ inherent in the pluralist system as a whole by which boundedly rational policymakers act without coordination or plan to generate good decisions for the polity.”* (1965, citado em MOE, 1991, 111) O resultado é uma evolução incremental, passo a passo, mas consistente, das políticas públicas.

A perspectiva de LINDBLOM é importante, não somente por adotar certo pragmatismo na abordagem, mas também porque dialoga com o quarto método de tomada de decisão acima relacionado, a “perspectiva racional exaustiva” que, como veremos, é um modelo caro aos administradores adeptos do planejamento estratégico. Isto é, como observa FORESTER (1984, 23), o processo de tomada de decisão que valoriza tal perspectiva supõe a presença das seguintes condições:

- um problema bem definido;
- um conjunto completo de alternativas a considerar;

- informações de referência completas;
- informação completa sobre as conseqüências de cada alternativa;
- informação completa sobre os valores e preferências dos cidadãos;
- tempo, habilidade e recursos completamente adequados.

Sob essas condições, após definir o ranking de valores da sociedade, resta aos tomadores de decisão escolher racionalmente a melhor alternativa e selecionar a melhor estratégia para alcançá-la. Este modelo assemelha-se, na prática empresarial, ao modelo de planejamento organizacional clássico da década de 60, na qual o ambiente era visto como relativamente estável, e imune a pressões sociais e ao ambiente, que era sujeito ao domínio da organização. (MOTTA, 1991, 88)

Além dessa associação mais clara com os métodos de planejamento clássico, o esquema lógico da perspectiva racional também apresenta uma série de prescrições afins aos modelos atuais de planejamento estratégico. Ou seja, estas práticas consagradas na década de 70 e ainda em uso prescrevem, via de regra, as seguintes fases, como coloca OLIVEIRA (1990): 1) a elaboração de um diagnóstico que permita à empresa conhecer seus pontos fortes e fracos; 2) a elaboração de cenários possíveis que permitam a empresa antecipar ameaças e oportunidades no ambiente; 3) a definição da missão da empresa, entendida como "...o motivo central do planejamento estratégico, ou seja, a determinação de 'onde a empresa quer ir'"; 4) a definição das macropolíticas que se pretende usar para alcançar a missão; 5) a definição de objetivos, desafios e metas mas específicos; 6) o estabelecimento de estratégias para alcançá-los; 7) a definição dos projetos; 8) o controle e avaliação da implementação da estratégia.

Assim, embora o qualificativo "estratégico" remeta, a rigor, a um reconhecimento da imprevisibilidade e da necessidade de uma administração continuamente preparada para as contingências do ambiente, diante do desafio intransponível que se coloca à satisfação das condições acima enumeradas, relacionado, mais uma vez, a questões de assimetria de informação ou impossibilidade prática de considerar todos os valores presentes na sociedade,

a prática do planejamento estratégico configura-se, a rigor, bastante “pretensiosa” em sua tentativa de elaboração racional do futuro desejável e dos meios para alcançá-lo. Como bem coloca LINDBLOM, “...nenhuma pessoa, comitê ou equipe de pesquisa, nem mesmo com todos os recursos da computação eletrônica moderna, podem completar a análise de um problema complexo²⁰. São excessivos os valores envolvidos, [...] (ao que se agrega todas as complicações da análise de valores que surgem da natureza elusiva dos mesmos e a impossibilidade de verificá-los ‘cientificamente’) [...] excessivas as alternativas possíveis, excessivas as conseqüências a serem previstas para o futuro incerto – o melhor que podemos fazer é alcançar análises parciais ou, nos termos de Herbert Simon, uma ‘racionalidade limitada’”. (LINDBLOM, 1979, 518, tradução minha)

Diante disso, LINDBLOM propõe um modelo alternativo de comparações sucessivas que, em sua visão, não é apenas inevitável, mas é superior ao planejamento racional exaustivo. Do ponto de vista político, a vantagem principal refere-se à instrumentalidade da evolução incremental. O método reduziria os riscos decorrentes das controvérsias políticas, animando os perdedores a aceitar suas perdas sem incentivos à subversão do regime democrático, uma vez que não cria fortes antagonismos, o que poderia ocorrer com propostas mais drásticas de mudança feitas a partir de perspectivas mais abrangentes. O autor reforça seu argumento ao observar que, para muitos assuntos a serem decididos, não há preferências manifestas, de tal forma que o decisor não saberia quais escolhas atenderiam os cidadãos. Portanto, “...a mudança política não deve por em perigo o consenso fundamental em torno da regras do jogo e dos valores básicos que fazem possível o governo democrático não coercitivo. À diferença dos grandes saltos, os passos pequenos não fazem soçobrar o ideal democrático.” (LINDBLOM, 1979, 520)

Do ponto de vista da eficiência, LINDBLOM argumenta que, além de não ser possível considerar todos os valores e objetivos nem analisar exaustivamente

²⁰ Embora LINDBLOM esteja escrevendo em 1959 e o avanço tecnológico desde então seja impressionante, a complexidade da apreensão da realidade e dos valores da sociedade mantém atual sua crítica ao método racional exaustivo.

todas as alternativas, para a maior parte das situações não há teoria disponível que permitisse estabelecer relações inequívocas de causalidade entre meios e fins. Dessa forma, o método das comparações sucessivas seria mais adequado uma vez que as políticas públicas evoluiriam de forma incremental, na margem, numa seqüência de tentativas, erros e correções a partir de soluções ou alternativas existentes. Ao escolher estas políticas públicas já conhecidas, sobre as quais se operariam tais mudanças, seus valores e objetivos subjacentes seriam simultaneamente escolhidos, diminuindo sobremaneira os riscos das decisões tomadas.

Em síntese, para os defensores do incrementalismo, a escolha entre a perspectiva exaustiva e o incrementalismo seria a escolha entre a incompletude mal planejada e frequentemente acidental, de um lado, e a incompletude deliberada, planejada, por outro lado. E a prova de uma boa política pública seria o consenso em torno dela, não necessariamente quanto à relação meios-fins, mas quanto à sua factibilidade concreta. (LINDBLOM, 1979, 519)

Cabe observar que o autor reconhece algumas limitações de seu método, como a inexistência de um mecanismo interno para salvaguardar determinados valores importantes, uma vez que a coordenação é feita por ajustamentos mútuos com significativo grau de liberdade, e ao fato da lógica incremental poder implicar a desconsideração de determinadas políticas meritórias apenas por não terem passado por tal processo evolutivo. DROR, adicionalmente, faz considerações interessantes sobre o alcance do método proposto por LINDBLOM. Para ele, a mudança incremental por comparações sucessivas seria um método adequado de tomada de decisão somente se: 1) os resultados das políticas atuais fossem satisfatórios, tanto para decisores quanto para os demais atores sociais; 2) a natureza dos problemas não variasse muito; 3) a disponibilidade de meios para solucionar os problemas permanecesse constante. (DROR, 2006, 124) Caso contrário, observa o autor, é preferível assumir os riscos da mudança mais radical.

Finalmente, o quinto e último método de tomada de decisão é a barganha. ELSTER (1998, 6) refere-se a ela como um jogo no qual as partes fazem sucessivas ofertas e contra-ofertas, uma negociação com características de mercado. O resultado é determinado pelo poder de barganha das partes, isto é, pelos recursos que os habilitam a fazer ameaças e promessas críveis. Segundo ERIKSEN, em uma perspectiva que defende a decisão por meio da argumentação, o problema dos processos de barganha, assim como do processo de eleição, é que eles “...encorajam o “toma lá da cá”, o clientelismo (*pork-barrel*) e a não interferência mútua (*log-rolling*), e não alteram as opiniões nem envolvem aprendizado ou refinamento das perspectivas – não há a conformação de uma vontade racional comum. [...] O máximo que se pode esperar é um acordo sobre o qual as partes não subscrevem.” (1999, tradução minha)

No caso brasileiro, de acordo com a perspectiva culturalista vista no capítulo 1, uma manifestação recorrente desse tipo de coordenação pode ser representada pelo clientelismo. Apontado como uma gramática importante na relação do Estado brasileiro com a sociedade, a cessão de cargos, a liberação de emendas ou mesmo a adoção de agendas de políticas públicas, ainda que desprovidos de mérito, podem ser vistos como mecanismos cuja funcionalidade estaria na viabilização da agenda maior de governo. Isto é, ocorreria uma troca entre tais recursos e o apoio político a esta agenda. Nesse caso, o clientelismo dificilmente poderia ser prescrito a partir de uma ótica puramente administrativa ou de engenharia institucional, uma vez que seu emprego contribui para a diminuição da racionalidade ou da eficiência econômica da política específica. No entanto, a adoção de agendas não meritórias pode, por exemplo, contribuir para a coordenação política e, assim, para a eficiência do sistema como um todo. Quanto à política pública de gestão, caberia a ela compensar a fragmentação eventualmente causada por tal solução.

Finalmente cabe mencionar que, a rigor, no âmbito interno ao governo, foco principal desse estudo, os métodos de coordenação da tomada de decisão assumem configurações intermediárias e combinadas que podem se identificar, em cada caso, com posturas mais democráticas ou mais tecnocráticas. A

tomada de decisão através do voto universal, por exemplo, ocorreria somente em situações bem específicas como nas eleições ou nos referendos. Por sua vez, as decisões colegiadas são comuns em arranjos institucionais como os conselhos gestores de políticas públicas. Enfim, é possível pensar realisticamente em um arranjo institucional de decisão colegiada, na qual os procedimentos garantam que os poucos participantes sejam subsidiados, na medida do possível, com informações e modelos de relações causais, e possuam tempo razoável para debater e escolher a melhor alternativa, senão pelo convencimento, pelo voto da maioria.

2.2.3 Coordenação da implementação

Após a tomada de decisão referente aos objetivos e também às alternativas para atingi-los, a etapa seguinte é a implementação da política pública. Nessa etapa, a coordenação destina-se à alocação dos recursos e à racionalidade processual que procura vincular dinamicamente os recursos aos objetivos. Para tanto, esta função pode ser empreendida por outro conjunto de mecanismos, conforme informa MINTZBERG (2001: 142):

1. Ajustamento mútuo: típico de tarefas que envolvem grupos pequenos, a coordenação é obtida pelo simples processo de comunicação informal. “As pessoas que fazem o trabalho interagem umas com as outras para coordenar, como os canoieiros em uma corredeira se ajustam entre si.” Embora seja um mecanismo aparentemente associado a pequenas organizações, ele também é utilizado em tarefas complexas como, por exemplo, aquelas entre cientistas em uma pesquisa. É importante diferenciá-lo do mecanismo adotado por LINDBLOM, uma vez que aqui o mecanismo é precedido de alguma prescrição institucional e não apenas do ajuste voluntário não planejado;
2. Supervisão direta: segundo este mecanismo, uma pessoa ou organização coordena o processo, por meio de instruções, cobranças, alocação de recursos, etc., desde a supervisão no chão de fábrica até a supervisão

presidencial sobre os ministros. A estrutura ou a arquitetura organizacional, ao estabelecer a amplitude de comando, isto é, o número de subordinados sob a autoridade de determinado chefe, é determinante para a definição deste tipo de mecanismo;

3. Padronização de normas: significa que os funcionários compartilham um conjunto de crenças e valores, obtendo a coordenação, informalmente, a partir delas, como em organizações religiosas ou mesmo na burocracia por meio do chamado *ethos* burocrático;
4. Padronização de processos: refere-se à prescrição do conteúdo do trabalho por meio de procedimentos, normalmente escritos, a serem seguidos. Na iniciativa privada é muito comum em programas de qualidade, como aqueles promovidos pela *International Organization for Standardization* com a série ISO-9000. No caso das organizações públicas, podemos associar esta padronização às regras formais burocráticas ou à própria legislação. Esse mecanismo assume importância no âmbito da Nova Gestão Pública, pois é sobre ele que recai boa parte da crítica atribuída aos problemas da burocracia clássica;
5. Padronização de resultados: significa a especificação dos resultados a serem atingidos, em substituição à especificação dos meios como os procedimentos ou habilidades. Como um breve exemplo, os atuais planejamentos governamentais, como o PPAG²¹, uma vez incorporando a definição de metas e resultados dos programas, se enquadram nessa perspectiva. É o modelo de gestão prescrito pela Nova Gestão Pública e principal objeto empírico desse trabalho;
6. Padronização de habilidades: refere-se à designação de pessoal qualificado, já possuidor de determinada habilidade adequada ao trabalho a ser feito. Não é o trabalho, mas o funcionário que é padronizado. A coordenação é obtida em razão do funcionário já possuir determinado

²¹ Plano Plurianual de Ação Governamental

conhecimento. No setor público, podemos entender os requisitos dos concursos públicos como um esforço nesse sentido, particularmente para contratação de especialistas como médicos ou dentistas.

Além destes mecanismos elencados por MINTZBERG, é importante destacar outros que também possuem função de coordenação e, embora estejam de alguma forma associados àqueles já descritos, merecem tratamento à parte. São eles a liderança e a estrutura. MOTTA (1991, 210-211), segundo o que chama de perspectiva contemporânea de liderança, a define como “...um processo no qual um indivíduo influencia outros a se comprometerem com a busca de objetivos comuns.” E isso ocorre, o que diferencia de uma liderança política, por meio do estímulo à autonomia dos liderados: “...o líder cria nos liderados a sensação de um espaço próprio, onde eles podem desenvolver sua criatividade e se auto-realizar na execução de suas tarefas.”

Com relação aos outros mecanismos já descritos, cabe observar que a busca do compartilhamento de objetivos pelo líder se dá por negociações constantes, à semelhança do ajustamento mútuo, e não por meio do exercício de uma eventual autoridade hierárquica, como seria típico do mecanismo de supervisão direta. Além disso, é também importante mencionar que lideranças, principalmente as carismáticas, valem-se da coordenação pelo compartilhamento de crenças e valores, e não somente de objetivos.

Outro mecanismo de coordenação, a estrutura organizacional refere-se, por sua vez, ao “...conjunto de unidades organizacionais arranjados de uma tal forma que definem um padrão de interação entre as partes envolvidas”. (MARTINS, 2006, 99) Esse conjunto pode ser delineado de forma a contribuir para a coordenação, ao criar, por exemplo, estruturas matriciais permanentes cuja composição e cujos procedimentos podem favorecer o ajustamento mútuo dos atores.

Finalmente, é necessário ressaltar que nas organizações complexas ocorre, a rigor, uma combinação dos diversos mecanismos apresentados, nem sempre com sentidos iguais, como acabamos de ver, mas com predomínio de algum

deles. Isto é, como observa MINTZBERG (2001, 143), referindo-se aos seus 06 mecanismos, "...à medida que o trabalho organizacional se tornar mais complexo, os meios preferidos de coordenação parecem deslocar-se do ajuste mútuo (o mecanismo mais simples) para a supervisão direta, em seguida para a padronização, preferivelmente dos processos de trabalho ou normas, ou de outra forma dos *outputs* ou das habilidades, revertendo, finalmente, ao ajuste mútuo".

Assim, numa organização burocrática clássica, por exemplo, prevaleceria, como principal mecanismo de coordenação, a padronização de processos. De fato, como nos informa SILBERMAN (1993), a estrutura burocrática weberiana do tipo organizacional, típica de países como França e Alemanha, é caracterizada, dentre outras coisas, por carreiras previsíveis, especialização adquirida na organização, entrada pelos níveis mais baixos e controle sobre os burocratas apoiado na extensa regulamentação. No entanto, essas organizações também se caracterizam pela formação de um grande "*spirit de corps*", no qual o compartilhamento de crenças e valores torna-se um importante mecanismo de coordenação da ação burocrática que, a propósito, pode tanto contribuir com os objetivos gerais da organização em benefício do interesse público, quanto preocupar-se apenas com a defesa de interesses corporativos.

Por outro lado, nas estruturas burocráticas do tipo profissional, caracterizadas pela seleção focada na alta especialização, pelo controle sobre os burocratas particularmente apoiado no auto interesse pela reputação, pela menor estabilidade e pela prevalência do cargo em contraposição à carreira, predomina o mecanismo de coordenação por padronização de habilidades.

Por fim, é interessante reproduzir a perspectiva de MINTZBERG (2001) em relação às organizações nas quais não está presente nenhum daqueles mecanismos administrativos de coordenação: "...as organizações que não optam por nenhum deles [os mecanismos] parecem estar mais inclinadas a se tornarem politizadas, simplesmente por causa dos conflitos que surgem naturalmente quando as pessoas devem competir entre si pela influência em

um relativo vácuo de poder.” A chamada “organização política”, segundo ele, é mais bem descrita não em termos de estrutura organizativa, mas em termos de poder: “...não há um método preferido de coordenação, nenhuma parte dominante na organização, nenhum tipo claro de descentralização. Tudo depende da fluidez do poder informal, assentado para ganhar questões individuais”. (MINTZBERG, 2001a: 188; 2001: 144; grifo meu)²²

O outro lado da moeda dessa concepção administrativa é encontrado na discussão do incrementalismo do LINDBLOM, cuja forma de evolução das políticas públicas é decorrente, justamente, de uma espécie de ajustamento mútuo espontâneo. Ou seja, diferentemente da descrição de MINTZBERG (2001), segundo a qual tal mecanismo é aplicável apenas a pequenas organizações ou a organizações onde o conteúdo do trabalho é extremamente complexo a ponto de não permitir iniciativas de padronização, como nos trabalhos científicos e de pesquisa, LINDBLOM argumenta que esse é o mecanismo factível para as organizações políticas.

Essas duas perspectivas, de MINTZBERG e LINDBLOM, são interessantes na medida em que ilustram a separação teórica recorrente entre teoria das organizações e ciências políticas. Enquanto para o primeiro a inexistência de mecanismos de coordenação é o espaço da política, para LINDBLOM o ajustamento mútuo, político, é o ápice das formas de coordenação. A rigor, no entanto, as práticas e situações reais de coordenação encontram-se em pontos intermediários: não são administrativamente exaustivas mas, por outro lado, possuem algum grau de regularidade e previsibilidade.

2.3 Gestão por resultados

O modelo de Gestão por Resultados é uma das principais recomendações do receituário da Nova Gestão Pública. Isso decorre do argumento de ser este

²² É importante ressaltar, para fazer certa justiça ao autor, que ele ressalta o papel funcional que a política pode ter nas organizações: o de equilibrar ou corrigir os excessos dos sistemas legítimos de influência, que são a autoridade, a ideologia e a *expertise*. (MINTZBERG, 2001, 189, grifo meu)

modelo apropriado a, simultaneamente, focar na efetividade ou no que de fato interessa ao cidadão e a sociedade, flexibilizar a condução dos processos e assim remediar a disfunção relacionada ao apego exacerbado às normas e procedimentos, e propiciar mais eficiência e *accountability*. De forma breve, esse modelo se caracterizaria, na etapa de formulação da política pública, pela tradução dos objetivos em resultados e, na etapa de implementação das ações para atingi-los, pela predominância da orientação por resultados em substituição aos outros mecanismos de coordenação, como a coordenação por supervisão direta, a padronização de procedimentos e a padronização de habilidades.

Mas antes de descrever o modelo de gestão, é necessário especificar melhor o conceito de “resultados”, uma vez que não há um consenso teórico em torno de sua utilização. Como coloca RUA (2007, 7), “a palavra ‘resultado’ [...] é genericamente usada para designar coisas tão diferentes quanto produtos preliminares e intermediários, produtos finais, efeitos e até impactos.”

Para este trabalho, uma boa forma de definir o conceito de resultados ou de efeitos (*outcomes*) é contrapô-los à definição de produtos (*outputs*). Como colocam FIGUEIREDO e FIGUEIREDO (1986), “os produtos (*policy outputs*) são indicadores do que os governos estão fazendo, de suas prioridades, e das demandas que estão sendo atendidas, dos interesses que estão sendo articulados e dos benefícios e objetivos que estão sendo perseguidos... mas produtos não significam resultados”.

RUA (2007, 8), por sua vez, define que um “...produto final é sempre uma saída direta, objetivamente constatável, da operação de um sistema: bens ou serviços como vacinas aplicadas, livros distribuídos, refeições servidas, alunos certificados, áreas reflorestadas, etc.” Ou ainda, uma escola, as horas de disponibilidade de atendimento médico, o percentual de professores com 3º grau completo, a extensão de rodovias pavimentadas e o número de veículos da frota da polícia, dentre outros, são considerados produtos. Mas a construção física de mais uma escola ou o aumento do número de professores com 3º grau completo não implica, necessariamente, o aumento da qualidade da

educação o que, enfim, é o que importa para o cidadão e para a sociedade. Da mesma forma, a simples oferta de médicos pode não levar à melhoria das condições de saúde ou, pelo menos, não no grau esperado. O mesmo pode ser dito sobre a melhoria das rodovias e as mortes no trânsito ou sobre o aumento das viaturas e a segurança pública.

Portanto, apesar de serem muito importantes, por comporem a cadeia causal que pode levar aos resultados e, do ponto de vista político, por propiciarem alguma noção do ativismo e da produção dos governos, os produtos, *per se*, não garantem os efeitos nas condições sociais que se pretende alterar. Ou seja, os efeitos são a consequência do produto, "...a mudança desencadeada na realidade pelo produto final." (RUA, 2007, 8)

Uma diferenciação importante que também precisa ser feita é entre "efeitos" e "impactos". Enquanto os efeitos estão diretamente relacionados ao produto das políticas, programas ou projetos, são a expressão da sua efetividade e devem estar explícitos nos **objetivos**, os impactos são consequências indiretas dos produtos, não necessariamente intencionais e previstas e mediadas pelos efeitos. Uma outra característica dos impactos é que eles estão submetidos a múltiplas interveniências do ambiente social, enquanto os efeitos procuram guardar uma sensibilidade específica à intervenção da política pública em questão. Um exemplo dessa diferenciação pode ser extraído de RUA: enquanto uma campanha de vacinação, que é um produto, pode gerar o efeito de imunização de crianças quanto ao sarampo, pode também gerar o impacto de aumento da frequência escolar, uma vez que haverá menos aulas perdidas, etc. (RUA, 2007)

Neste trabalho, em uma pequena diferença conceitual de RUA (2007), o conceito de "resultados" refere-se ao conceito de efeitos. Embora RUA, devido à generalização do conceito de resultados, tenha optado por não utilizá-lo enquanto categoria específica, em nossa visão, visto que o paradigma da Nova Gestão Pública enfatiza a gestão por resultados e a efetividade das políticas públicas, acreditamos que não é possível diferenciar efeitos de resultados ou, por outro lado, equiparar resultados a produtos ou impactos.

Assim, por Gestão por Resultados podemos entender então o ciclo que começa com o estabelecimento dos resultados desejados, a partir da tradução dos objetivos de governo; prescreve o monitoramento e a avaliação do desempenho da organização ou da política pública a partir do alcance desses resultados; e retro-alimenta o sistema de gestão, propiciando ações corretivas decorrentes dessa avaliação.

Além desse esquema básico, como o modelo confere grande autonomia processual aos agentes executores, compõem ainda o seu arcabouço instrumentos de contratualização do desempenho que prescrevem os resultados, as autonomias concedidas e as sanções positivas e negativas diante do desempenho alcançado. Ou seja, de forma esquemática podemos listar as seguintes características integrantes do modelo de gestão por resultados:

- Alinhamento de expectativas de forma clara e transparente, entre todos os agentes políticos, externos e internos, sobre quais são as diretrizes e os objetivos da organização, por meio da tradução destes em resultados e metas a serem atingidas, o que inclui a definição de indicadores para sua apuração;
- Concessão de autonomias aos executores / implementadores das políticas públicas;
- Contratualização de resultados, autonomias e sanções;
- Avaliação dos resultados e retro-alimentação do sistema de gestão para eventuais correções de rota, constituindo assim uma ferramenta gerencial;
- Fortalecimento de uma modalidade de “accountability” – cujos “principals” são tanto os cidadãos em relação aos políticos, quanto estes em relação à burocracia – baseada no desempenho mensurado a partir de indicadores de resultados;
- Modificação do comportamento autoreferido da burocracia, substituindo-o pela atenção a metas claras e contratualizadas.

A contribuição esperada do modelo para o aumento da eficiência da administração pública é bastante clara. A transparência dos objetivos, resultados e metas da organização diminuiria os problemas relacionados aos déficits de informação quanto aos fins e permitiria o compartilhamento e o engajamento coletivo em torno dos mesmos objetivos, o que favoreceria a racionalidade do sistema e da organização. Além disso, isso ainda permitiria um controle mais efetivo sobre o desempenho dos governos, pelo cidadão e demais “stakeholders”, e sobre o desempenho dos burocratas, pelos políticos. Finalmente, ao liberar os gerentes das amarras dos controles prévios e conceder-lhes autonomia sobre a gestão dos recursos – na linha do “deixe o gerente gerenciar” – estariam aumentadas as possibilidades de adequação eficiente entre recursos, processos e metas.

A equação de eficiência passaria, portanto, a ser expressa da seguinte forma, sendo que seria garantida autonomia aos gestores para a adequação racional entre meios e fins:

$$\text{Eficiência} \approx \frac{\text{resultados}}{\text{recursos}}$$

Por outro lado, cabe observar que este modelo, ao definir metas claras e objetivas, desafia a perspectiva de que certa ambigüidade é necessária à acomodação política, como vimos anteriormente nos reportando a MOTTA (1990, 226). Assim, um efeito não intencional possível seria a paradoxal produção de comportamentos não cooperativos, caso determinados atores ou interesses não se sentissem contemplados nos resultados almejados.

Decorrente também disso, outra consideração relevante é que a efetividade dos mecanismos de *enforcement* é de fundamental importância para o funcionamento do modelo, sob pena da concessão da autonomia se transformar em uma experiência desastrosa e comprometer os objetivos e diretrizes da organização. Com a retirada ou afrouxamento dos controles prévios que governam a alocação dos recursos é imprescindível prescrever

controles *a posteriori* efetivos e tempestivos, que induzam ao gerenciamento responsável.

Finalmente, cabe ressaltar, remetendo ao conceito de eficiência discutido, que um modelo normativo de gestão por resultados preocupa-se essencialmente com a tradução dos objetivos e o seu compartilhamento por toda a organização. Não há, portanto, atenção especial aos recursos e aos processos por parte do centro coordenador. Isso implica, mais uma vez, a substituição dos procedimentos e/ou a eliminação da exigência de habilidades como mecanismos de coordenação, em benefício da autonomia e da autoridade dos gestores e implementadores sobre tais processos e recursos. Ou seja, um conceito intrinsecamente relacionado ao modelo de resultados é a flexibilidade em relação aos meios.

2.3.1 Resultados e indicadores de resultados

Uma discussão importante do modelo de gestão por resultados refere-se aos indicadores utilizados para operacionalizar o modelo ou para permitir a avaliação do alcance das metas propostas. Segundo CARLEY (1985, citado em JANNUZZI, 2004), “indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo, usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas)”. Ainda para JANNUZZI (2005, 138), “os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente.” Ou seja, são os indicadores que viabilizam a tradução dos objetivos em medidas apreensíveis, e no presente caso, a tradução dos objetivos em indicadores de resultados.²³

²³ É importante ressaltar que pode haver indicadores para cada uma das fases da seqüência “ações → produtos → resultados.”

Mas para cumprir tal papel, há um conjunto de propriedades que a escolha dos indicadores deve observar. Ou seja, de forma geral, é desejável que os indicadores possuam as seguintes propriedades (JANUZZI, 2004, 26-32):

1) Relevância social: refere-se à pertinência de sua produção para “indicar” uma questão social de relevância contemporânea;

2) Validade: refere-se ao grau de proximidade entre o conceito e a medida, isto é, à sua capacidade de representar o conceito abstrato, o objetivo, o resultado, a que o indicador se propõe a “substituir” ou “operacionalizar”;

3) Sensibilidade: refere-se à capacidade do indicador de refletir as mudanças da dimensão social de interesse;

4) Especificidade: refere-se à sua capacidade de refletir alterações **estritamente** decorrentes das políticas públicas empreendidas;

5) Cobertura e desagregação: refere-se à capacidade de medir a dimensão social de interesse em diversos estratos e “recortes” úteis ao planejamento das políticas públicas – recortes espaciais, sócio-demográficos, sócio-econômicos, etc.;

6) Confiabilidade: relaciona-se à qualidade dos dados, primários ou não, usados no cômputo do indicador, como significância estatística de planos amostrais, precisão de registros administrativos, imparcialidade dos questionários aplicados em *surveys*, etc.;

7) Periodicidade e tempestividade: referindo-se à regularidade e à tempestividade com que os dados componentes podem ser obtidos para o cálculo do indicador, são de suma importância para viabilizar eventuais correções de rotas nas políticas públicas na periodicidade desejada e em tempo hábil;

8) Historicidade e comparabilidade: disponibilidade de séries históricas extensas e comparáveis, de modo a permitir o cotejamento do valor presente com situações do passado, inferir tendências e avaliar efeitos de eventuais políticas públicas implementadas;

9) Inteligibilidade, comunicabilidade e reprodutibilidade: refere-se à transparência da metodologia de construção do indicador, de forma a viabilizar sua compreensão e eventual reprodução;

10) Factibilidade dos custos de obtenção: é imperativo que o indicador seja produzido a custos razoáveis e compensadores.

A apresentação dessas propriedades revela a dimensão do desafio que o modelo de gestão por resultados enfrenta. Por exemplo, tendo em vista o ciclo lógico do modelo – definição de metas, avaliação do efeito e ação corretiva / planejamento – é vital garantir a especificidade do indicador ou a medição dos efeitos “líquidos” daquela política pública específica, tendo em vista as diversas “interferências” e influências do mundo social e das outras políticas públicas. Normalmente, esse tipo de propriedade é satisfeita somente por meio de avaliações de efeito específicas e contratadas no âmbito da própria política pública. Dificilmente, a especificidade pode ser assegurada a partir de estatísticas oficiais mais gerais.

Outro exemplo refere-se ao grau de desagregação espacial. No caso do Brasil, a grande extensão territorial e a profusão de municípios com iniciativas particulares de políticas públicas, exige, dependendo da condição social de interesse, uma avaliação com altíssimo grau de desagregação, o que traz implicações importantes relacionadas a prazos e custos. Por exemplo, a única estatística oficial abrangente com grau de desagregação em nível municipal é o Censo, cuja periodicidade é decenal.

Ou ainda, tendo em vista a tempestividade dos dados e das estatísticas, é extremamente complexo solucionar o problema da defasagem temporal entre os efeitos esperados na realidade social e a necessidade de ajuste dinâmico

nas políticas públicas. Para ilustrar esse comentário, cabe aqui um raciocínio hipotético, usando o ciclo orçamentário brasileiro. Na previsão do nosso arcabouço legal, a lei orçamentária anual (LOA) deve ser encaminhada, pelo Executivo ao Legislativo, em agosto do ano t . Portanto, no mínimo um ou dois meses antes, os dados de efeito das políticas públicas devem estar disponíveis para subsidiarem o planejamento do ano seguinte: $t+1$. Se considerarmos, de forma otimista, a necessidade de dois a três meses de coleta e processamento de dados, por meio de registros administrativos ou por meio de pesquisas de campo, a informação sobre a situação atual da condição social de interesse se referirá, em seu início, à coleta de dados do mês de março do ano t . Se assumirmos uma defasagem de 3 meses, entre política pública e seu efeito, estaremos tratando da política pública executada no ano $t-1$.²⁴ Ou seja, nesse caso hipotético, estaríamos planejando a política pública para o ano $t+1$ a partir de dados referentes ao efeito da política executada em $t-1$.

E esse exercício hipotético é ainda bastante otimista. A nossa principal estatística oficial, em termos de abrangência de temas e desagregação até no nível municipal, o Censo do IBGE, ocorre a cada 10 anos, como comentado acima. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), também do IBGE, fonte de informações sobre renda das famílias, condições dos domicílios, educação, trabalho, dentre outras, é realizada anualmente, porém com grau de desagregação espacial limitada aos estados e algumas regiões metropolitanas, incluindo recortes urbano e rural. Além disso, a PNAD inicia a coleta de dados em setembro de um ano e publica os resultados em setembro do ano seguinte.²⁵ Comentários semelhantes poderiam ser feitos sobre informações de Produto Interno Bruto (PIB) e também, embora em menor grau de defasagem, sobre informações de saúde, muito dependentes de registros administrativos dos entes sub-nacionais, e aquelas envolvendo avaliações de desempenho como SAEB ou coleta censitária como o Censo Escolar, sob responsabilidade do INEP.

²⁴ Esse raciocínio é válido ainda que não tenha havido uma política pública ativa no ano $t-1$.

²⁵ A PNAD está passando por um processo de informatização, para aplicação dos questionários com o uso de Personal Digital Assistant (PDA), o nome genérico dos Palm Tops, e deve gerar as informações em prazo bastante menor nos próximos anos.

Diante dessas dificuldades, os avaliadores e planejadores utilizam algumas alternativas como *proxys* dos indicadores de resultados, a substituição de resultados por produtos e as projeções, segundo modelos econométricos, de séries temporais, etc. Em todos esses casos, cabe destacar, torna-se essencial o profundo conhecimento conceitual da dimensão social de interesse e da cadeia de causalidade “esforços→produtos→resultados”.

Com vistas a concluir esse capítulo, é importante reforçar que um modelo de Gestão por Resultados implica, tendo em vista os mecanismos de coordenação discutidos, a formulação clara de objetivos e sua tradução em resultados em todos os momentos em que se toma decisão, inclusive na definição dos projetos e das formas como sua implantação será avaliada. No segundo momento, ou seja, na implementação das políticas públicas, o modelo implica a supremacia ou predominância de mecanismos de coordenação por resultados sobre outros mecanismos, como supervisão direta, padronização de processos e de habilidades.

Assim, uma vez que o modelo prescreve o aumento da flexibilidade e a autonomia dos gestores sobre os meios, recursos e processos, estabelecendo controles *a posteriori*, são essenciais instrumentos de contratualização entre coordenadores e gestores das políticas públicas, por meio dos quais são definidos: 1) os resultados a serem alcançados, traduzidos em indicadores e metas claras; 2) a flexibilidade ou as autonomias concedidas aos gestores e; 3) as sanções, positivas e negativas, que serão aplicadas quando da avaliação do alcance dos resultados.

Nos próximos dois capítulos, iremos apresentar e discutir o caso do “Choque de Gestão” de Minas Gerais, de forma a ilustrar a abordagem teórica até aqui elaborada. Ele é apontado como um modelo de implementação da agenda da Nova Gestão Pública, particularmente referente ao modelo de Gestão por Resultados. Assim, iremos analisá-lo procurando elucidar em que medida a experiência mineira satisfaz as exigências normativas do modelo e em que

medida isso levou à maior eficiência econômica, que é uma relação causal subjacente ao receituário da Nova Gestão Pública.

3. O caso de Minas Gerais²⁶

“...o Choque de Gestão também é uma prova cabal de que as estratégias abrangentes e coerentes (alinhadas com uma finalidade) de transformação da gestão são possíveis e necessárias – e que as agenda minimalistas, excessivamente focadas ou fragmentárias de políticas de gestão, apresentam potencialmente baixos resultados.”
(MARINI et alli, 32, 2006)

O Governo de Minas Gerais, a partir do 1º mandato do Governador Aécio Neves que teve início em 2003, vem se notabilizando pelas políticas públicas de gestão, a ponto de ter se tornado referência nacional e internacional como sugerem algumas evidências²⁷:

- a troca de experiência ocorrida em 2008 entre o Governo de Minas e a Inglaterra, inclusive com a vinda, a Minas, de Ray Shostak, titular da pasta responsável pelos assuntos de reforma²⁸, lembrando ser a Inglaterra a pioneira na Nova Administração Pública;
- o empréstimo inédito de US\$1 bilhão do Banco Mundial contratado em 2008 que, ao invés de exigir contrapartidas financeiras como é usual, exige o cumprimento de metas de desempenho baseado em indicadores sociais e econômicos, estratégia que constitui um dos pilares do modelo mineiro de gestão por resultados²⁹;
- o reconhecimento do meio empresarial, que pode ser simbolicamente retratado na polêmica envolvendo o Ministro da Fazenda Guido Mantega e o empresário Jorge Gerdau Johannpeter sobre um possível Choque de Gestão com vistas a sanar os permanentes déficits orçamentários da Previdência Social: ao ceticismo do Ministro que associava ironicamente

²⁶ É importante ressaltar que eu trabalhei no Governo de Minas Gerais como Empreendedor Público, entre 2007 e 2008, junto ao Programa Estado para Resultados, uma das unidades que compõem o tripé coordenador da experiência, o que facilitou o entendimento e a descrição da mesma.

²⁷ Não necessariamente decorrente do Choque de Gestão, mas é importante destacar que pesquisas de opinião têm mostrado avaliação altamente positiva do governo Aécio Neves em comparação, inclusive, com demais governadores. Em pesquisa divulgada pelo Jornal “Folha de São Paulo” em 19/12/2007, após 5 anos de gestão tucana em Minas Gerais, o governador recebeu a maior média dentre os governadores dos 10 principais estados em termos econômicos do Brasil: 7,7 numa escala que varia de 0-10.

²⁸ The Prime Minister’s Delivery Unit

²⁹ “O Banco Mundial e a agenda de gestão moderna” – Gazeta Mercantil, 26/08/2008

a eficácia do plano ao “descobrimento da América”, Gerdau respondeu que as empresas e Minas Gerais haviam descoberto a América;³⁰

- finalmente, a publicação do livro “O Choque de Gestão em Minas Gerais” pelo próprio Governo de Minas, em 2006, que é um indicador da relevância que o programa obteve.

O reconhecimento externo do Choque de Gestão decorre, sobretudo, da aplicação persistente de parte considerável do repertório de recomendações que compõe o arcabouço normativo das reformas associadas à Nova Gestão Pública, principalmente aquelas referentes ao equilíbrio fiscal, ao foco nos resultados e a contratualização de desempenho³¹. Antes, no entanto, de detalhar tal modelo, é necessário trazer os antecedentes e conceituar o chamado “Choque de Gestão.”

3.1 O Choque de Gestão – medidas imediatas

Segundo ANASTASIA, atual Vice-Governador de Minas Gerais e o principal artífice do Choque de Gestão, quando ocupava a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, a idéia do choque corresponde a “...um conjunto de medidas de rápido impacto para modificar, de vez, o padrão de comportamento da Administração estadual, imprimindo-lhe um ritmo consentâneo com a contemporaneidade própria de uma gestão eficiente, efetiva e eficaz.” Nesse âmbito, uma das medidas principais, tomada ainda no último ano do mandato do Governador Itamar Franco, foi uma ampla reformulação da estrutura organizacional, com a extinção de secretarias, superintendências, diretorias, unidades administrativas e cargos comissionados. Nessa iniciativa, destaque deve ser dado à criação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), que unificou as funções de planejamento e coordenação geral e de recursos humanos e administração, funções antes atribuídas a secretarias diferentes, e assumiu a responsabilidade pela condução da política do choque

³⁰ Jornal o Estado de São Paulo, 21 e 22/11/2006

³¹ Cabe destacar que, ao contrário do Estado de São Paulo, por exemplo, em que houve um importante movimento de publicização por meio das Organizações Sociais, em Minas Gerais tais iniciativas foram mais tímidas. O escopo do Choque de Gestão é, predominantemente e ao menos até o momento, a esfera estatal.

de gestão. Sob o âmbito da SEPLAG ficaram, portanto, as atribuições particularmente vinculadas ao Choque: planejamento, orçamento, coordenação geral, recursos humanos, governança eletrônica e logística. (GUIMARÃES, 47, 2006; ANASTASIA, 15 a 17, 2006)

A aplicação de um conjunto de medidas imediatas e severas era imperativa, e decorria do estado deplorável em que se encontravam as finanças e o nível de serviços públicos do governo ao final de 2002. Conforme relata NOMAN, dentre outros índices, o percentual da despesa com pessoal do Poder Executivo em relação à receita corrente líquida (RCL) era de 61,7%, muito superior ao limite de 49% definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e ainda superior aos 45,5% apurados pela média do conjunto dos outros estados³²; a Dívida Consolidada Líquida atingia 274,4% da RCL, superior em 74,4 pontos percentuais o limite de 200% estabelecido pela LRF³³; as obrigações com a folha de pagamento só eram quitadas ao final do mês subsequente ao da folha, e a gratificação natalina era paga usualmente no exercício seguinte; as dívidas com fornecedores não eram pagas pontualmente, o que gerava custos adicionais e perda de crédito. Além disso, "...o exercício de 2003 se iniciou com a perspectiva de déficit equivalente a R\$2,3 bilhões, pois o orçamento aprovado contemplou este montante como "Outras Receitas de Capital", cuja efetivação não dependia exclusivamente do esforço estadual." (2006, 302-303)

Além desses problemas, outras duas práticas deletérias eram o contingenciamento ou o fluxo errático de recursos na execução orçamentária, que trazia insegurança quanto à garantia de recursos para os projetos, e o descolamento entre planejamento e orçamento, devido à periodicidade distinta entre o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Nesse último caso, a não revisão anual do PPAG e a tendência à super-estimação de receitas no momento de sua confecção, para o 2º, 3º e 4º

³² Receita Corrente Líquida (RCL) é o somatório dos itens componentes da receita corrente, deduzidas as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional, a contribuição dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira da área da previdência.

³³ Dívida Consolidada Líquida corresponde ao montante das obrigações assumidas pelo Estado deduzindo-se os haveres financeiros não vinculados a outros pagamentos.

ano, levava a um completo descolamento e, na prática, à nulidade do planejamento como instrumento norteador das ações governamentais. (OLIVEIRA et al, 71, 2006)

Estes problemas foram abordados com o receituário típico de ajustes fiscais, envolvendo extinção de cargos e unidades administrativas; contingenciamento de 20% dos créditos orçamentários de 2003 (inclusive despesas com recursos vinculados e/ou diretamente arrecadados); vedação, para os primeiros 100 dias, de compromissos como diárias de viagens, passagens aéreas, participação em cursos, renovação de contratos, etc.; medidas relativas à Folha de Pagamento, como corte de abono para servidores com mais de um cargo, adoção do regime de emprego público, cruzamento da folha de pagamento com a folha da Prefeitura de Belo Horizonte para identificar fraudes, etc.; revisão de diversos processos com vistas à redução de despesas; pagamento preferencial dos pequenos débitos com fornecedores cobrindo cerca de 80% destes; pagamento de empreiteiras de obras públicas através da transferência de imóveis remanescentes das carteiras dos bancos privatizados e/ou liquidados; diversos “encontros de contas” entre os débitos respectivos dos fornecedores de bens e serviços com o Estado e as dívidas deste; além de outras operações de tesouraria. Além destas, algumas iniciativas mais elaboradas foram tomadas, como os leilões reversos em que se obteve descontos da ordem de 20% em média para pagamento de fornecedores e a modernização das atividades de arrecadação tributária, como contratualização de resultados até o nível de equipe de trabalho. (NOMAN, 314, 325, 2006; VILHENA e SANTOS, 337-338, 2006)

Finalmente, destaque deve ser dado ao encaminhamento, em setembro de 2003, da proposta orçamentária referente a 2004 com a previsão explícita de um déficit de R\$1,4 bilhão. “Esta medida ajudou a alinhar o Legislativo e a sociedade mineira em torno da estratégia de curto prazo, o equilíbrio fiscal.” (OLIVEIRA et. al., 73, 2006)

Esse conjunto de iniciativas trouxe impactos importantes para as contas do Estado, conforme pode ser visto no quadro abaixo que mostra superação do

déficit fiscal a partir de 2004 e evoluções positivas no nível de endividamento e de gastos com pessoal frente à receita corrente líquida:

Variável	99	00	01	02	03	04	05	06	07
Evolução real ¹ da receita com ICMS (R\$ milhões)	10.970	12.302	13.752	13.443	13.297	14.962	16.378	17.277	18,972
Participação do ICMS na receita total	62,4	52,7	56,9	57,6	57,6	59,3	59,5	57,3	58,1
Crescimento do ICMS em relação ao ano anterior, termos reais – MG (%)	-	12,1	11,8	-2,2	-1,1	12,5	9,5	5,5	9,8
Crescimento do ICMS em relação ao ano anterior – todos os estados e DF (%)	-	13,7	8,1	4,1	-2,4	9,9	4,0	4,6	6,8
Resultado orçamentário fiscal (receita total – despesa total / R\$ milhões – valores nominais)	171,4	-389,2	-1.334,3	-2.155,9	-227,8	90,6	221,6	81,1	190,1
Despesas com pessoal do Poder Executivo em relação a RCL (%) (limite LRF = 49%)	59,8	64,3	62,8	61,7	53,7	48,3	43,5	44,6	46,4
Endividamento - Dívida Consolidada Líquida sobre RCL (%)	278,1	254,3	234,4	274,5	238,8	224,4	203,1	189,1	187,8

Fonte: elaboração própria a partir de NOMAN (2006; 305-306; 319); Relatórios de Gestão Fiscal: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

1. Valores corrigidos utilizando IPCA julho a junho.

No entanto, apesar de tais iniciativas emergenciais configurarem mais propriamente o termo “choque” usado pelos implementadores do projeto, o *Choque de Gestão* não se restringe apenas a elas. MARINI et alli vão além da definição primeira reproduzida anteriormente: “O choque de gestão é um conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento.” (2006, 22)

A dimensão que essa definição pretende trazer para a experiência em MG é a de superação e diferenciação do que os autores chamam de “primeira geração de reformas”, ocorridas nos anos 80 e 90, que tinha uma orientação essencialmente econômica e fiscal. Embora não dispensando o ajuste e a estabilidade econômica, de acordo com os autores, o Choque de Gestão enfatiza o aumento do bem-estar da população de forma integrada à responsabilidade fiscal, por meio de transformações estruturais e não da mera redução de despesas. A essa abordagem dual os formuladores denominaram *Duplo Planejamento*, que consiste, em síntese, em dois planejamentos estratégicos, coerentes entre si, sendo um de curto prazo, correspondente às medidas imediatas do choque de gestão, e outro de médio e longo prazo, que será o objeto principal de nossa análise. “A formulação da estratégia dual do Estado sustentou-se, portanto, em dois pilares: o equilíbrio fiscal, estratégia do presente, e uma agenda de desenvolvimento, estratégia do futuro...” (ALMEIDA e GUIMARÃES, 45-47)

3.2 O Choque de Gestão – Planejamento Estratégico e Contratualização de Resultados

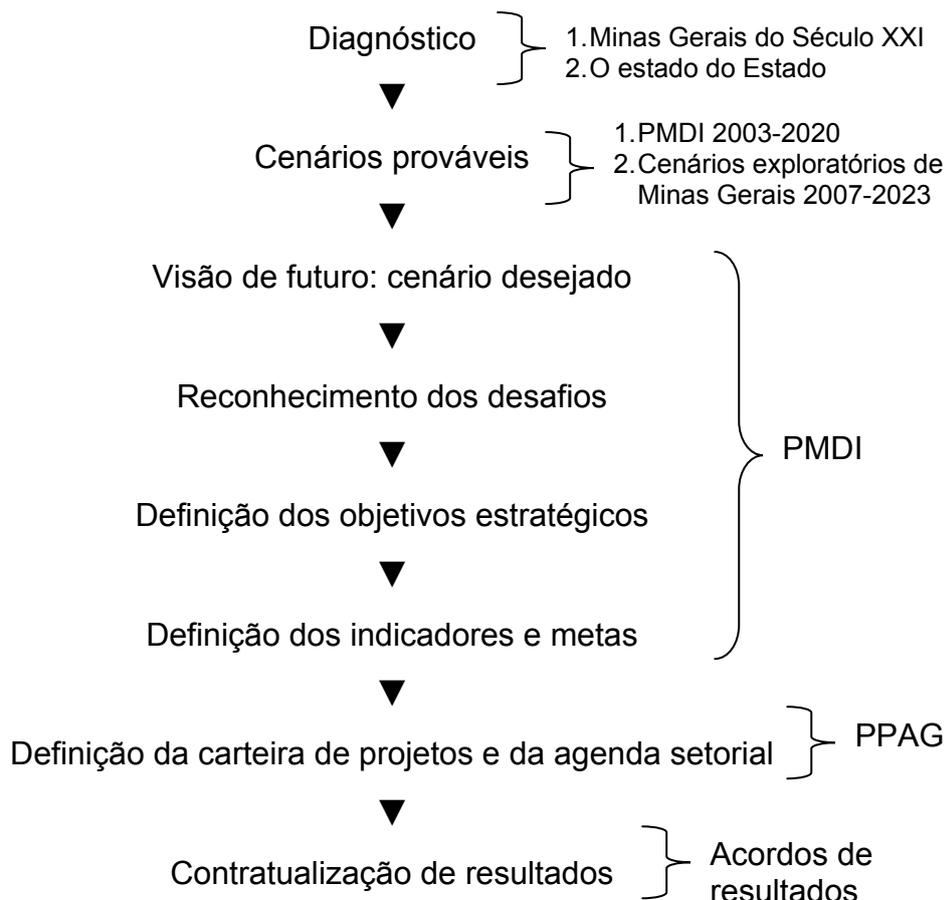
Além, portanto, das medidas imediatas, o Choque de Gestão engloba iniciativas de médio e longo prazos, consubstanciados no planejamento estratégico de governo. Este planejamento pode ser desdobrado em duas dimensões analíticas, a formulação e a implementação da estratégia, que serão descritas a seguir.

3.2.1 Formulação da estratégia

A formulação da estratégia é realizada através de um planejamento estratégico clássico, envolvendo a elaboração de diagnósticos sobre a situação do Estado³⁴; a definição, por especialistas, dos cenários futuros prováveis³⁵; a definição de governo quanto ao futuro desejável; a percepção dos desafios para atingi-lo; o estabelecimento dos objetivos estratégicos, das metas e dos indicadores de avaliação; e a definição da carteira de projetos. Esquemáticamente, podemos visualizar o modelo de planejamento de Minas Gerais da seguinte forma:

³⁴ “O estado do Estado” – Anexo II do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023. Minas Gerais, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, coord. 2007.

³⁵ “Cenários exploratórios de Minas Gerais 2007-2023” – Anexo I do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023. Minas Gerais, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, coord. 2007.



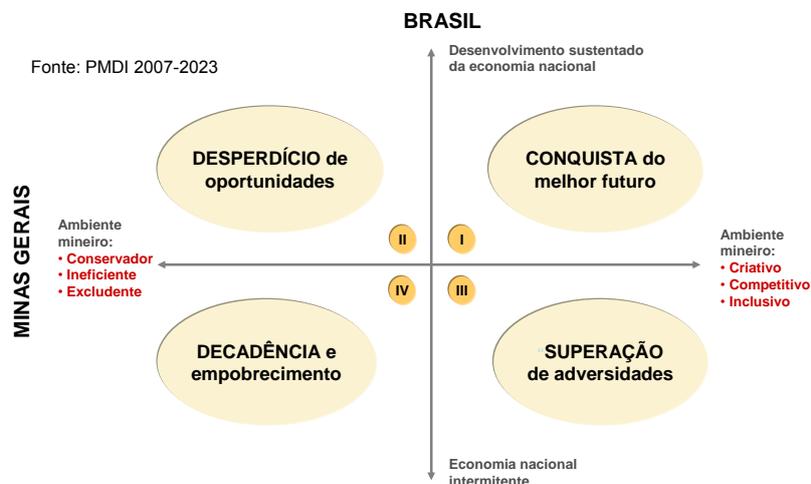
Antes de detalhar as etapas, é necessário fazer uma observação. O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), referenciado no esquema acima, é uma exigência da Constituição do Estado de Minas Gerais, e consiste num quarto instrumento de planejamento. Embora não tenha periodicidade definida, a LDO, a LOA e o PPAG devem a ele estar “subordinados”. As etapas entre chaves integram a última versão do PMDI, referente ao período 2007-2023.³⁶ O PMDI deve ser proposto à Assembléia Legislativa pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), conselho este que tem composição plural, incluindo a sociedade civil, conforme determina o Artigo 231 da Constituição.

³⁶ É importante destacar que a primeira versão do PMDI sob gestão do Governador Aécio Neves (PMDI 2003-2020) não estabelecia as metas a serem atingidas, embora já definisse os indicadores com os quais os objetivos seriam aferidos. A incorporação das metas somente é feita no atual PMDI. Por outro lado, o PMDI anterior aproximava-se mais do elenco de projetos a serem executados, enquanto o atual é mais genérico em relação a isso, deixando essa especificação para o PPAG. O PMDI 2007-2023 corresponde à Lei 17.007/2007.

De forma sucinta, as etapas podem ser assim descritas:

1) Diagnóstico: o diagnóstico da situação do Estado foi feita por especialistas do meio acadêmico, em duas oportunidades, abordando questões diversas como emprego e renda, saúde, demografia, educação, meio-ambiente, segurança pública, transportes, economia e inovação e tecnologia. Os diagnósticos formam um conjunto de artigos reunidos e publicados nos documentos *Minas Gerais do século XXI, de 2002*, e *O estado do Estado, de 2007*. O primeiro subsidiou o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) referente ao período 2003-2020; o segundo, sua revisão para o período 2007-2023.

2) Cenários: os cenários destinam-se a organizar e reduzir os futuros possíveis a um número finito de alternativas, que possibilita a antecipação de oportunidades, ameaças e desafios que devem ser focalizados nas agendas estratégicas do Governo. Baseados na evolução possível de indicadores selecionados, econômicos e sociais, de Minas, do Brasil e do Mundo, eles servem de referência para o estabelecimento do futuro desejável, para o qual os esforços deverão ser direcionados. No caso de MG, os cenários foram elaborados, pela primeira vez, na confecção do PMDI 2003-2020 e atualizados para o PMDI seguinte. Esquemáticamente, eles podem ser apresentados pelo diagrama abaixo, que mostra os cenários possíveis para 2023:



Apenas como exemplo, para o cenário batizado como *Conquista do melhor futuro*, seus contornos decorrem da seguinte estimativa de evolução de alguns indicadores quantitativos selecionados, até 2023³⁷:

Indicador	Evolução projetada
Taxa média de crescimento do PIB mundial	3,5 a 4,5% ao ano
Taxa média de crescimento do PIB brasileiro	4,5 a 5,5% ao ano
Taxa média de crescimento do PIB mineiro	5,5 a 6,5% ao ano
Índice de Desenvolvimento Humano de MG em 2023	0,875
Taxa de mortalidade infantil em 2023 (mortes por mil nascidos vivos)	8%
Escolaridade média da população jovem (aos 15 anos) em 2023	9 anos
Escolaridade média da população jovem (aos 18 anos) em 2023	12 anos
Taxa de crimes violentos por 100 mil habitantes em 2023	Menos de 100
Taxa de homicídios por 100 mil habitantes em 2023	5
Proporção de pobres em relação a população total (2023)	
Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH)	10%
Espaço urbano	9%
Espaço rural	9%
Proporção do território mineiro com cobertura vegetal nativa em 2023	40%

Fonte: Cenários Exploratórios de Minas Gerais 2007-2023, págs. 137-139, 2007.

Os demais cenários são elaborados a partir de projeções distintas desses mesmos indicadores.

³⁷ O número de indicadores utilizados é bem maior do que essa amostra, e inclui uma série de indicadores qualitativos.

3) Visão de futuro: a partir dos diagnósticos, dos cenários possíveis, foi definida a visão de futuro de longo prazo: “**Tornar Minas o melhor Estado para se viver**”. Esta visão, definida em 2003 e mantida para o atual PMDI, decorreu de interlocuções com membros do CDES, “...que redigiram “Cartas do Futuro” descrevendo a situação de Minas Gerais no longo prazo e configurando as linhas gerais de uma imagem ao mesmo tempo desafiadora, viável, consistente, sustentável e desejável do futuro do estado, nas dimensões econômica, social, ambiental, de informação & conhecimento e regional...”, e foi submetida e aprovada pelo Colegiado de Gestão Governamental e pelo Governador Aécio Neves. Objetivamente, ambiciona a primeira colocação em rankings de comparação entre estados brasileiros, como de IDH, índice de GINI, PIB, etc. (PMDI 2003-2020, 4; PMDI, 2007-2023, 12 e 16)

Considerada a visão de futuro, a síntese do planejamento estratégico de Minas Gerais constante do PMDI pode ser visualizada por meio do seguinte quadro:



Fonte: PMDI 2007-2023

Portanto, para alcance da Visão, foram definidas 06 estratégias setoriais, denominadas “perspectiva integrada de capital humano”, “investimento e

negócios”, “integração territorial competitiva”, “rede de cidades”, “equidade e bem-estar”, e “sustentabilidade ambiental”. A estas, foi acrescida a estratégia denominada *Estado para Resultados*, cujo foco é assim descrito: “A estratégia do Estado para Resultados pretende integrar, em Minas, a análise dos resultados para a sociedade vis-à-vis o ônus determinado pela arrecadação de receitas públicas, com o intuito de se obter a máxima eficiência alocativa do orçamento do Estado. O desempenho do Governo passa a ser medido, de um lado, pelos resultados mensurados por meio de indicadores finalísticos de qualidade e universalização dos serviços e, de outro, pelo custo do Governo para a sociedade. Por meio de qualidade fiscal e gestão eficiente, o objetivo-síntese da estratégia Estado para Resultados é reduzir a participação do poder público mineiro na riqueza, medida pelo Produto Interno Bruto (PIB) e, ainda, melhorar os resultados para a sociedade, avaliados mediante indicadores sensíveis à evolução na qualidade de vida dos mineiros, que resultam das estratégias descritas a seguir.” (PMDI 2007-2023, 26)

Para implementação desta estratégia, as ações foram agrupadas em 11 Áreas de Resultados e 02 pilares (“Qualidade fiscal” e “Qualidade e inovação em gestão pública”), cada uma representando um conjunto de desafios, objetivos, ações, indicadores e metas que deverão ser alcançadas pelo Governo de Minas. Essencialmente, o que aqui está subjacente é a tentativa de superação da lógica departamental e o foco em resultados.

Por fim, o quadro ainda mostra os destinatários das políticas públicas: pessoas instruídas, qualificadas e saudáveis, jovens protagonistas, empresas dinâmicas e inovadoras, cidades seguras e bem cuidadas e equidade entre pessoas e regiões.

4) Reconhecimento setorial dos desafios: internamente a cada área de resultado, a leitura dos diagnósticos setoriais propicia a avaliação do esforço necessário para sair da situação presente e atingir a visão de futuro. Um exemplo pode ser dado pela área de resultados *Vida Saudável*, onde o diagnóstico aponta a maior incidência de doenças crônicas, em especial diabetes e cardiovasculares, e o maior gasto per capita com atendimento e

internações hospitalares, devido ao envelhecimento da população; o aumento de doenças relacionadas a fatores de risco à saúde, como tabagismo, obesidade e drogas; e a timidez dos esforços de prevenção e conscientização no Estado. Além disso, revela a preocupação com a existência de gargalos ao acesso à rede coletora de esgoto, que influencia negativamente quanto à incidência de doenças infecto-contagiosas, particularmente nas regiões do Norte de Minas e Jequitinhonha/Mucuri. (PMDI 2007-2023, 32).

5) Definição dos objetivos estratégicos: a definição dos objetivos procura dar conta dos desafios discutidos. Mais uma vez, como exemplo, os objetivos estratégicos da área de resultados Vida Saudável são:

- Universalizar o acesso à atenção primária e reduzir as disparidades regionais no atendimento à saúde;
- Reduzir a mortalidade materno infantil;
- Ampliar a longevidade da população com doenças do aparelho circulatório e diabetes;
- Aumentar a eficiência alocativa e a otimização do sistema de atenção à saúde;
- Promover hábitos de vida saudável;
- Ampliar o acesso ao saneamento básico.

6) Definição dos indicadores e metas: o alcance dos objetivos é monitorado por indicadores e metas que integram o PMDI. Os indicadores são, predominantemente, mas na medida de possível, de resultados, ou seja, voltados para a medição do efeito das políticas públicas. No caso da área de resultados Vida Saudável são:

Indicador	Valor de referência (Fonte, Ano)	Meta 2007	Meta 2023
Universalização do atendimento do PSF para a população SUS dependente (população SUS dependente estimada em 75% do total)	62,03% (SES-MG, 2006)	71% 70%	75%
Reduzir o APVP (Anos Potenciais de Vida Perdidos) por morte	–	A definir	–
Reduzir a taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos)	16,1 (SiMSiNASC/DiESE, 05)	13,2 12,5	10 8
Reduzir internações por condições sensíveis à atenção ambulatorial	33% (SES-MG, 2005)	29% 27%	21% 16%
Ampliar o percentual de domicílios com acesso à rede coletora de esgoto	74% (IBGE/PNAD, 2005)	83% 81%	100%

Fonte: PMDI 2007-2023

7) Definição da carteira de projetos e da agenda setorial: finalmente, é feito o desdobramento da formulação estratégica por meio da elaboração da carteira dos projetos responsáveis pela busca dos objetivos. Estes projetos estratégicos, denominados Projetos Estruturadores (PE's), são submetidos a uma metodologia intensiva de gerenciamento de projetos e terão privilégios, na sua execução, quanto à garantia e à liberação de recursos orçamentários. O planejamento dos PE's é realizado setorialmente, porém sob coordenação do nível central – a SEPLAG, e orientado pelas “iniciativas prioritárias” que também compõem o PMDI³⁸. Um exemplo de Projeto Estruturador na área de saúde é o “Viva Vida” que engloba uma série de medidas destinadas a reduzir a mortalidade materno-infantil, como melhoria da infra-estrutura das maternidades, implantação de diretrizes clínicas de atenção à saúde materno-infantil, mobilização social em torno do tema, etc.

Paralelamente aos PE's, são elaboradas as Agendas Setoriais, que consistem em planos de ação construídos a partir da identificação dos principais gargalos estruturais que afetam transversalmente toda a organização e dificultam a implementação da estratégia de Governo. Por exemplo, na área de logística e compras, toda a organização deve priorizar as aquisições de bens e serviços

³⁸ O conceito de “iniciativas prioritárias” aproxima-se do conceito de “projetos” que o PMDI define que devem ser priorizadas para materializar os objetivos estratégicos.

comuns por meio das formas eletrônicas de aquisição, em especial, o Pregão Eletrônico.

Finalmente, o produto do planejamento comporá o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), à exceção da carteira de projetos, que fará parte do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Mas o Choque de Gestão não se esgota nisto e nas medidas imediatas já descritas: a implementação da estratégia envolve outro conjunto de medidas que é vital para o sucesso do modelo, particularmente o monitoramento intensivo dos projetos e o Acordo de Resultados, que consiste no principal mecanismo de *enforcement* da estratégia, como será visto a seguir.

3.2.2 Implementação da estratégia

Uma das questões mais críticas no planejamento estratégico é a sua implementação. A manutenção da atenção dos atores políticos e do compromisso com o plano elaborado demanda estratégias adicionais e rotinas persistentes de coordenação.

A estratégia mineira para não fracassar nessa etapa abrange, sobretudo:

- unidades dedicadas ao gerenciamento intensivo dos projetos e ao monitoramento da agenda setorial e dos indicadores;
- um comitê de acompanhamento formado pelo alto nível gerencial, que recebe e avalia periodicamente, de forma colegiada, os produtos de tais monitoramentos; e
- a contratualização de desempenho por meio dos Acordos de Resultados.

O esquema básico do modelo, cuja missão é transformar a estratégia do governo em resultados, pode ser representado da seguinte forma:



O **GERAES**, cuja sigla significa Gestão Estratégica das Ações e Recursos do Estado, é uma unidade organizacional em nível de Superintendência³⁹, composta em sua maioria por Especialistas de Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) oriundos da carreira formada pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, responsável por apoiar o planejamento dos projetos estruturadores e monitorar intensivamente a sua execução.

Na primeira situação, o GERAES atua como um típico Escritório de Projetos⁴⁰, mas que não só define a metodologia de planejamento, como também elabora os projetos junto com as áreas fim ou setoriais. Isso implica a elaboração, e a revisão anual, do *Plano de projeto*, que discorre sobre os seguintes componentes: termo de abertura, objetivo, escopo, premissas consideradas, matriz de responsabilidades, ações, marcos, indicadores de desempenho do projeto, planejamento de custos e desembolsos, de convênios e de suprimentos, antecipação das restrições, e plano de comunicação.

³⁹ As superintendências compõem o 3º nível hierárquico na SEPLAG. No caso do GERAES, abaixo da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento que, por sua vez, está abaixo da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

⁴⁰ “Um escritório de projetos (PMO) é uma unidade organizacional que centraliza e coordena o gerenciamento de projetos sob seu domínio [...] O PMO se concentra no planejamento, na priorização e na execução coordenados de projetos e subprojetos vinculados aos objetivos gerais de negócios da matriz ou do cliente [...] Os PMOs podem operar de modo contínuo, desde o fornecimento de funções de apoio ao gerenciamento de projetos na forma de treinamento, software, políticas padronizadas e procedimentos, até o gerenciamento direto real e a responsabilidade pela realização dos objetivos do projeto.” (Guia PMBOK, 2004)

Na elaboração do planejamento, o GERAES zela, sobretudo, pela consistência dos projetos com a estratégia de governo, ou seja, pela coerência entre aqueles e os instrumentos de planejamento de longo, médio e curto prazos, PMDI, PPAG e LOA respectivamente.

Além disso, a atuação mais constante do GERAES é no monitoramento cotidiano da execução desses projetos. Mensalmente, os responsáveis setoriais, normalmente em duplas, reúnem-se com os gerentes dos projetos e com os respectivos responsáveis pelas ações componentes para verificar o *status* físico e financeiro do projeto. Nesses momentos, em caso de necessidade de liberação de recursos orçamentários por solicitação dos gerentes, o GERAES atua como uma espécie de “autoridade orçamentária”, tendo autonomia para atendê-los caso os recursos estejam previstos. É também nesse momento que se identificam eventuais gargalos ou riscos que mereçam uma atuação intersetorial, que pode ser feita pelo próprio GERAES, por meio do intercâmbio com as duplas dos demais setores, ou por níveis hierárquicos superiores. O produto do monitoramento é o *Status Report*, que será utilizado nas reuniões de Comitê de Qualidade.

O **Estado para Resultados (EpR)** é uma estrutura provisória, a rigor, um programa, que foi criado em 2007 junto à Vice-Governadoria do Estado, destinado essencialmente ao monitoramento dos indicadores de resultados e metas previstas no PMDI, ao gerenciamento de riscos complexos evidenciados no monitoramento do GERAES e a prover gerentes para os projetos estruturadores, os chamados empreendedores públicos.

No primeiro caso, à Unidade de Resultados do EpR cabe zelar pelo modelo de gestão por resultados. Isso implica atividades de pesquisa, prospecção, proposição, avaliação e apuração dos indicadores, e ainda preocupações com a validade, sensibilidade, cobertura, historicidade e demais propriedades dos indicadores, bem como a avaliação de sua aderência aos objetivos estratégicos. Para tanto, essa unidade realiza ou contrata avaliações de efeito, pesquisas domiciliares, pesquisas de qualidade de serviços, dentre outras.

A Unidade de Gestão Estratégica é responsável por monitorar os riscos complexos das áreas de resultado por meio de planos de ação, atuar intersetorialmente, gerir as reuniões do Comitê de Resultados e ser o guardião, em última instância, da estratégia governamental.

Por sua vez, a Unidade de Empreendedores cuida do recrutamento, seleção, alocação e acompanhamento de empreendedores públicos. Os empreendedores públicos referem-se a 90 cargos de livre nomeação, criados em 2007, visando a prover gerentes ou assessores de alto nível para os projetos estruturadores. Os empreendedores são pessoas selecionadas e recrutadas, normalmente no mercado, atraídos por níveis salariais bastante superiores à média do funcionalismo estadual.⁴¹

Finalmente, o terceiro pilar desse modelo de gestão é a **SUMIN** - Superintendência Central de Modernização Institucional, que tem dois papéis: a elaboração e o monitoramento da Agenda Setorial e a operacionalização dos Acordos de Resultados. A Agenda consiste de um plano de ação construído a partir da identificação dos principais gargalos estruturais ou temáticos que afetam transversalmente toda a organização, dificultam a implementação da estratégia de Governo, mas que não se caracterizam como objeto de um projeto. Alguns exemplos podem ser dados para melhor entendimento: na área de logística e compras, toda a organização deve priorizar as aquisições de bens e serviços comuns por meio das formas eletrônicas de aquisição, em especial, o Pregão Eletrônico, com vistas à redução de despesas e lisura nos processos licitatórios; nas atividades de convênios, todos os órgãos devem usar determinado aplicativo, de forma a se enquadrarem nos procedimentos normatizados pelo órgão central; ou ainda, como o licenciamento ambiental é uma atividade que afeta diversas secretarias (desenvolvimento econômico, transportes, etc.), a diminuição dos seus prazos pode ser um item da Agenda setorial da Secretaria de Estado de Meio Ambiente. Ao contrário do GERAES e do EpR, cuja lógica de organização e distribuição de equipe é em função das

⁴¹ Os cargos de empreendedores têm previsão legal de extinção: 31/01/2011

Áreas de Resultados, a SUMIN organiza-se em função das secretarias de Estado.

A outra atribuição da SUMIN é a gestão e operacionalização dos Acordos de Resultados embora, como veremos, GERAES e EpR também estão envolvidos em sua proposição e avaliação periódicas.

3.2.3 Contratualização de resultados

Com uma periodicidade anual ou no máximo de 04 anos, o Governador do Estado pactua formalmente com os secretários de Estado um Acordo de Resultados, instrumento atualmente disciplinado pela Lei estadual 17.600 de 01/07/2008 e pelo Decreto 44.873 de agosto do mesmo ano. O acordo é composto principalmente pelos compromissos referentes: 1) à execução dos projetos estruturadores (PE's); 2) ao atingimento dos resultados, ou seja, das metas dos indicadores finalísticos constantes do PMDI; 3) à execução da agenda setorial e; 4) a racionalização do gasto. Além disso, o processo de contratualização abrange ainda uma segunda etapa: desdobramento do acordo com o governador até o nível de equipe dos órgãos e entidades componentes dos chamados "sistemas operacionais", como sistema de saúde, sistema de meio-ambiente, etc. O esquema lógico segue abaixo:



Fonte: SEPLAG/MG

O Acordo de Resultados figura como um contrato de gestão segundo o qual, em troca da pactuação e do compromisso com os projetos e metas de resultados, o Governador concede determinadas **autonomias** aos titulares das secretarias. Além disso, em caso de sucesso no alcance das metas, há um **prêmio por produtividade**, que pode equivaler a um 14º salário de acordo com o nível de desempenho atingido. É importante frisar que o prêmio discrimina até o nível de equipe.

Dentre as autonomias passíveis de serem concedidas, podemos citar a ampliação dos limites de dispensa de licitação⁴², o remanejamento autônomo de cargos em comissão e funções de confiança sem implicação em aumento de despesa ou a concessão de valores diferenciados de vale refeição ou vale-alimentação.

Por sua vez, os compromissos são ponderados segundo critérios definidos no processo de negociação e pactuação entre a SEPLAG, representante do Governador, e as demais secretarias, conforme ilustra o quadro exemplo

⁴² Isso foi possível pois as secretarias, apesar de serem órgãos da Administração Direta, foram equiparadas às Agências Executivas, para as quais a Lei 8.666 concede esse benefício.

abaixo, referente ao Acordo de Resultados de 2007 da Secretaria de Estado da Saúde (SES):

Quadros de cada objeto de pactuação	Equivalência (%)
Resultados finalísticos	20
Execução dos projetos estruturadores	40
Execução da Agenda setorial do Choque de Gestão	30
Racionalização do gasto	10

Fonte: Acordo de resultados (AR) 2007 da Secretaria de Estado da Saúde (SES)

Os resultados finalísticos, por sua vez, também são negociados e pactuados atribuindo pesos variados a cada indicador, como exemplificam os indicadores a seguir, extraídos do quadro de pactuação de metas da SES:

Área de Resultado	Indicador Finalístico	Peso	METAS	
			2007	2011
Vida Saudável	Taxa de mortalidade infantil por mil nascidos vivos	3	15	12,5 a 13,2
Vida Saudável	Percentual de internações por condições sensíveis à atenção ambulatorial	3	32	27 a 29
Vida Saudável	Cobertura populacional do Programa Saúde da Família	3	63,8	70 a 71
Vida Saudável	APVP (Anos Potenciais de Vida Perdidos) por morte causada por doenças cardiovasculares ou diabetes	3		a definir
Vida Saudável	Percentual de domicílios com acesso à rede de esgoto ou fossa séptica (colaborador)	1	76	81 a 83
Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva	Número de localidades atendidas pelo Projeto Travessia (colaborador)	1	3	10
Qualidade Fiscal	Economia anual com redução de custos unitários de serviços estratégicos (colaborador)	1	5,1	17,6

Fonte: AR 2007 SES

Nesse ponto cabe observar outra característica relevante dos acordos que é a sua função de incentivador da intersetorialidade. Isto é, nos casos em que há

projetos estruturadores e nos casos em que há indicadores e metas afetadas potencialmente pela ação de duas ou mais secretarias, o compromisso de execução e de alcance das mesmas deve constar nos acordos de ambas as secretarias. Como exemplo, podemos citar o compromisso da Secretaria de Saúde com o Projeto Travessia, que é um projeto estruturador da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social ou o compromisso com a redução de custos, que é um projeto cujo titular é a Secretaria de Estado da Fazenda. Um exemplo similar é o comprometimento da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Urbano (SEDRU), responsável por saneamento, com indicadores da área de saúde, particularmente de Mortalidade Infantil, conforme pode ser visto no Acordo pertinente.

Além dos resultados finalísticos, o outro componente pactuado é a taxa de execução dos projetos estruturados, conforme previsto no plano de projeto, que é elaborado e/ou revisto anualmente, conforme abaixo:

Projeto Estruturador		Área de Resultados	Metas 2007
1	Regionalização da Atenção à Saúde	Vida Saudável	100% de execução do planejamento para 2007
2	Saúde em Casa		
3	Viva Vida		

Fonte: AR 2007 SES

A taxa de execução é calculada ao final do período, a cada ano, a partir de avaliações quanto:

- a relação entre a meta alcançada e a meta prevista, metas que normalmente se configuram como produtos finais das ações;

- o cumprimento do prazo estipulado para o cumprimento dos marcos, que são produtos intermediários, como elaboração de editais, contratação de consultoria;

- a relação entre a despesa empenhada e o crédito inicial.

Alguns exemplos de marcos podem ser extraídos do Projeto Estruturador Viva Vida, da Secretaria de Estado de Saúde: para a ação “Qualificação da Rede Assistencial” são previstos os produtos “Oficinas de implantação das diretrizes clínicas na atenção primária”; para alcançar esses produtos, são previstos marcos de controle como “reprodução do material para realização das oficinas municipais” e “sistematização do acompanhamento (definição de fluxo e elaboração de planilha) a ser realizado pelas Gerências Regionais de Saúde quanto as oficinas municipais”.

Quanto à Agenda Setorial, ela é composta de iniciativas diversas, mas principalmente de itens destinados à padronização de atividades transversais associadas a áreas meio. Alguns exemplos, também a partir de alguns itens extraídos do quadro de itens da Agenda Setorial do acordo da SES, seguem no quadro abaixo:

Item da Agenda Setorial		Marcos / Indicadores	Produtos / Metas	Prazos
1	Realizar a certificação ocupacional para os cargos de Dirigentes das Regionais e Coordenadores das Regionais	Conclusão do processo de certificação dos Dirigentes Regionais	Publicação no diário oficial da lista de pessoas certificadas	dez/07
2	Aprimorar o sistema de controle de custos dos hospitais da FHEMIG	Início do desenvolvimento da solução de informática	Especificação do sistema identificando funcionalidades e relatórios que serão produzidos	out//07
3	Instalar e consolidar o Núcleo de Gestão Ambiental na Secretaria	NGA implantado e em operação	Participação no workshop e nomeação dos membros	dez/07
4	Utilizar sistema de convênio Sigcon (módulo de entrada), com vistas à racionalização de processos	Número de dias úteis inscritos no CAUC	Meta: 0 dias	dez/07
		Índice de execução anual de recursos de contrapartida de convênio (fonte 10.3)	Meta: 85% de execução no ano	dez/07
5	Adotar o modelo de suprimentos definido com a SEPLAG para as famílias de informática e material de escritório	Gestão, aquisição e contratação dos itens das famílias de medicamentos, equipamentos de Informática e material de escritório, conforme as novas políticas, diretrizes e modelos do Projeto GES	Após a homologação da ata de registro de preços de cada grupo de materiais, todos os processos de compra destes itens serão realizados via registro de preços (a ser avaliado pela SCRLP)	dez/07
6	Priorizar as aquisições de bens e serviços comuns, por meio das formas eletrônicas de aquisição - Cotação eletrônica de Preços e Pregão Eletrônico	Índice de Pregão eletrônico - qte processos Índice de Pregão eletrônico - valor da compra Índice de Cotação eletrônica - qte processos Índice de Cotação eletrônica - valor da compra	Situação atual: 38,18% Meta: 50% Situação atual: 78,7% Meta: 50% Situação atual: 23,66% Meta: 50% Situação atual: 23,49% Meta: 50%	20/dez/07

Fonte: AR 2007 SES

Como podemos observar, há itens relacionados às funções de Recursos Humanos, como a certificação ocupacional ou ao sistema de Logística e Compras, como na questão do Pregão Eletrônico, dentre outros.

Finalmente, o quarto componente de pactuação é a “Racionalização do Gasto”. Trata-se, sobretudo, de metas de redução de custeio e de racionalização de processo, como número de remanejamentos:

Indicadores de racionalização do gasto	Órgão / Entidade	Referência	Metas
		Valor	2007
1 Número de alterações orçamentárias realizadas por meio de remanejamento	1321 - SAUDE	5	5
	2261 - FUNED	11	7
	2271 - FHEMIG	19	15
	2321 - HEMOMINAS	7	6
	4291 - FES	71	43
2 Valor das despesas típicas de área meio	1321 - SAUDE	R\$ 47.526.271	R\$ 43.363.331
	2261 - FUNED	R\$ 47.535.419	R\$ 44.430.821
	2271 - FHEMIG	R\$ 188.261.367	R\$ 176.298.372
	2321 - HEMOMINAS	R\$ 16.399.522	R\$ 14.641.875
	4291 - FES	R\$ 39.815.067	R\$ 33.728.977

Fonte: AR 2007 SES

Além da chamada pactuação de 1ª etapa, na qual os secretários pactuam os acordos com o Governador, a partir de 2008, os acordos passaram a ser desdobrados até o nível de equipe, constituindo o que é chamado de Acordo de Resultados de 2ª etapa.⁴³ O processo envolveu as equipes de trabalho e foi conduzido utilizando *Balance Score Card* (BSC), no qual os objetivos já definidos no PMDI foram discutidos e desdobrados em indicadores afetos a cada equipe de trabalho. O Mapa Estratégico do Sistema de Saúde, a seguir

⁴³ O conceito de “equipe” adotado foi bastante fluido. Poderia ser, por exemplo, um departamento ou mesmo pequenas células dentro dele.

ilustra o modelo adotado, onde nas dimensões “sociedade” e “processos”, foram colocados os objetivos estratégicos constantes do PMDI:



Fonte: AR de 2ª etapa SES 2008

Como pode ser visto, além dos objetivos do PMDI, afetos mais propriamente às perspectivas Sociedade e Processo do BSC, novos objetivos foram incorporados à estratégia da Secretaria de Saúde, nas perspectivas Gestão e Financeira, decorrentes do envolvimento das diversas equipes no planejamento. O passo seguinte foi cada uma delas identificar sua possível contribuição para os objetivos, o que foi consubstanciado em um plano de ações e produtos e na definição de indicadores e metas para monitoramento de tal contribuição.

Alguns exemplos dos indicadores e do nível de desagregação do planejamento ao longo das equipes são mostrados no quadro a seguir, mais uma vez exemplificando com dados da Secretaria de Estado da Saúde:

Equipe	Objetivo estratégico	Nome do indicador	Meta 2008/02	Meta 2009/01	Meta 2009/02	Vinculação estratégica
Assessoria de Comunicação Social	Melhorar a Qualidade dos Serviços	Atendimento às demandas da imprensa	100%	100	100%	Mapa Estratégico
Assessoria Jurídica	Melhorar a Qualidade dos Serviços	Tempo médio para emissão de pareceres e notas jurídicas sobre licitações, contratos, convênios, editais e processos do CAP	12 dias	12 dias	12 dias	Agenda Setorial
Superintendência de Assistência Farmacêutica	Aumentar a eficiência alocativa e a otimização do sistema de atenção à saúde.	% de processos para novos pacientes de medicamentos de alto custo analisado em até 30 dias	80%	80%	80%	Projeto Associado
Superintendência de Atenção à Saúde	Reduzir a Mortalidade Infantil e Materna	% de cumprimento das ações do Projeto Estruturador Viva Vida	100%	100%	100%	Projeto Estruturador
Superintendência de Epidemiologia	Melhorar a vigilância em saúde	Percentual de Crianças menores de 05 anos com baixo peso para idade	5,8	–	A definir Pacto 2009	Pacto pela Vida

Fonte: elaboração própria a partir do Acordo de 2ª etapa da SES (2008).

Finalmente, o Acordo de Resultados é avaliado anualmente quanto ao alcance de todos esses itens, atividade que é realizada pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação, composta por representantes da SEPLAG, dos acordados, incluindo representante dos servidores, e dos demais intervenientes. Nesta comissão eventuais dúvidas relacionadas à não exaustividade dos acordos é sanada. A avaliação compreende dois momentos: a Avaliação de Desempenho Institucional, que se refere à avaliação do acordo de 1ª etapa⁴⁴, e a Avaliação de Produtividade por Equipe, que se refere à avaliação do acordo de 2ª etapa. Cabe observar que o alcance de determinado nível de desempenho na avaliação do acordo de 1ª etapa é condição necessária para a ocorrência da avaliação por equipe.

A partir da avaliação, algumas medidas podem ser tomadas: desde a concessão do prêmio de produtividade proporcionalmente ao desempenho institucional e da equipe, até a rescisão contratual, caso um patamar mínimo de desempenho não seja atingido⁴⁵.

⁴⁴ Conforme prevê o Decreto 44.873/2008, as notas obtidas na avaliação do acordo de 1ª etapa (NC – Nota do Acordo) são corrigidas em função dos orçamentos das pastas. Assim, as secretarias com os 04 maiores orçamentos recebem um “bônus” de 2,5 pontos, numa escala de 10, de tal forma que sua nota máxima nos itens do acordo propriamente dito é NC = 7,5. A avaliação de desempenho institucional corresponde portanto a $ADI = 0,75 \cdot NC + 2,5$. As secretarias com os 06 menores orçamentos, por outro lado, podem atingir 12,5 pontos na avaliação dos compromissos (NC), que são diminuídos de 2,5 pontos, totalizando o máximo de 10 na avaliação (ADI): $ADI = 1,25 \cdot NC - 2,5$. As demais secretarias tem uma relação $NC = ADI$. O objetivo aparente é “premiar” aquelas secretarias que são responsáveis por orçamentos maiores. Na prática, por exemplo, isso implica reduzir a nota mínima exigida para 60% para as secretarias grandes: $0,75 \cdot 6 + 2,5 = 7$; e aumentar para 76% a nota mínima das secretarias pequenas. Para as demais, permanece a exigência de 70%.

⁴⁵ Não há registros de rescisões nas avaliações feitas até o momento.

4. Análise do caso de Minas Gerais

Como descrição geral da experiência mineira pode-se dizer que, por meio de um conjunto de instrumentos administrativos, principalmente de planejamento estratégico focado em resultados, o modelo de Minas Gerais procura:

- obter um alinhamento político, junto aos atores políticos que governam e junto à sociedade, através do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), elaborado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) e submetido à Assembléia Legislativa (ALMG), e que explicita os objetivos, resultados e metas a alcançar;
- obter um alinhamento político e administrativo junto à burocracia do estado, por meio da explicitação dos resultados, e sobretudo dos desdobramentos participativos no planejamento dos projetos e na definição das ações necessárias até o nível de equipe, tendo como referência a estrutura de incentivos de remuneração por desempenho, que vincula tais resultados à remuneração por meio do Acordo de Resultados;
- conferir racionalidade ao sistema, por meio da integração entre planejamento e gestão e da promoção da intersetorialidade, atividades que são executadas principalmente pelo GERAES (Gestão Estratégia de Recursos e Ações do Estado), mas também pela intervenção periódica dos Comitês de Qualidade presididos pelo Vice-Governador e, fundamentalmente, pelo próprio Acordo de Resultados.

Neste capítulo pretendemos analisar, à luz da discussão teórica elaborada nos capítulos 1 e 2, se e em que medida o Governo de Minas alcança tais objetivos. De forma mais específica, nosso intuito é analisar a experiência nos orientando a partir de 3 pontos:

- 1) Como o modelo de Minas Gerais atua nas dimensões de eficiência, ou seja, na definição e no compartilhamento dos objetivos, na alocação de recursos e no estabelecimento de uma racionalidade processual entre recursos e objetivos;
- 2) Se e em que medida Minas Gerais satisfaz o modelo normativo da Gestão por Resultados, ou seja, operacionaliza os objetivos em resultados e coordena sua implementação também por resultados, que substituem ou predominam sobre mecanismos de coordenação que privilegiam os meios, como as padronizações de procedimentos e de habilidades. Sinteticamente, em que medida define resultados, concede autonomias e garante o *enforcement* do modelo;
- 3) Finalmente, diante da relação causal implícita no receituário da Nova Gestão Pública, em que o modelo de Gestão por Resultados leva a maior eficiência, até que ponto isso se realiza no modelo mineiro.

Mas antes de prosseguir é preciso fazer algumas observações metodológicas, particularmente referentes a este último ponto de análise:

- não serão analisadas as chamadas “medidas imediatas” do Choque de Gestão, mas somente aquele conjunto de medidas de gestão de médio e longo prazos. Isso decorre do fato de que consideramos que não há ineditismo nas medidas de redução de despesas que exijam uma elucidação particular;
- o momento dessa avaliação: a descrição apresentada no capítulo anterior refere-se à situação atual, mas é importante ressaltar que a experiência passou por evoluções importantes desde 2003, primeiro ano do Governo Aécio. Assim, embora o gerenciamento intensivo de projetos e a celebração de acordos de resultados, incluindo compromissos com resultados, tenham se iniciado em 2003 e 2004, respectivamente, será somente em 2007, com a instituição do programa *Estado para*

Resultados, que a experiência ganha contornos mais definidos do modelo de gestão por resultados;

- outra consideração relevante é que o desdobramento dos objetivos estratégicos até o nível de equipe e a vinculação inequívoca entre alcance dos resultados e desempenho da equipe por meio do prêmio por produtividade, o que representa um aprofundamento importante da experiência, tiveram início somente em 2008, o que impossibilita a avaliação de seus efeitos no presente estudo;
- ainda em relação ao período, estaremos analisando principalmente a evolução de Minas Gerais entre 2002, último ano do Governo Itamar Franco e a partir do qual há uma padronização metodológica na apresentação das despesas orçamentárias pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e 2007, último ano em que há disponibilidade consolidada de dados orçamentários e, como já mencionado, o primeiro ano para o qual há resultados finalísticos e metas bem definidas dentro do modelo de Estado para Resultados;
- o nosso interesse principal é na eficiência do “lado da despesa”. Assim, não haverá maiores considerações sobre a evolução de Minas Gerais no “lado da receita”, a menos que seja necessário para subsidiar alguma discussão;
- a comparação com os outros estados que será feita incorre no problema dos mesmos não terem sido avaliados quanto a existência do “tratamento”, ou seja, não foram feitos estudos para identificar se os demais estados estão submetidos a um modelo de gestão como o de Minas Gerais. Portanto, a comparação deve ser usada com cuidado, embora se possa afirmar que o modelo de Minas é único.

4.1.A definição dos objetivos e sua tradução em resultados

A primeira dimensão relacionada à eficiência refere-se à definição clara de objetivos e seu compartilhamento por toda a organização, de forma a viabilizar o engajamento coletivo e a adequação racional entre os esforços e tais objetivos. Isto envolve momentos de tomada de decisão e estratégias de difusão e *enforcement* dos objetivos definidos.

Além disso, em um modelo de Gestão por Resultados, uma questão fundamental é a tradução, concretização ou operacionalização de tais objetivos em resultados que deverão ser alcançados. E isso é feito a partir da operacionalização dos objetivos do Governo por meio de indicadores que traduzem as condições sociais, econômicas, ambientais, que são objeto da intervenção. Assim, por exemplo, o objetivo de “melhorar o ensino fundamental” pode ser operacionalizado por meio do indicador “proficiência dos alunos nas provas do SAEB”; ou ainda, o objetivo de “dinamizar a economia mineira” poderia ser “traduzido” como “aumentar a participação relativa do PIB mineiro no PIB nacional”, etc.

Portanto, há dois momentos igualmente importantes referentes à definição e compartilhamento dos objetivos, cuja discussão aprofundaremos a seguir.

4.1.1 A definição dos objetivos

No caso de Minas Gerais, há pelo menos 3 situações bem marcadas de tomada de decisão nos quais há definição de objetivos, embora apenas no processo de decisão relacionado ao PMDI ocorra, de fato, uma operacionalização em termos de efeitos ou resultados⁴⁶:

⁴⁶ As demais fases destinam-se ao desdobramento do PMDI em projetos e ações. É certo que há também uma orientação de estabelecer indicadores para o monitoramento de tais projetos e ações. No entanto, são essencialmente indicadores de produto, e não de resultados.

- 1) a definição dos objetivos estratégicos, dos resultados e das metas, no âmbito do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI);
- 2) o desdobramento do PMDI em projetos estruturadores junto às secretarias, no âmbito do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG);
- 3) o desdobramento do PMDI e do PPAG até o nível de equipe, no âmbito do Acordo de Resultados de 2ª etapa.

Em todos esses momentos, o processo de tomada de decisão é colegiado, embora o grau de formalidade seja diverso. Quanto ao primeiro caso, a composição do CDES é determinada pela Lei estadual 10.628 de 1992 em seu Artigo 1º, que define os seguintes integrantes:

- pelo Governo, o Governador que presidirá o conselho, o Vice-Governador e os secretários de Estado;
- representantes de entidades da administração indireta, como Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais (BDMG), Centrais Elétricas de Minas Gerais (CEMIG), Fundação Estadual do Meio-Ambiente (FEAM);
- representantes de universidades e entidades de pesquisa, como UFMG, Universidade Estadual de Minas Gerais, Fundação João Pinheiro e Centro Tecnológico de Minas Gerais (CETEC);
- representantes de cada uma de diversas entidades de classe, dentre elas a Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais (FIEMG), a Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais, a Federação dos Trabalhadores em Agricultura do Estado de Minas Gerais e a Coordenação Sindical de Servidores Públicos do Estado;
- representantes de centrais sindicais regularmente estabelecidas no Estado;
- 10 (dez) cidadãos livremente designados pelo Governador do Estado.

Não obtivemos informações sobre a dinâmica de funcionamento do CDES, que permitissem avaliar se e em que medida as reuniões colegiadas propiciam o debate, a prevalência do melhor argumento e/ou o recurso ao voto da maioria. De toda forma, a lei estabelece uma composição razoavelmente plural e uma distribuição aparentemente equilibrada de representação de interesses e, ainda, a obrigatoriedade do CDES ser o responsável pelo envio do PMDI à ALMG, o que confere alguma autoridade a cada um dos componentes.

Outro ponto relevante é que o PMDI é produto de um processo de planejamento estratégico profundo, que envolve a elaboração de diagnóstico por especialistas⁴⁷, a construção de cenários, a definição da visão de futuro, enfim, um modelo que se aproxima consideravelmente do que definimos por “perspectiva racional exaustiva”. Assim, embora esse conjunto de informações e metodologias possa instruir o CDES e facilitar a definição dos objetivos, seria preciso verificar até que ponto a profusão de dados e informações levantadas e consolidadas pelos técnicos também pode constranger ou conformar a pauta de discussão no interior do conselho.

Finalmente, o projeto de lei do PMDI é submetido à aprovação da Assembléia de Deputados, mais uma instância que pode participar da formulação dos objetivos estratégicos. Na tramitação do projeto de lei do PMDI 2007-2023, PL 1.206/2007, foram apresentadas 88 emendas; destas, 11 foram acatadas na íntegra e outras 11, parcialmente. Especificamente quanto à definição dos objetivos estratégicos, destacam-se as seguintes emendas acatadas:⁴⁸

- as emendas nº 8 e nº 42, de autoria do Deputado Estadual André Quintão, do Partido dos Trabalhadores, e da Comissão de Participação Popular, respectivamente, que incluem o objetivo estratégico de “erradicar o trabalho infantil”⁴⁹;

⁴⁷ Como já referenciados, os diagnósticos são encontrados nos documentos “Minas Gerais do Século XXI” e “O estado do Estado”.

⁴⁸ Tramitação obtida no site da ALMG (www.almg.gov.br) - Emendas ao projeto de lei nº 1.026/2007

⁴⁹ Embora a proposição de acréscimo de um novo objetivo estratégico tenha sido acatada, a proposição de acréscimo dos resultados finalísticos e das metas respectivas não foram contempladas no PMDI 2007-2023. As emendas propunham passar de 300.000 crianças para

- a emenda nº 10, de autoria do mesmo deputado, que incluiu também a população de “terceira idade” como público alvo dos objetivos de “Promover a segurança alimentar nutricional sustentável” e de “Saúde a todas as fases do ciclo de vida individual”;
- sub-emenda a emenda nº 7, do mesmo deputado, que acrescenta o objetivo estratégico de “fortalecer a agricultura familiar”;
- a sub-emenda a emenda nº 58 do deputado Padre João também do PT, que acrescenta também o meio rural como objeto do objetivo de “Buscar a redução da violência nas áreas urbanas”;
- a sub-emenda a emenda nº 45, de origem na Comissão de Participação Popular, que acrescenta o objetivo estratégico relacionado ao incentivo à Implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS);
- a sub-emenda nº 1 a emenda nº 15 do deputado André Quintão, que substitui o termo “gestores” por “servidores” no objetivo estratégico de “Aprofundar a profissionalização de gestores públicos”;
- a sub-emenda nº 2 a emenda nº 15 que acrescenta ao objetivo estratégico de "Efetivar política de prestação de contas à sociedade", a expressão "...tornando o orçamento público e sua execução acessíveis à população".

Ou seja, é possível afirmar que a ALMG participa da definição dos objetivos estratégicos do governo de forma relativamente atuante, com alterações importantes propostas por deputados de oposição e incorporadas no projeto original do executivo. Cabe, no entanto, ressaltar que, em relação aos

150.000 em 2011 e para zero em 2023. No entanto, no ano seguinte, no Acordo de Resultados de 2008 da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social foi incluído um indicador de redução da taxa de trabalho infantil; porém, com metas mais modestas.

resultados finalísticos e às metas, não houve nenhuma emenda visando a alterar a proposta do Executivo.

Nos demais momentos de tomada de decisão não ocorre definição de resultados, uma vez que se destinam “apenas” a desdobrar as decisões do 1º momento de formulação, que incluem os objetivos estratégicos, os resultados finalísticos e as iniciativas prioritárias, e que tem força de lei. No entanto, sob tais contornos, essas fases definem objetivos táticos e operacionais e as condições de mensuração de seu atendimento. Ou seja, nessas etapas são definidas ações, produtos e indicadores de monitoramento e avaliação do seu atingimento, o que procura satisfazer a seqüência lógica “ações → produtos → resultados → objetivos estratégicos”.⁵⁰

Com relação à dinâmica de tomada de decisão, no planejamento dos projetos estruturadores que deverão alcançar os objetivos e, portanto, as metas dos indicadores de resultado, o grau de participação dos servidores e de outros atores, como a sociedade civil, dependerá das escolhas dos secretários das pastas. Mas há indução ao planejamento participativo como uma recomendação técnica, reforçada pelo fato da coordenação metodológica ser feita pela SEPLAG por intermédio do GERAES. De toda forma, cabe lembrar, o projeto a ser feito já está “orientado” pelas chamadas iniciativas prioritárias constantes do PMDI. Ou seja, não há autonomia para a definição do “o que fazer”; embora haja um razoável grau de liberdade para detalhamento do “como fazer”.

Finalmente, no terceiro momento, no desdobramento dos objetivos estratégicos e dos projetos estruturadores até o nível de equipe, mais uma vez o processo é conduzido de forma colegiada, mas agora com todas as equipes de trabalho, não somente com aquelas vinculadas ao projeto estruturador. Cabe ressaltar que essa etapa não se restringe a desdobrar os objetivos estratégicos e os projetos estruturadores; ela se configura em um planejamento geral da própria secretaria. Isto implica que as ações e produtos planejados não são ditados

⁵⁰ Na metodologia da SEPLAG, “ações” são partes componentes de um “projeto”.

unicamente pelo PMDI e pelos projetos estruturadores, uma vez que há outras vinculações como os novos objetivos inseridos no Mapa Estratégico, a própria Agenda Setorial, os Projetos Associados e outras vinculações como, por exemplo, o “Pacto pela Saúde” da Secretaria de Estado de Saúde.

Assim, de forma preliminar, podemos afirmar que o modelo de tomada de decisão da experiência de Minas Gerais poderia ser entendido como um planejamento colegiado e participativo, que potencialmente contribui para a eficiência ao propiciar o compartilhamento de objetivos estratégicos, táticos e operacionais junto aos atores relevantes, como os componentes do CDES, a ALMG e os servidores. Embora, ressalte-se, não há evidências de ativismo da ALMG no tocante à definição dos resultados finalísticos e de suas metas que é, como veremos, uma questão fundamental para assegurar a responsividade da organização aos objetivos.⁵¹

4.1.2 A tradução dos objetivos em indicadores de resultados

Além da dinâmica política relacionada à definição dos objetivos, outro ponto importante de análise referente à adequação da experiência mineira ao modelo normativo da Gestão por Resultados, é tradução ou operacionalização dos objetivos em resultados e indicadores, os quais, em Minas, são denominados “resultados finalísticos”.⁵²

Inicialmente, como observamos no capítulo 2, os indicadores devem satisfazer um conjunto de propriedades. Dentre elas, para os fins desta seção, importa discutir a “validade”, ou seja, a capacidade do indicador representar o conceito

⁵¹ Talvez seja importante registrar o conceito de responsividade, à luz da distinção conceitual entre representação, responsividade e “accountability”. A representação é uma relação estabelecida entre interesses e resultados; responsividade, por sua vez, implica a implantação das políticas sinalizadas pelo eleitor; “accountability”, refere-se a uma relação entre resultados e sanções. (PRZEWORSKI et al. 1999, p.5 a 8). No texto, usamos responsividade no sentido de seguimento aderente dos planos, dos objetivos, etc., definidos pelos tomadores de decisão, pelos burocratas, políticos, enfim por todos da organização envolvidos na implementação.

⁵² “Resultados finalísticos” são, simultaneamente, “resultados” e “indicadores de resultados”. Isto é, no modelo mineiro essas duas categorias estão, às vezes, juntas sob aquele rótulo. Mas poderia ser diferente. Por exemplo: “reduzir a taxa de mortalidade infantil” é um resultado, é um efeito desejado; “taxa de mortalidade infantil” é um indicador.

abstrato, o objetivo, o resultado, a que se propõe “substituir” ou “operacionalizar”. Para ilustrar essa discussão, tomemos o exemplo de objetivos e resultados finalísticos da área de resultados Vida Saudável:

Objetivos estratégicos e resultados finalísticos da Área de Resultados Vida Saudável	
Objetivos estratégicos	Resultados finalísticos
<ul style="list-style-type: none"> • Universalizar o acesso à atenção primária e reduzir as disparidades regionais no atendimento à saúde • Reduzir a mortalidade materno-infantil • Ampliar a longevidade da população com doenças do aparelho circulatório e diabetes • Aumentar a eficiência alocativa e a otimização do sistema de atenção à saúde • Ampliar o acesso ao saneamento básico • Promover hábitos de vida saudável 	<ul style="list-style-type: none"> • Universalização do atendimento do PSF para a população SUS dependente (população SUS dependente estimada em 75% do total) • Reduzir a taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos) • Reduzir o APVP (Anos Potenciais de Vida Perdidos) por morte • Reduzir internações por condições sensíveis à atenção ambulatorial • Ampliar o percentual de domicílios com acesso à rede coletora de esgoto

Fonte: PMDI 2007-2023

Cabe observar a partir do quadro acima que, como era se de se esperar, há uma tentativa de estabelecer uma correspondência entre objetivo e resultado

finalístico. No entanto, essa operação é extremamente complexa e pode implicar relevantes problemas de validade. Por exemplo, para o objetivo estratégico de “universalizar o acesso à atenção primária e reduzir as disparidades regionais no atendimento à saúde”, o resultado finalísticos restringiu essa universalização ao atendimento do Programa Saúde da Família. Além disso, não há menção à redução das disparidades regionais. Ou ainda, a adoção do resultado finalístico de “mortalidade infantil” excluiu a mortalidade materna, que constava do escopo do objetivo estratégico. Por outro lado, o indicador referente à “longevidade da população com diabetes e doenças do aparelho circulatório” ampliou o escopo do objetivo, ao não especificar mortes decorrentes dessas doenças. Finalmente, não se estabeleceu nenhum indicador para o objetivo de “promover hábitos de vida saudável”.

Essas ocorrências não são restritas à área de resultados Vida Saudável. Na área de Educação de Qualidade, por exemplo, foi definido, dentre outros, o objetivo estratégico de “promover um salto de qualidade no ensino, orientado por padrões internacionais”. A operacionalização deste objetivo foi feita por meio do seguinte resultado finalístico: “melhorar a qualidade de ensino aferida por PROEB – 4º série / 5º ano e 8ª série / 9º ano do Ensino Fundamental, e 3ª série do Ensino Médio.”

O Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB) é um exame da Secretaria de Estado de Educação (SEE) obrigatório para as escolas da rede estadual, sendo que as escolas municipais podem participar mediante adesão. O problema é que, ainda que haja adesão total dos municípios, as metas acordadas entre o Governador e a Secretaria de Educação referem-se apenas ao desempenho da rede estadual de ensino.

Mais uma vez, portanto, o indicador escolhido para traduzir o objetivo estratégico potencialmente restringe ou exclui parcela importante da população – nesse caso, por exemplo, em torno de 44% do total de alunos do ensino fundamental, que freqüentam escolas públicas municipais, conforme dados do Censo Escolar 2007. A consequência disso é que, se o modelo de orientação a resultados for efetivo, a organização pode ser levada a abandonar ou, no

mínimo, a “despreocupar-se” com formas de apoio e incentivo estadual à qualidade do ensino municipal.

Outros exemplos nesse sentido são a inexistência de resultados finalísticos para monitorar o alcance de objetivos estratégicos como “Reduzir o analfabetismo”, “Promover a gestão eficiente dos passivos de mineração e indústria” e “Prevenir o uso de drogas, as doenças sexualmente transmissíveis e a gravidez precoce”, das áreas de resultado “Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva”, “Qualidade Ambiental” e “Protagonismo Juvenil”, respectivamente.

Ou seja, a questão relevante aqui é que, como o objetivo do modelo de Gestão por Resultados é que toda a organização se oriente por eles, criando inclusive incentivos para isso, os déficits de validade podem implicar focalização excessiva, por um lado, e ineficiência alocativa por outro, ambos com efeitos não intencionais e absolutamente não previstos nos objetivos estratégicos traçados. Assim, além do risco político dos resultados claros dificultarem a acomodação de interesses, a má tradução dos objetivos, em termos de validade, pode levar a déficits de responsividade, se o indicador for menos abrangente que os objetivos, e à perda de eficiência e efetividade, em caso contrário.

Outra consideração refere-se à tipologia dos indicadores quanto ao objeto de avaliação: processos, produtos ou resultados / efeitos. Uma primeira constatação, como pode ser depreendida do quadro abaixo, é que dos 107 “resultados finalísticos” previstos apenas 65 ou 60% representam, de fato, indicadores de resultado ou de efeito. Dentre eles, podemos destacar “taxa de homicídios”, “aumento da participação relativa de determinadas regiões no PIB estadual”, “proficiência dos alunos em exames educacionais”, “percentual de cobertura vegetal nativa do estado” ou “taxa de mortalidade infantil”.

Área de resultado	Tipo de resultado finalístico (quantidade)	
	Resultado	Produto
Defesa Social	4	0
Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha/Mucuri e Rio Doce	14	7
Educação de Qualidade	16	5
Inovação, Tecnologia e Qualidade	2	5
Investimento e Valor Agregado da Produção	4	4
Logística de Integração e Desenvolvimento	0	4
Protagonismo Juvenil	3	1
Qualidade Ambiental	5	1
Qualidade e Inovação em Gestão Pública	1	4
Qualidade Fiscal	4	2
Rede de Cidades e Serviços	4	2
Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva	6	2
Vida Saudável	2	3
Total	65	40

Fonte: PMDI 2007-2023.

- A lista completa dos indicadores de resultados finalísticos do PMDI encontra-se no anexo II.
- A classificação em produto e resultado decorre de uma interpretação do autor.
- Há 3 indicadores para os quais a metodologia não estava definida ou não foi possível interpretar sua descrição, de tal forma que não foi possível enquadrá-los em uma ou outra categoria.

Os outros 40 indicadores são, a rigor, indicadores de produto como “Percentual de docentes do Ensino Básico com curso superior”, “Percentual de domicílios com acesso à rede coletora de esgoto”, “Implantação do rodoanel de Belo Horizonte” ou “Percentual de municípios mineiros com acesso pavimentado”. Isto é, a questão relevante aqui é que a geração desses produtos não implica, necessariamente, o alcance dos efeitos que deles se espera como, por exemplo, melhoria no desempenho escolar dos alunos, redução das doenças infecto-contagiosas, redução dos custos de transporte na região metropolitana de Belo Horizonte e dinamização econômica dos pequenos municípios mineiros. Não implica, portanto, uma orientação para a efetividade da ação pública, mas somente para a produção ou eficácia.

Cabe observar que é possível que haja um conhecimento suficiente sobre a relação causal entre o produto e os resultados, que permite ao formulador

afirmar uma relação inequívoca entre ambos. Os produtos funcionariam assim como indicadores antecedentes dos resultados. No entanto, dada a complexidade da realidade social e da presença de múltiplos fatores intervenientes, esse conhecimento não é, absolutamente, trivial.

Um terceiro ponto importante para elucidar o grau em que o modelo de gestão por resultados está implementado refere-se à participação relativa dos indicadores de resultado no cômputo geral de desempenho, constante dos Acordos de Resultados. Isto é, como vimos no capítulo anterior, os compromissos dos acordados são classificados em 04 categorias: resultados finalísticos, projetos estruturadores, agenda setorial e racionalização do gasto. Com exceção do primeiro, as demais categorias são avaliadas essencialmente a partir de produtos ou processos. Assim, o peso da categoria “resultados finalísticos” é uma boa medida do grau de implementação do modelo normativo de resultados.

Como podemos verificar na tabela a seguir, com exceção da Secretaria de Educação e da Secretaria de Fazenda, secretarias nas quais os resultados atingem participações expressivas, nas demais o peso relativo não supera 30%. Além disso, não parece ter uma evolução positiva entre 2007 e 2008, havendo inclusive casos em que a participação diminuiu, como nas secretarias de Defesa Social, Política Urbana, Transporte e Obras Públicas e Desenvolvimento Social.

Peso relativo do item “resultados finalísticos” nos Acordos de Resultados de 1ª etapa		
Órgão	2007	2008
Secretaria de Estado da Educação	30%	70%
Secretaria de Estado de Fazenda	55%	55%
Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	30%	30%
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	25%	30%
Secretaria de Estado de Saúde	20%	30%
Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	30%	25%
Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	20%	25%
Secretaria de Estado de Defesa Social	30%	25%
Secretaria de Estado de Turismo	0%	25%
Secretaria de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas	10%	25%
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico	20%	20%
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana	30%	20%
Secretaria de Estado de Governo*	20%	20%
Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas	30%	20%
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	30%	15%
Secretaria de Estado de Cultura	10%	10%
Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude	10%	20%
Advocacia Geral do Estado*	0%	15%
Auditoria Geral do Estado*	0%	15%

Fonte: Acordos de Resultados 2007 e 2008.

* O indicador finalístico refere-se, em 2008, à taxa média de execução dos projetos estruturadores.

Ou seja, considerando estas duas últimas observações, a presença de muitos indicadores de produto entre os chamados “resultados finalísticos” e a baixa participação relativa destes no cômputo do desempenho global, o que implica alta participação dos projetos estruturadores e da agenda setorial, podemos afirmar que a experiência mineira ainda avalia o desempenho pelo seguimento de procedimentos e, em grande medida, pelo alcance de produtos. Cabe ressaltar que, apesar disso, a ênfase na coordenação e controle por produtos já representa um grande avanço quando comparado ao modelo burocrático clássico de cumprimento de regras e procedimentos.

Finalmente, uma última observação refere-se ao grande número de resultados finalísticos, constantes do PMDI 2007-2023, que não constam da pactuação dos Acordos de Resultados de 2008. Aproximadamente 35 resultados finalísticos, dentre eles resultados como “participação do PIB de Minas no PIB nacional”, “taxa de homicídios entre jovens de 15 e 24 anos” e “taxa de cobertura de água e esgoto das regiões Norte, Jequitinhonha/Mucuri e Rio Doce”, não estão contemplados como compromissos nos acordos de 2008, embora façam parte da PMDI. Por outro lado, há acréscimo de outros indicadores, como “percentual de crianças em trabalho infantil”, que se refere a um objetivo estratégico claro do PMDI, mas que, enquanto resultado finalístico, não havia sido previsto em 2007.

Uma das possíveis explicações para a exclusão dos indicadores é a dificuldade de medi-los. Por exemplo, não há estatísticas oficiais regulares e confiáveis sobre cobertura de água e esgoto com a desagregação espacial das regiões de planejamento de Minas Gerais.⁵³

4.2 A implementação: concessão de autonomias e coordenação por resultados

Como vimos, um conceito intrinsecamente relacionado ao modelo de resultados é a flexibilidade em relação aos meios. Isso implica que, tendo em vista os mecanismos de coordenação da implementação descritos no capítulo 2, a coordenação por resultados deve substituir ou predominar sobre outros mecanismos, como a padronização de procedimentos ou a padronização de habilidades no tocante aos recursos e processos.

No caso de Minas Gerais, a principal inovação é a concessão de autonomias aos secretários, titulares de órgãos internos da Administração Direta, que pactuam os acordos de resultados. Ou seja, como contrapartida pelo

⁵³ Para contornar problemas desse tipo, o Governo de Minas Gerais, por meio da Fundação João Pinheiro e com financiamento do Banco Mundial, irá realizar pesquisas domiciliares próprias, com defasagem prevista de 03 meses e desagregação espacial no nível de regiões de planejamento do estado. (www.fjp.mg.gov.br)

compromisso assumido, o Governador, por intermédio da SEPLAG, concede ao acordado certa flexibilidade, especificada por meio das chamadas “autonomias”.

No entanto, talvez devido ao rígido arcabouço legal brasileiro que rege a administração pública, tais autonomias são, a meu ver, muito tímidas e de baixo impacto gerencial. O quadro abaixo relaciona as autonomias possíveis:

Autonomias passíveis de serem concedidas ao acordado do Acordo de Resultados
1) alteração de cargos em comissão e funções de confiança, sem aumento de despesas;
2) ampliação dos limites de dispensa de licitação (de R\$8.000 para R\$16.000, no caso de compras e outros serviços diretos e de R\$15.000 para R\$30.000 no caso de obras e serviços de engenharia de pequeno porte) ⁵⁴ ;
3) concessão de vale-transporte em substituição ao auxílio transporte;
4) concessão de valores diferenciados de vale-refeição ou vale – alimentação;
5) limites diferenciados para valor da bolsa de estágio;
6) cessão, permissão ou doação direta de materiais incorporados;
7) aquisição de veículo sem prévio parecer da SEPLAG, exceto para veículos de representação;
8) contratação de serviços de transporte sem prévia manifestação da SEPLAG;
9) contratação direta de certos tipos de seguros sem prévia autorização da SEPLAG;
10) limites diferenciados para despesas em regime de adiantamento;
11) alterar os critérios de concessão de diárias de viagem, ampliando em 25% os valores das diárias de viagens com destino a Brasília;
12) dispensa de autorização da SEPLAG no afastamento de servidores para participação em cursos de pós-graduação, sem prejuízo de remuneração e demais vantagens do cargo.

Fonte: “Manual das prerrogativas para ampliação de autonomia passíveis de concessão por meio de acordos de resultados” – SEPLAG, dezembro de 2008.

Ou seja, a possibilidade de o gestor alocar livremente o montante de despesas com cargos em comissão é aparentemente uma flexibilidade interessante, pois permite a ele, por exemplo, visando a atrair bons profissionais do mercado, transformar dois cargos em um, aumentando a remuneração individual. Mas as demais autonomias, inclusive o aumento dos limites de dispensa de licitação, parecem ter impactos gerenciais limitados, embora possam contribuir, ainda que residualmente, para superar pequenos entraves burocráticos.

⁵⁴ Uma observação interessante, referente à autonomia que permite dobrar o limite de dispensa de licitação, é que, para isso, o Governo de Minas equiparou os órgãos da administração direta às Agências Executivas previstas na Emenda 19 e na Lei de Licitações. Para uma discussão jurídica sobre isso, ver OLIVEIRA (2008).

Além da timidez das autonomias, outra constatação que revela a complexidade do modelo refere-se às escolhas dos mecanismos de coordenação. Ao invés de uma tendência inequívoca à predominância dos resultados, encontramos na experiência de Minas uma combinação que reforça os mecanismos de coordenação por procedimentos e habilidades.

Isto é, como vimos anteriormente, o Acordo de Resultados é composto de 04 conjuntos de compromissos a serem atingidos: 1) os resultados finalísticos; 2) os projetos estruturadores; 3) a agenda setorial e; 4) a racionalização dos gastos. Enquanto o item “resultados finalísticos” é o cerne do modelo de Gestão por Resultados e os projetos estruturadores podem ser vistos como intervenções temporárias destinadas a alcançá-los, a Agenda Setorial é tipicamente um conjunto de iniciativas destinadas a disciplinar processos.

Por exemplo, fazem parte da Agenda Setorial iniciativas como “adotar o modelo de suprimentos definido com a SEPLAG para as famílias de informática e material de escritório”, “utilizar sistema de convênio SIGCON (módulo de entrada), com vistas à racionalização de processos” ou “realizar a certificação ocupacional para os cargos de Dirigentes das Regionais e Coordenadores das Regionais”.⁵⁵ Estas iniciativas são, claramente, formas de padronizar procedimentos ou habilidades.

A certificação ocupacional, por exemplo, é uma iniciativa que visa a restringir o preenchimento não meritório de alguns cargos em comissão. Para isso, somente estariam aptas a ocupar determinados cargos as pessoas que tivessem se submetido a um curso e fossem certificadas por ele; ou seja, consiste de uma especificação de habilidades. No entanto, embora seja uma iniciativa interessante, não deixa de ser uma medida de orientação burocrática, aqui na perspectiva da burocracia profissional, que reduz o grau de liberdade do gestor e, a rigor, concorre com a coordenação por resultados.

⁵⁵ Agenda Setorial da Secretaria de Estado da Saúde, constante do Acordo de Resultados 2007.

Outra consideração relacionada a isso se refere ao fato de que “resultados” de áreas-meio representam, normalmente, procedimentos para as áreas fim. Por exemplo, o PMDI, na área de resultados “Qualidade e inovação na gestão pública”, de responsabilidade da SEPLAG, prescreve os seguintes resultados finalísticos: “número de cargos com processo de Certificação Ocupacional implementado” e “Grau de implementação da agenda setorial do Choque de Gestão.” Ora, esses resultados levam a padronização dos meios, seja pela definição de procedimentos seja pela especificação de habilidades.

Assim, como a Agenda Setorial representa parcela importante do cômputo da avaliação global de desempenho, entre 25 e 35% nas principais secretarias⁵⁶, isso produz incentivos contraditórios: o acordado é avaliado simultaneamente pelo grau em que se enquadra em procedimentos, emprega determinadas habilidades e atinge resultados.

Finalmente, mas não menos importante, um destaque deve ser dado ao papel do GERAES – Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado. Como foi apresentado, o GERAES é a unidade responsável por apoiar metodologicamente o planejamento dos Projetos Estruturadores e monitorar intensivamente a sua execução, o que representa entre 30 e 50% do desempenho global submetido à avaliação. Composto predominantemente por servidores da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG), formados pela Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, cabe a ele coordenar, do ponto de vista da SEPLAG, o desdobramento dos objetivos estratégicos, dos resultados finalísticos e das iniciativas prioritárias em ações que devem gerar produtos em determinado tempo.

Para tanto, o GERAES faz planejamento anuais e, ao longo do ano, reuniões mensais com a equipe dos projetos, das quais são gerados relatórios de situação, que apontam conclusões, atrasos e riscos. Concomitantemente autoriza liberações orçamentárias, se previstas, e busca solucionar eventuais

⁵⁶ A participação relativa completa dos itens ou conjuntos de compromissos por secretaria consta no anexo I.

problemas intersetoriais, por meio dos outros membros, da própria unidade, responsáveis pelas outras secretarias. Periodicamente, esses relatórios de situação são apresentados nas reuniões do Comitê de Qualidade.

O mecanismo de coordenação principal implícito nesse processo é de resultados, embora por resultados entende-se um conceito mais abrangente que inclua produtos e marcos do projeto.⁵⁷ Os marcos podem ser entendidos como produtos intermediários, isto é, como produtos necessários e antecedentes à consecução do produto final, como “edital elaborado” ou “estudo contratado”, que permitem ao coordenador monitorar o andamento do projeto. As secretarias, respeitando os enquadramentos processuais já apontados, têm autonomia para gerenciar os processos necessários ao seu atingimento.

No entanto, duas ressalvas precisam ser feitas: a frequência com que o monitoramento é feito apresenta alguma característica de supervisão direta. Além disso, como os produtos e marcos planejados são pactuados no início de cada período, o que inclui apresentação para o Vice-Governador, e representam, a rigor, as realizações do Governo previstas para o período, há grande rigidez dos mesmos. Isto é, eventuais alterações destes compromissos planejados precisam ser formalmente justificadas junto à SEPLAG, que autorizará ou não; o GERAES não tem autonomia para decidir sobre isso. Assim, a rigor, os gestores não possuem plena autonomia na condução dos projetos, no sentido de poderem atrasar o cumprimento de marcos e produtos como melhor lhes convier para adequação às contingências.

Em suma, em relação à implementação das ações e políticas públicas, a experiência de Minas mostra uma combinação de diversos mecanismos de coordenação atuando concomitantemente. De um ponto de vista normativo, a orientação por resultados propriamente dita é incipiente: manifesta-se em parcela pequena dos compromissos acordados no cômputo da avaliação de

⁵⁷ Cabe lembrar que os projetos estruturadores são as iniciativas prioritárias que, em tese, levarão ao alcance dos resultados estabelecidos pelo PMDI por meio de seus produtos.

desempenho global⁵⁸. Além disso, as autonomias destinadas a flexibilizar os meios são, a meu ver, muito tímidas e com baixo impacto gerencial. Finalmente, há diversas iniciativas em sentido contrário à flexibilização da alocação de recursos e dos processos, particularmente na Agenda Setorial, cuja taxa de execução é componente importante na avaliação de desempenho.

4.3 O *enforcement* do modelo de Minas

O principal mecanismo de *enforcement* do modelo de gestão do Governo de Minas Gerais, junto aos servidores e aos dirigentes, pode ser sintetizado pelo próprio Acordo de Resultados. Ele é o instrumento que reúne as concessões, os compromissos e o sistema de incentivos. Este é composto pelas autonomias, para o gestor do órgão, e pelo prêmio por produtividade, que pode representar um valor equivalente a um 01 salário mensal para o servidor, a ser pago uma vez por ano. O direito ao prêmio e o valor a receber são condicionados à obtenção de uma pontuação mínima na Avaliação de Desempenho Institucional, que é a avaliação do desempenho da secretaria ou do sistema no acordo de 1ª etapa, e ao desempenho da equipe no acordo de 2ª etapa. Caso a secretaria não alcance o mínimo de desempenho previsto, que é de 70% no acordo de 1ª etapa, o contrato é rescindido, as autonomias são canceladas e o prêmio por produtividade não é pago⁵⁹.

Ou seja, o modelo aparentemente cria um sistema relevante de incentivos, em bases pecuniárias, de modo a direcionar os esforços para o alcance dos resultados finalísticos e dos demais itens componentes do acordo. E o faz criando dois fluxos ou sentidos de pressão: a partir do centro coordenador sobre a organização, por meio das autonomias e do prêmio; e, sobretudo, a partir dos próprios servidores, de “baixo para cima”, sobre os dirigentes públicos.

⁵⁸ Apenas para ilustrar, usando os dados de 2007: o percentual de resultados finalísticos interpretados como resultados ou efeito corresponde a 60% e a moda de participação relativa desses indicadores no acordo é de 30%. Assim, sem rigores estatísticos, podemos estimar que a participação média dos resultados na avaliação global de desempenho representa algo em torno de 18%.

⁵⁹ Não há ocorrências de não atingimento da nota mínima exigida, conforme mostram os relatórios de avaliação dos acordos.

Além dos possíveis efeitos do sistema de incentivos, outra consideração é que a previsão de ações e metas nos Acordos de Resultados, de forma quase exaustiva como é feito no acordo de 2ª etapa, converge para a necessidade inerente à burocracia por procedimentos escritos. Ou seja, conquanto os Acordos não firam as demais leis e normas, eles se tornam a própria norma quanto aos fins. Não haveria, a rigor, a superação da disfunção burocrática de apego excessivo às normas, mas seu deslocamento para um apego aos objetivos formalmente previstos.

Além do Acordo em si, outro mecanismo importante de *enforcement* do modelo é o sistema de acompanhamento que envolve o GERAES, a SUMIN e o Estado para Resultados (EpR) e que culmina com as reuniões periódicas do Comitê de Qualidade, presididas pelo Vice-Governador e com a presença dos secretários envolvidos e dos gerentes executivos dos projetos de cada Área de Resultados. Essas reuniões são, a rigor, um recurso à autoridade hierárquica, que visa a manter a atenção à estratégia e “sensibilizar” os gestores quanto aos atrasos e o não cumprimento do planejamento.

Esse arcabouço institucional parece favorecer o engajamento coletivo da organização em torno dos resultados e produtos a serem alcançados. Mas algumas observações precisam ser feitas.

A primeira refere-se à contribuição potencial do GERAES e do gerenciamento intensivo dos projetos estruturadores para a manutenção da atenção à implementação orientada por resultados. Isto é, como os projetos estruturadores correspondem às iniciativas previstas no PMDI e pensadas para alcançar os resultados, ou ainda, às ações necessárias e suficientes que compõem a cadeia causal para atingir os resultados diante do cenário suposto, eles assumem papel central na estratégia do governo. No entanto, o percentual da despesa executada destinado aos projetos é ainda relativamente baixo, em torno de 8% da despesa global, como mostra o quadro abaixo.⁶⁰

⁶⁰ Cabe ressaltar que os números não contemplam diversos itens de custos importantes alocados nos projetos, como a mão-de-obra e outros custos indiretos, como instalações, tarifas

Ano	Despesa realizada com projetos estruturadores (R\$ nominais)	Despesa total realizada (R\$ nominais)	Participação relativa (%)
2004	883.913.196	21.726.607.976	4,07%
2005	1.013.749.823	25.292.069.835	4,01%
2006	1.753.146.712	29.018.789.168	6,04%
2007	2.709.852.411	32.443.148.300	8,35%

Fonte: Relatório Anual de Avaliação PPAG 2004-2007 - Exercício 2007. SEPLAG-MG, Belo Horizonte – junho de 2008 / Secretaria do Tesouro Nacional – Execução orçamentária

Embora mostre um aumento considerável entre 2004 e 2007, essa participação pequena significa que a maior parte do orçamento, ainda que esteja voltada para o alcance de outros indicadores de produto, definidos nos planejamentos no nível de equipe (acordo de 2ª etapa), não está necessariamente destinada aos objetivos estratégicos e aos resultados finalísticos previstos no PMDI. Isto implica que parte considerável da organização e dos servidores não está envolvida ou orientada pelos resultados finalísticos, embora possam estar vinculadas a outros itens como a agenda setorial e as ações específicas dos acordos de 2ª etapa.

Uma outra consideração sobre a capacidade de *enforcement* do modelo refere-se a conhecida questão que envolve a definição de metas. Isto é, as metas para os resultados finalísticos devem ser simultaneamente desafiadoras e factíveis, sob pena de desestimular os servidores e levar à perda de credibilidade do sistema. E isso se torna uma questão crítica quando estamos falando de objetivos e resultados associados à complexa dinâmica social e econômica, onde há múltiplos fluxos de influência. Isto é, além da necessidade de se conhecer a cadeia causal que relacione produtos e resultados, é necessário que o indicador usado garanta alguma especificidade, no sentido de refletir somente a influência da política pública que está sendo empreendida.

de energia, etc. Ainda assim, mesmo que apropriássemos esses custos, o montante de recursos submetido ao modelo de gerenciamento intensivo permaneceria relativamente pequeno.

Um exemplo dessa discussão pode ser dado usando os resultados finalísticos relacionados à pobreza e indigência e constantes da Área de Resultados Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva. Conforme mostra o quadro abaixo, na avaliação do acordo de resultados de 2007, foram encontrados os seguintes resultados:

Resultado finalístico	Valor da meta (2006)	Valor realizado (2006)	Variação
Percentual de pobres em relação à população total da RMBH	27,10	26,12	-3,6%
Percentual de pobres em relação à população total do espaço urbano de MG	18,15	15,65	-13,8%
Percentual de pobres em relação à população total do espaço rural de MG	18,69	13,58	-27,3%
Percentual de indigentes em relação à população total de MG	2,95	2,68	-9,1%
Percentual de indigentes em relação à população total da RMBH	2,57	2,43	-5,4%

Fonte: Relatório de execução do Acordo de Resultados da SEDESE – 2007.

Observe que a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social (SEDESE), principal responsável pelas ações destinadas à abordagem da pobreza, foi muito bem sucedida no alcance das suas metas, superando em até 27,3% uma das metas estabelecidas. O problema aqui é como isolar o efeito das ações da SEDESE das outras ações que concorrem para o mesmo objetivo como, por exemplo, o Programa Bolsa Família do Governo Federal. Ou seja, não é possível afirmar quanto do avanço pode ser atribuído aos esforços de um ou outro ente da federação, mas é sabido que o Bolsa Família trouxe efeitos e impactos importantes para a redução da pobreza em todo o Brasil.

Isso traz implicações claras para a credibilidade do modelo dentro da organização, mas também representa implicações importantes para a sociedade, referentes às possibilidades de aumentar a “accountability”, uma vez que não é possível identificar as responsabilidades pelo resultado.

Além disso, assim como o Governo Federal provavelmente contribuiu sobremaneira para o alcance da meta pela SEDESE, em outros casos as interferências são em sentido contrário. E essa interferência não se limita às políticas públicas de outros entes da federação. No caso de Minas há um exemplo interessante que se refere ao resultado finalístico de “Percentual do território com cobertura vegetal nativa (Mata Atlântica, Cerrado e Caatinga)”, da área de resultados Qualidade Ambiental. A meta estabelecida pelo PMDI é de aumento da cobertura vegetal nativa de 33,8%, em 2005, para 35% em 2011⁶¹. O Acordo de Resultados de 2007 da Secretaria de Estado de Meio-Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, por sua vez, estabelece uma meta intermediária de 33,8% para 2007, ou seja, uma meta de manutenção do valor verificado em 2005.

No entanto, em janeiro de 2008, o Governador sancionou a lei 17.353, de iniciativa legislativa, que define novos critérios para a utilização do solo nas áreas de ocorrência de mata seca, que compreendem regiões de caatinga e que são áreas relevantes de mata nativa. A lei aumentou significativamente o percentual destas áreas que podem ser suprimidas para implantação de “projeto agropecuário sustentável”, em relação ao que havia sido deliberado pelo Conselho de Política Ambiental (COPAM) em 2004.⁶² Ora, tal iniciativa concorre diretamente com os esforços para alcançar as metas do resultado finalístico de cobertura vegetal.

Não foi possível levantar os motivos para a sanção pelo governador de uma lei que contraria claramente o modelo orientado por resultados, embora possa sugerir que, mais uma vez, isso decorra da inevitável combinação de diversos mecanismos de coordenação, sendo que, nesse caso, talvez tenha prevalecido

⁶¹ O PMDI define metas para 2011 e 2023. As metas dos demais anos, que tem início em 2007, são definidas no âmbito dos acordos de resultados.

⁶² De acordo com a lei, fica permitida a alteração do uso do solo, para implantação de projeto agropecuário sustentável, em 60% da área total da propriedade rural onde ocorra mata seca em fase primária e que apresente cobertura florestal remanescente nativa em área igual ou superior a 80% da área total. Antes o percentual permitido era de 20%. Nas demais propriedades, que são a maioria, a supressão da mata seca para implantação de projetos agropecuários será permitida em 70% da área total da propriedade. Antes o percentual era de 60%. (Boletim da ALMG, 18/01/2009)

o mecanismo de barganha. Mas o que importa para a presente discussão é que isso traz um sério desafio à factibilidade das metas e à credibilidade do modelo de gestão por resultados junto aos servidores.

Uma questão relacionada a essa discussão refere-se ao incentivo à intersectorialidade entre secretarias cujas atuações são potencialmente concorrentes, como aquelas responsáveis por desenvolvimento econômico ou agricultura e meio-ambiente. Isto é, enquanto na área de Qualidade Ambiental há resultados finalísticos relacionados ao aumento da cobertura vegetal e da qualidade da água dos rios, na área de Investimento e Valor Agregado da Produção, há resultados associados ao aumento da participação relativa do PIB mineiro. Assim, em um estado cuja economia é, em grande parte, dependente de indústrias potencialmente poluidoras e consumidoras de carvão vegetal, como a metalurgia e a siderurgia, é bastante provável que os efeitos sejam concorrentes.

Nesse aspecto, é muito interessante a pactuação, pela Secretaria de Estado de Agricultura e Pecuária (SEAPA), de compromissos referentes aos indicadores ambientais acima mencionados. Isto é, como a SEAPA atua em políticas públicas relacionadas ao uso de agrotóxicos e à expansão das lavouras e áreas de pastagem, ela tem papel importante na prevenção da contaminação dos rios e do desmatamento. Assim, como prevê o seu Acordo de Resultados de 2008, ela passará a se responsabilizar também pela melhoria dos resultados finalísticos ambientais (índice de qualidade da água dos rios; percentual de cobertura vegetal nativa), devendo equilibrá-los com seus resultados finalísticos específicos de, por exemplo, aumentar a participação relativa do agronegócio mineiro no PIB.

Mas este compartilhamento de objetivos ainda não é sistemático na experiência mineira. A Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE) não se comprometeu com indicadores ambientais, assim como a Secretaria de Estado de Meio-Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) não se comprometeu com indicadores de desenvolvimento econômico, conforme mostram os respectivos acordos de 2008.

Outro ponto importante relacionado à sustentação e credibilidade do modelo refere-se à tempestividade dos dados, isto é, à sua disponibilidade em tempo hábil às pretensões do modelo de gestão por resultados, como comentado no capítulo 2. O quadro anterior, que mostra os indicadores de pobreza e indigência, ajuda a entender essa questão. Como os indicadores são apurados por meio do levantamento da renda das famílias, com graus diversos de desagregação espacial – região metropolitana de Belo Horizonte, zona rural e zona urbana no estado – a fonte apropriada é a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, a PNAD. O problema é que a PNAD possui uma defasagem de 01 ano entre a pesquisa de campo, que se inicia em setembro, e a publicação dos resultados em setembro do ano seguinte.

Assim, como mostra o quadro, o Acordo de Resultados de 2007 da SEDESE, avaliado no início de 2008, considerou os dados de pobreza de 2006. Ou seja, no tocante aos resultados finalísticos, é uma avaliação retroativa de resultados que talvez reflitam os efeitos das políticas públicas empreendidas em 2006, mas certamente não refletem as ações de 2007, que também são objeto do acordo. Com a “repetição do jogo”, esse problema de descolamento entre ação e avaliação do efeito tenderia a se diluir, se as políticas públicas e as equipes tivessem continuidade de longo prazo. No entanto, devido ao nosso ciclo eleitoral, é pouco provável que não haja problemas de continuidade, o que implicaria que as equipes seriam premiadas ou punidas com defasagem e, principalmente, que o conhecimento adquirido se tornaria inócuo para aquele momento particular de gestão.

Finalmente, uma questão que nos parece importante, embora não tenha sido possível aprofundar a análise devido ao pouco tempo de implantação, refere-se ao desdobramento dos objetivos até o nível de equipe. A perspectiva que está aqui subjacente é a de tentar discriminar a contribuição particular de cada equipe para os resultados do governo, incentivando-as por meio do prêmio por produtividade. No entanto, nos parece que esse desdobramento tem um limite, tendo em vista o próprio modelo de coordenação por resultados: até que ponto é possível operacionalizar essa discriminação, a partir de desdobramentos

sucessivos dos objetivos estratégicos do governo, sem estabelecer compromissos tão intermediários a ponto de diminuir a flexibilidade dos gestores de escalões superiores na condução da organização?

Talvez essa preocupação fique mais clara com um exemplo. O Acordo de Resultados de 2ª etapa das unidades da administração direta da Secretaria de Estado de Saúde estabelece um conjunto de 786 compromissos, entre indicadores de diversos tipos, metas, produtos e marcos, divididos por 41 “equipes”, que vão desde a Gerência Regional de Saúde de Januária até o Gabinete do Secretário. A preocupação é até que ponto esse grande número de indicadores intermediários pode “amarrar” as equipes a ponto destas se tornarem resistentes à própria gestão supostamente orientada por resultados finalísticos.

4.4 Eficiência e transparência no caso de Minas Gerais

Finalmente, nessa seção apresentaremos alguns resultados do caso mineiro que podem ser atribuídos ao modelo de gestão experimentado a partir de 2003. Cabe ressaltar que nossa intenção aqui é menos que avaliar a eficiência de Minas – tanto por causa das dificuldades de medi-la, já discutidas em capítulo anterior, quanto pelo fato do caso concreto não ter se apresentado suficientemente orientado por resultados – e mais reforçar a problematização sobre os resultados finalísticos e discutir as possibilidades da transparência evocada pela concepção normativa de Gestão por Resultados.⁶³

Para proceder tal avaliação, elaboramos indicadores bem específicos de eficácia, efetividade e eficiência econômica, que procuraram relacionar:

⁶³ Cabe ainda ressaltar que o *timing* de uma avaliação mais rigorosa de eficiência do modelo mineiro também não seria o mais adequado. Embora houvesse anteriormente, inclusive em 2007, distribuição de prêmios vinculados ao desempenho, é somente em 2008 que ocorre o desdobramento dos objetivos, resultados e projetos até o nível de equipe. Essa vinculação mais direta entre esforço de equipe e prêmio por produtividade nos parece um passo essencial, tendo em vista a concepção normativa do modelo de gestão por resultados.

- o objetivo, entendido como a evolução dos resultados de alguns indicadores de resultados entre 2002, último ano da gestão Itamar Franco, e 2007, primeiro ano em que os resultados finalísticos passaram a fazer parte dos acordos no âmbito do programa *Estado para Resultados*;
- os recursos, entendidos como a despesa orçamentária executada na função pertinente ao resultado finalístico selecionado, nos anos de 2003 a 2007.

Para escolha dos resultados finalísticos a serem avaliados por meio destes indicadores, estipulamos dois critérios: 1) houvesse disponibilidade de dados de 2007, primeiro ano de definição dos resultados finalísticos e das metas por meio do PMDI e dos Acordos de resultados; 2) possibilidade de comparação com os demais estados da federação⁶⁴. Sob tais exigências, selecionamos os seguintes indicadores:

- percentual de domicílios com acesso à rede de esgoto;
- taxa de mortalidade infantil;
- notas no SAEB, em português e matemática, para alunos da 4^a e 8^a séries do ensino fundamental e 3^a série do ensino médio, da rede estadual.

O primeiro resultado finalístico analisado é, na verdade, um indicador de produto, embora a cadeia causal que o associa aos indicadores de saúde seja comumente aceita. Ele é obtido anualmente a partir da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) que, como vimos, é uma pesquisa amostral conduzida pelo IBGE, cujo nível de desagregação espacial é unidade da federação, principais regiões metropolitanas e meios urbano e rural.

⁶⁴ Cabe ressaltar que, embora não tenha feito um estudo específico sobre os outros estados, para identificar se o mesmo “tratamento” foi aplicado, é possível supor que o modelo mineiro é único em profundidade de aplicação do receituário da Nova Gestão Pública, particularmente no âmbito intra-governamental. Além das evidências já citadas, tem sido fonte de inspiração para diversos outros estados como Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Distrito Federal.

Os dados de 2002 e 2007 são referenciados ao mês de setembro do ano em questão, quando é iniciada a pesquisa de campo, e são disponibilizados em setembro do ano seguinte, representando uma defasagem de 01 ano. Isso implica que a pesquisa evidencia produtos das políticas, programas ou projetos públicos até setembro do ano anterior.

Essa questão da tempestividade tem duas implicações principais em termos de planejamento. Os dados nada nos dizem sobre produtos da política pública atual, que é a referência para o planejamento da política pública do ano seguinte, a menos que não haja expansão dos domicílios e a política seja idêntica a do ano anterior. Além disso, a disponibilização apenas em setembro impede sua incorporação no ciclo de planejamento do ano atual, cuja lei orçamentária é comumente enviada à Assembléia em agosto.

Com os dados de cobertura, calculamos então um indicador de eficácia, que é a variação percentual da cobertura entre os anos de 2002 e 2007. Com os dados de execução orçamentária da função Saneamento, obtidos na Secretaria do Tesouro Nacional, calculamos um indicador de eficiência econômica, intuitivamente o inverso da relação de eficiência: a despesa orçamentária dividida pela variação da cobertura. O indicador de eficiência econômica nos dá o valor gasto para cada 1% de aumento da cobertura.

A evolução de Minas e dos demais estados consta do quadro a seguir:

Percentual de domicílios com acesso à rede de esgoto e/ou fossa séptica									
UF	2002 (%)	2007 (%)	Indicador de eficácia (variação 2002-07) (%)	Ranking de eficácia	Ranking de cobertura 2002	Ranking de cobertura 2007	Despesa executada na função Saneamento nos anos de 2003 a 2007	Indicador de eficiência econômica - R\$ aplicados para 1% de aumento na cobertura	Ranking de eficiência
Santa Catarina	83,92	86,24	2,77	20	4	4	R\$ 490.877,4	R\$ 177.358,31	1
Goiás	34,57	44,94	30,00	8	25	23	R\$ 11.625.638,2	R\$ 387.475,60	2
Rio Grande do Norte	43,11	56,72	31,57	6	20	18	R\$ 17.421.759,8	R\$ 551.810,76	3
Piauí	41,63	59,47	42,84	4	21	14	R\$ 29.531.573,5	R\$ 689.362,11	4
Tocantins	20,57	30,08	46,23	3	27	26	R\$ 48.804.637,0	R\$ 1.055.669,71	5
Pernambuco	35,97	54,08	50,35	2	24	20	R\$ 173.454.916,9	R\$ 3.445.128,67	6
Roraima	73,24	77,68	6,06	18	8	8	R\$ 23.033.269,7	R\$ 3.800.163,25	7
Paraná	61,07	71,51	17,10	11	12	12	R\$ 124.259.930,3	R\$ 7.267.122,60	8
Espírito Santo	73,43	79,03	7,63	16	7	7	R\$ 67.864.891,0	R\$ 8.893.024,62	9
Paraíba	49,14	56,77	15,54	13	17	17	R\$ 151.202.681,7	R\$ 9.729.788,85	10
Alagoas	24,28	31,81	31,02	7	26	24	R\$ 391.840.874,1	R\$ 12.630.210,70	11
Rio Grande do Sul	77,90	83,12	6,71	17	5	5	R\$ 89.739.385,8	R\$ 13.383.765,83	12
Maranhão	40,01	52,75	31,83	5	23	21	R\$ 444.087.497,1	R\$ 13.954.042,13	13
Minas Gerais	73,62	80,50	9,34	14	6	6	R\$ 143.144.533,5	R\$ 15.323.144,65	14
Sergipe	61,72	71,91	16,52	12	11	11	R\$ 357.915.564,9	R\$ 21.671.439,61	15
Bahia	49,25	60,24	22,30	9	16	13	R\$ 780.737.202,6	R\$ 35.008.931,96	16
Ceará	41,02	49,93	21,74	10	22	22	R\$ 1.310.298.587,8	R\$ 60.268.419,63	17
São Paulo	91,98	93,55	1,71	22	2	2	R\$ 241.470.857,7	R\$ 141.421.467,59	18
Amazonas	70,63	71,92	1,82	21	9	10	R\$ 404.457.127,3	R\$ 222.271.831,84	19
Rio de Janeiro	86,13	91,12	5,80	19	3	3	R\$ 8.789.111.933,9	R\$ 1.515.534.305,70	20
Mato Grosso do Sul	17,02	30,44	78,88	1	28	25	R\$ 0,0	R\$ 0,00	NA
Amapá	57,00	56,95	-0,08	NA	15	16	R\$ 24.423.369,4	NA	NA
Distrito Federal	97,21	95,23	-2,05	NA	1	1	R\$ 354.740.936,3	NA	NA
Acre	58,16	55,95	-3,80	NA	14	19	R\$ 160.921.474,3	NA	NA
Pará	60,66	57,32	-5,51	NA	13	15	R\$ 500.296.248,7	NA	NA
Rondônia	46,30	28,10	-39,32	NA	19	27	R\$ 2.357.439,2	NA	NA
Mato Grosso	46,79	26,07	-44,27	NA	18	28	R\$ 7.938.848,1	NA	NA

Fonte: IBGE/PNAD: dados de cobertura // Secretaria do Tesouro Nacional: dados de despesa orçamentária

- Valores atualizados pelo IPCA julho a junho. - NA: não aplicável, seja pela diminuição da cobertura, seja pelo não lançamento da despesa na função Saneamento.

Os dados mostram que, em termos de eficácia, Minas apresenta uma evolução melhor que Espírito Santo e Roraima, estados que tinham uma linha de base semelhante, em torno de 73% de cobertura. Mas essa evolução não foi suficiente para melhorar sua posição no ranking dos estados, permanecendo em 6º lugar, atrás de Distrito Federal, São Paulo, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Apesar disso, a distância entre Minas e todos estes estados caiu razoavelmente: quase 9 pontos percentuais em relação ao Distrito Federal, quase 5 em relação a Santa Catarina e São Paulo, e quase 2 pontos percentuais em relação ao Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro. Cabe ainda mencionar que os resultados de Minas aumentam a distância em relação ao Espírito Santo, Roraima e Amazonas, estados que vêm logo atrás no ranking.

Em termos do indicador de eficiência econômica usado, Minas obteve apenas o 14º lugar no ranking, uma vez que aplicou aproximadamente R\$15 milhões para cada 1% de aumento de cobertura. Santa Catarina, o primeiro do ranking, aplicou apenas R\$ 177 mil. Mas estas diferenças são estridentes e sugerem problemas sérios de confiabilidade e comparabilidade dos dados que compõem o indicador, restringindo sensivelmente a utilidade da comparação.

No caso da medição do produto ou do indicador de eficácia utilizado, podemos avaliar que a PNAD é uma pesquisa cuja metodologia é estável, possui séries históricas extensas, além de ser feita por um instituto de pesquisa absolutamente crível. Apesar disso, pode também haver problemas. Os dados para os estados de Rondônia e Mato Grosso, por exemplo, mostram uma redução muito acentuada na cobertura de esgoto. É pouco provável que isso decorra tão somente de alguma expansão urbana ou rural descontrolada. Possivelmente houve algum ajuste na amostra da pesquisa. Além disso, é difícil comparar estados cuja linha de base é muito discrepante. Aparentemente, há mais facilidade de melhorar a cobertura quando a base é muito fraca. Isso talvez explique a evolução grande de Mato Grosso do Sul, Pernambuco ou Tocantins.

Quanto ao indicador de eficiência, os dados de execução orçamentária são informados pelos próprios estados. Há casos em que o lançamento foi zero, como Mato Grosso do Sul. Além disso, esses dados não captam as despesas em saneamento executadas nos orçamentos municipais, o que pode ser o caso de Santa Catarina. Outra consideração é que os dados da STN não captam as despesas executadas pelas empresas estaduais de saneamento não dependentes do governo estadual, como parece ser a COPASA de Minas Gerais. Finalmente, o nível de agregação da despesa por função, que utilizamos, é problemático. Seria mais adequado que excluíssemos, por exemplo, as despesas destinadas às estações de tratamento de esgoto, uma vez que o indicador de saneamento de interesse somente se refere às ligações domiciliares de esgoto. O problema é que a decomposição dos gastos nesse nível não está disponível e, ainda que tivesse, seria ainda menos confiável que a agregação por função.

Ou seja, para um eventual cálculo de eficiência econômica, seria necessária uma investigação bem mais profunda, que exigiria levantamentos de dados que não estão regularmente disponíveis.

Com relação à taxa de mortalidade infantil, fizemos uma avaliação semelhante àquela da cobertura de esgoto. Para obtenção das taxas, utilizamos os dados do Registro Civil do IBGE, que já possui informações de 2007. Cabe ressaltar, no entanto, que o indicador usado pelo Governo de Minas Gerais no PMDI é a taxa de mortalidade infantil informada pelo DATASUS que, até janeiro de 2009, ainda não havia disponibilizado os dados de 2007, o que representa um sério problema de tempestividade.

As duas fontes guardam alguma inconsistência, uma vez que os dados do DATASUS são obtidos a partir de informações da própria rede de saúde, enquanto o Registro Civil é “alimentado” pelos cartórios nos quais são feitos os registros de óbitos e nascimentos. O problema da informação dos cartórios decorre da sub-notificação, de tal forma que nos estados onde ainda não há uma relação bem azeitada entre aqueles e os órgãos de saúde, essa diferença pode ser significativa. No caso do DATASUS, por sua vez, o problema é a

grande defasagem entre o evento (o nascimento e o óbito), consolidado anualmente, e a disponibilização da informação agregada, principalmente devido à morosidade do envio dos dados pelos municípios.

Vejamos a tabela abaixo:

Taxa de Mortalidade Infantil (por mil nascidos vivos)									
UF	2002	2007	Indicador de efetividade - variação 2002-07 (%)	Ranking da efetividade	Ranking taxa 2002	Ranking taxa 2007	Despesa executada na função Saúde nos anos de 2003 a 2007	Indicador de eficiência econômica - R\$ necessários para 1% de redução na taxa	Ranking da eficiência
Sergipe	22,65	11,05	-51,24	1	22	7	R\$ 1.916.865.186,7	R\$ 37.412.745,1	1
Tocantins	20,35	12,09	-40,58	6	20	9	R\$ 1.709.908.845,7	R\$ 42.137.783,5	2
Amapá	33,93	24,67	-27,29	12	28	28	R\$ 1.178.508.396,9	R\$ 43.179.445,3	3
Rondônia	24,01	17,63	-26,57	14	23	25	R\$ 1.547.317.095,6	R\$ 58.231.511,8	4
Alagoas	18,81	12,73	-32,33	9	19	14	R\$ 1.898.937.279,8	R\$ 58.744.670,7	5
Acre	30,33	24,18	-20,29	21	27	27	R\$ 1.203.455.008,0	R\$ 59.311.946,0	6
Paraíba	24,91	16,08	-35,43	8	24	23	R\$ 2.176.702.889,4	R\$ 61.441.471,0	7
Mato Grosso	17,84	12,90	-27,68	10	14	15	R\$ 2.840.477.396,4	R\$ 102.622.795,1	8
Amazonas	26,50	13,04	-50,80	2	25	16	R\$ 5.400.685.344,8	R\$ 106.321.327,5	9
Pará	21,01	12,12	-42,31	5	21	10	R\$ 4.560.096.176,1	R\$ 107.773.073,2	10
Santa Catarina	14,59	8,07	-44,71	3	6	3	R\$ 5.259.183.162,4	R\$ 117.621.273,6	11
Distrito Federal	18,14	10,89	-39,98	7	16	6	R\$ 5.858.474.721,5	R\$ 146.522.549,4	12
Piauí	8,74	7,68	-12,12	25	3	2	R\$ 1.784.405.776,6	R\$ 147.184.738,9	13
Pernambuco	29,05	16,23	-44,15	4	26	24	R\$ 6.900.719.902,3	R\$ 156.305.605,5	14
Espírito Santo	16,98	13,49	-20,59	20	11	20	R\$ 3.363.873.076,1	R\$ 163.411.801,4	15
Rio Grande do Norte	10,03	8,23	-17,95	22	4	4	R\$ 2.960.014.867,8	R\$ 164.927.783,6	16
Goiás	16,67	13,16	-21,05	19	8	18	R\$ 4.936.974.085,8	R\$ 234.586.917,3	17
Ceará	10,93	9,23	-15,60	24	5	5	R\$ 4.125.193.580,2	R\$ 264.488.914,4	18
Paraná	16,85	12,42	-26,28	15	10	11	R\$ 7.353.287.094,3	R\$ 279.800.641,7	19
Rio Grande do Sul	16,85	12,53	-25,65	17	9	12	R\$ 7.603.561.118,2	R\$ 296.463.867,8	20
Maranhão	6,86	6,50	-5,22	26	2	1	R\$ 1.807.449.783,4	R\$ 346.320.257,2	21
Rio de Janeiro	18,65	13,52	-27,50	11	17	21	R\$ 12.057.511.761,3	R\$ 438.386.260,3	22
Bahia	18,06	13,34	-26,14	16	15	19	R\$ 11.638.600.840,4	R\$ 445.157.219,3	23
Mato Grosso do Sul	18,78	18,13	-3,42	27	18	26	R\$ 1.821.262.316,1	R\$ 532.505.641,7	24
Minas Gerais	17,80	13,74	-22,79	18	13	22	R\$ 12.322.076.480,8	R\$ 540.640.266,6	25
São Paulo	15,89	13,07	-17,71	23	7	17	R\$ 45.365.233.852,4	R\$ 2.561.319.783,9	26
Roraima	1,31	11,76	799,50	28	1	8	R\$ 714.753.798,2	NA	

Fonte: IBGE/Registro Civil: dados de nascidos vivos e óbitos // Secretaria do Tesouro Nacional: dados de despesa orçamentária
- Valores atualizados pelo IPCA julho a junho. - NA: não aplicável, devido ao aumento da taxa de mortalidade infantil.

No caso da Taxa de Mortalidade Infantil, Minas Gerais tem um desempenho ruim entre 2002 e 2007 no indicador de efetividade usado, quando comparado aos outros estados. No ranking de efetividade atinge apenas a 18ª evolução na redução da mortalidade, e ainda cai do 13º lugar em 2002 para o 22º lugar no ranking de 2007. Comparada aos estados que tinham linha de base semelhante, como Distrito Federal ou Mato Grosso, a evolução do indicador é também menor. Enquanto o DF reduziu em quase 40% a taxa de mortalidade no período, Minas reduziu apenas em 22,79%.

Com relação ao indicador de eficiência econômica, o desempenho é ainda pior: Minas ocupa a penúltima posição, superando apenas São Paulo. Enquanto Sergipe, o primeiro do ranking, gastou aproximadamente R\$ 37 milhões para cada 1% de queda na taxa de mortalidade, Minas gastou R\$ 540 milhões.

Mas, mais uma vez, uma série de ressalvas precisa ser feita. A primeira delas, já mencionada, refere-se a uma possível sub-notificação dos óbitos e dos nascimentos nos cartórios de forma diferenciada entre os estados. Talvez isso explique a taxa irreal de mortalidade infantil em Roraima, em 2002. Segundo dados do DATASUS⁶⁵, a estimativa para este estado era de 20,74 por mil nascidos vivos naquele ano. Para o Maranhão, a estimativa era de 32,73 em 2005, muito distante dos 6,5 de 2007 informados pelo Registro Civil. No caso de Minas Gerais, o valor em 2002 é estimado em 20,89 pelo DATASUS, frente aos 17,80 dos cartórios.

Mas cabe observar que estes dados do DATASUS também são estimativas, elaboradas a partir de métodos demográficos indiretos, uma vez que estes e outros muitos estados ainda não fornecem informações de forma sistemática.

Por outro lado, as redes de saúde de alguns estados, principalmente do Sudeste e do Sul, parecem estar mais integradas ao Registro Civil, de tal forma

⁶⁵ Indicadores e Dados Básicos – Brasil – 2007 (IBD-2007), acessado em 08/02/2009.
<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/ibd2007/c01.htm>

que a notificação é mais próxima da realidade e dos dados do sistema de saúde. Assim, por exemplo, enquanto o DATASUS registra a taxa de mortalidade de 15,3 para São Paulo em 2002, o Registro Civil informa 15,89; para o Paraná, a diferença é ainda menor: 16,83 no DATASUS e 16,85 no Registro Civil.

Uma segunda consideração refere-se à linha de base. Podemos supor que nos estados onde havia taxas mais altas de mortalidade infantil, políticas públicas de menor custo podem ser empreendidas com resultados mais efetivos, o que aumentaria a eficiência econômica da intervenção.

Outra observação é que se espera que os gastos na função saúde de estados de vanguarda tecnológica como São Paulo sejam mesmo maiores, e que a atenção à mortalidade infantil talvez não seja o objetivo prioritário, o que explicaria seu desempenho ruim. Ou seja, seria necessário decompor as despesas até o nível de programas dedicados exclusivamente à redução da taxa de mortalidade infantil. Nesse aspecto cabe ainda ressaltar que os resultados finalísticos da área de resultados Vida Saudável não se restringem à Taxa de Mortalidade Infantil. Assim, outra possibilidade para uma avaliação mais correta e transparente da eficiência econômica, seria usar a cesta de indicadores e assumir alguma função de ponderação entre os indicadores. Infelizmente, não há dados disponíveis para 3 deles referentes a 2007, além de haver dificuldades metodológicas para compará-los entre os estados.

Na área da Educação, o principal indicador previsto pelo PMDI para monitorar os resultados é o nível de proficiência dos alunos do ensino fundamental e médio em português e em matemática da rede estadual. Como instrumento para sua aferição, a Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais definiu o exame estadual denominado PROEB – Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica, que é um exame censitário para a rede estadual de ensino. O principal problema do PROEB, em termos de transparência, é ele não permitir comparações entre os estados. Assim, optamos por analisar a evolução de Minas por meio do SAEB – Sistema de Avaliação do Ensino Básico, do Ministério da Educação, restringindo a análise às notas dos alunos

da rede estadual de ensino, que é um dos contornos das metas do resultado finalístico definido pelo Governo de Minas. Cabe ressaltar que, dada a periodicidade do SAEB, o ano de referência aqui é 2001.

Os dados seguem nas tabelas abaixo:

Evolução das médias de proficiência em Língua Portuguesa – 4ª série do ensino fundamental - escolas estaduais						
UF	2001	2007	Indicador de efetividade - variação 2007/2001	Ranking da efetividade	Ranking da nota 2001	Ranking da nota 2007
Mato Grosso	149,7	174,5	16,6%	1	19	9
Tocantins	145,4	168,4	15,8%	2	22	16
Mato Grosso do Sul	154,0	175,1	13,7%	3	13	8
Pernambuco	142,3	161,4	13,4%	4	23	23
Sergipe	148,9	163,8	10,0%	5	20	19
Bahia	148,2	162,9	9,9%	6	21	21
Ceará	151,4	165,6	9,3%	7	17	17
Maranhão	151,4	164,2	8,5%	8	18	18
Distrito Federal	177,7	191,2	7,6%	9	2	1
Rio Grande do Norte	138,9	149,3	7,5%	10	24	27
Rondônia	158,5	170,2	7,4%	11	11	15
Espírito Santo	166,2	178,1	7,1%	12	8	6
Piauí	153,0	162,7	6,3%	13	16	22
Paraíba	153,9	163,3	6,1%	14	15	20
Goiás	162,8	172,6	6,0%	15	9	11
Paraná	180,1	190,9	6,0%	16	1	2
São Paulo	166,9	176,7	5,9%	17	7	7
Amazonas	162,2	171,5	5,8%	18	10	13
Santa Catarina	172,6	180,4	4,5%	19	5	5
Minas Gerais	177,6	185,5	4,5%	20	3	3
Rio Grande do Sul	177,6	183,0	3,0%	21	4	4
Rio de Janeiro	168,0	172,4	2,6%	22	6	12
Alagoas	154,0	156,9	1,9%	23	14	26
Pará	157,6	160,4	1,8%	24	12	25
Acre	ND	172,8	-	-	-	10
Roraima	ND	171,1	-	-	-	14
Amapá	ND	160,8	-	-	-	24

Fonte: MEC/INEP/SAEB

Obs.: 2001: escolas estaduais urbanas / 2007: todas as escolas estaduais.

ND: não disponível

Com relação às notas de Língua Portuguesa da 4ª série, Minas tem uma evolução modesta, ocupando apenas a 20ª posição no ranking do indicador de efetividade, embora se mantenha em 3º lugar no ranking geral das notas em 2007. Em termos de comparação com estados que possuem linhas de base

semelhantes, Minas fica aquém do desempenho do Paraná e do Distrito Federal. Comportamento semelhante ocorre nas notas de matemática da 4ª série, como podemos ver na tabela abaixo:

Evolução das médias de proficiência em Matemática – 4ª série do ensino fundamental - escolas estaduais						
UF	2001	2007	Indicador de efetividade - variação 2007/2001	Ranking da efetividade	Ranking da nota 2001	Ranking da nota 2007
Mato Grosso	163,3	190,7	16,78%	1	14	9
Mato Grosso do Sul	165,3	192,4	16,41%	2	12	8
Tocantins	159,9	183,4	14,72%	3	21	16
Pernambuco	155,5	177,0	13,83%	4	23	23
Sergipe	159,4	179,7	12,70%	5	22	19
Ceará	162,4	182,2	12,19%	6	17	17
Rondônia	166,7	186,5	11,89%	7	11	12
Bahia	160,0	178,6	11,64%	8	20	20
Amazonas	166,7	186,1	11,63%	9	10	13
Distrito Federal	188,0	208,8	11,04%	10	4	2
Goiás	170,7	188,9	10,68%	11	9	10
Piauí	160,3	177,2	10,52%	12	19	22
Maranhão	161,7	178,5	10,36%	13	18	21
Paraíba	164,4	180,8	10,00%	14	13	18
Rio de Janeiro	172,2	188,7	9,58%	15	8	11
Paraná	194,8	211,2	8,44%	16	1	1
Rio Grande do Norte	155,4	167,2	7,57%	17	24	27
São Paulo	180,5	193,8	7,35%	18	7	7
Alagoas	162,4	174,1	7,19%	19	16	26
Santa Catarina	185,6	198,4	6,88%	20	5	5
Pará	163,3	174,5	6,87%	21	15	25
Rio Grande do Sul	188,8	200,5	6,19%	22	3	4
Minas Gerais	192,7	204,5	6,10%	23	2	3
Espírito Santo	185,4	194,5	4,92%	24	6	6
Roraima	ND	185,8	-	-	26	14
Acre	ND	184,4	-	-	25	15
Amapá	ND	174,6	-	-	27	24

Fonte: MEC/INEP/SAEB

Obs.: 2001: escolas estaduais urbanas / 2007: todas as escolas estaduais.

ND: não disponível

Em relação à 8ª série, o desempenho é um pouco melhor nas notas de português, onde Minas sobe do 4º para 2º lugar do ranking. No caso de Matemática, Minas mantém a 2ª posição no ranking de notas, embora apresente apenas a 19ª evolução no indicador de efetividade.

Evolução das médias de proficiência em Língua Portuguesa – 8ª série do ensino fundamental - escolas estaduais						
UF	2001	2007	Indicador de efetividade - variação 2007/2001	Ranking da efetividade	Ranking da nota 2001	Ranking da nota 2007
Amazonas	216,6	228,4	5,4%	1	20	9
Maranhão	211,3	220,2	4,2%	2	22	19
Pernambuco	208,5	213,5	2,4%	3	23	26
Ceará	216,3	220,7	2,0%	4	21	18
São Paulo	228,7	231,9	1,4%	5	12	7
Paraná	234,6	235,7	0,5%	6	6	5
Sergipe	218,5	218,2	-0,1%	7	18	24
Paraíba	218,1	217,7	-0,2%	8	19	25
Goiás	226,0	225,6	-0,2%	9	13	12
Minas Gerais	238,1	237,3	-0,3%	10	4	2
Santa Catarina	236,1	235,0	-0,5%	11	5	6
Piauí	220,3	218,8	-0,7%	12	16	22
Bahia	221,8	219,9	-0,9%	13	15	20
Mato Grosso do Sul	239,0	236,3	-1,1%	14	3	4
Distrito Federal	239,8	236,9	-1,2%	15	2	3
Rio Grande do Norte	222,0	218,6	-1,5%	16	14	23
Espírito Santo	233,5	229,7	-1,6%	17	8	8
Mato Grosso	229,3	224,8	-2,0%	18	11	13
Alagoas	218,7	213,2	-2,5%	19	17	27
Rondônia	232,7	226,5	-2,7%	20	10	10
Rio Grande do Sul	248,5	240,9	-3,1%	21	1	1
Rio de Janeiro	233,1	223,7	-4,0%	22	9	15
Pará	233,6	221,7	-5,1%	23	7	17
Acre	ND	225,6	-	-	-	11
Roraima	ND	224,1	-	-	-	14
Tocantins	ND	223,0	-	-	-	16
Amapá	ND	219,8	-	-	-	21

Fonte: MEC/INEP/SAEB

Obs.: 2001: escolas estaduais urbanas / 2007: todas as escolas estaduais.

ND: não disponível

Evolução das médias de proficiência em Matemática – 8ª série do ensino fundamental - escolas estaduais						
UF	2001	2007	Indicador de efetividade - variação 2007/2001	Ranking da efetividade	Ranking da nota 2001	Ranking da nota 2007
Amazonas	222,1	234,4	5,6%	1	18	13
Paraná	240,0	252,1	5,1%	2	6	3
Sergipe	220,1	229,7	4,3%	3	20	19
Maranhão	217,8	225,9	3,7%	4	22	24
Espírito Santo	235,7	243,8	3,4%	5	8	7
Ceará	221,4	228,8	3,4%	6	19	21
São Paulo	235,4	242,5	3,0%	7	9	8
Pernambuco	217,0	222,9	2,7%	8	23	27
Distrito Federal	244,5	250,7	2,5%	9	4	4
Alagoas	217,9	223,4	2,5%	10	21	26
Mato Grosso do Sul	243,4	249,2	2,4%	11	5	6
Rio Grande do Norte	225,9	230,3	1,9%	12	16	18
Rondônia	235,9	239,3	1,4%	13	7	9
Goiás	234,3	237,4	1,3%	14	11	10
Mato Grosso	234,4	237,4	1,3%	15	10	11
Piauí	228,4	230,8	1,0%	16	14	17
Bahia	226,3	228,6	1,0%	17	15	22
Paraíba	225,6	227,7	0,9%	18	17	23
Minas Gerais	250,9	252,9	0,8%	19	2	2
Rio de Janeiro	230,1	231,5	0,6%	20	13	15
Santa Catarina	250,6	250,7	0,0%	21	3	5
Rio Grande do Sul	257,1	253,0	-1,6%	22	1	1
Pará	233,7	229,5	-1,8%	23	12	20
Roraima	ND	234,8	-	-	-	12
Acre	ND	234,0	-	-	-	14
Tocantins	ND	231,4	-	-	-	16
Amapá	ND	225,8	-	-	-	25

Fonte: MEC/INEP/SAEB

Obs: 2001: escolas estaduais urbanas / 2007: todas as escolas estaduais.

ND: não disponível

Com relação ao Ensino Médio, as tabelas a seguir mostram que Minas tem uma evolução significativamente melhor que a maioria dos estados, melhorando sua posição no ranking de proficiência em português, da 7ª para a 3ª colocação, e em matemática, da 6ª para 3ª.

Evolução das médias de proficiência em Língua Portuguesa – 3ª série do ensino médio - escolas estaduais e municipais						
UF	2001	2007	Indicador de efetividade - variação 2007/2001	Ranking da efetividade	Ranking da nota 2001	Ranking da nota 2007
Paraíba	230,8	241,7	4,7%	1	23	18
Paraná	251,7	263,2	4,6%	2	12	5
Minas Gerais	258,9	270,2	4,4%	3	7	3
Ceará	242,8	249,8	2,9%	4	15	10
Rio Grande do Norte	234,6	241,2	2,8%	5	21	19
Distrito Federal	271,5	278,5	2,6%	6	2	1
São Paulo	255,7	261,4	2,2%	7	9	7
Pernambuco	232,9	237,2	1,8%	8	22	21
Bahia	244,7	246,0	0,5%	9	14	15
Rondônia	254,6	253,7	-0,4%	10	10	9
Santa Catarina	264,9	263,6	-0,5%	11	4	4
Mato Grosso do Sul	265,1	263,1	-0,7%	12	3	6
Amazonas	237,7	235,5	-0,9%	13	18	24
Alagoas	235,3	233,0	-1,0%	14	20	26
Sergipe	236,2	233,3	-1,2%	15	19	25
Maranhão	239,8	236,0	-1,6%	16	17	23
Rio Grande do Sul	279,4	274,7	-1,7%	17	1	2
Espírito Santo	257,6	249,6	-3,1%	18	8	11
Pará	245,9	236,8	-3,7%	19	13	22
Piauí	242,1	231,8	-4,3%	20	16	27
Mato Grosso	259,3	248,0	-4,4%	21	6	12
Goiás	253,7	242,6	-4,4%	22	11	17
Rio de Janeiro	261,1	246,8	-5,5%	23	5	14
Acre	ND	256,1	-	-	-	8
Roraima	ND	247,1	-	-	-	13
Amapá	ND	244,6	-	-	-	16
Tocantins	ND	241,0	-	-	-	20

Fonte: MEC/INEP/SAEB

Obs.: 2001: escolas urbanas estaduais e municipais / 2007: escolas estaduais urbanas e rurais. Percentual de matrículas de ensino médio em escolas municipais não é significativo (em torno de 3% em MG), conforme Censo Escolar 2007.

ND: não disponível

Evolução das médias de proficiência em Matemática - 3ª série do ensino médio - escolas estaduais e municipais						
UF	2001	2007	Indicador de efetividade - variação 2007/2001	Ranking da efetividade	Ranking da nota 2001	Ranking da nota 2007
Paraná	268,7	279,3	3,9%	1	8	5
Minas Gerais	270,2	279,8	3,6%	2	6	3
Ceará	250,9	257,1	2,5%	3	17	11
Distrito Federal	280,5	286,5	2,1%	4	2	2
Amazonas	239,9	244,7	2,0%	5	23	22
São Paulo	266,1	269,4	1,2%	6	11	7
Pernambuco	246,5	247,8	0,5%	7	21	19
Rio Grande do Norte	247,1	247,5	0,1%	8	20	21
Santa Catarina	279,9	279,6	-0,1%	9	3	4
Paraíba	251,8	251,0	-0,3%	10	15	17
Rondônia	268,1	266,2	-0,7%	11	10	8
Mato Grosso do Sul	274,4	272,4	-0,7%	12	4	6
Bahia	260,4	256,1	-1,7%	13	13	13
Pará	250,9	244,3	-2,6%	14	18	23
Espírito Santo	269,6	262,1	-2,8%	15	7	9
Rio de Janeiro	264,1	255,3	-3,3%	16	12	14
Alagoas	245,6	237,2	-3,4%	17	22	27
Maranhão	249,5	240,9	-3,5%	18	19	26
Sergipe	253,2	243,6	-3,8%	19	14	24
Piauí	251,3	241,5	-3,9%	20	16	25
Rio Grande do Sul	302,1	287,0	-5,0%	21	1	1
Mato Grosso	271,3	257,0	-5,3%	22	5	12
Goiás	268,2	254,0	-5,3%	23	9	16
Acre	ND	260,8	-	-	-	10
Roraima	ND	254,5	-	-	-	15
Tocantins	ND	248,2	-	-	-	18
Amapá	ND	247,6	-	-	-	20

Fonte: MEC/INEP/SAEB

Obs.: 2001: escolas urbanas estaduais e municipais / 2007: escolas estaduais urbanas e rurais. Percentual de matrículas de ensino médio em escolas municipais não é significativo (em torno de 3% em MG), conforme Censo Escolar 2007.

ND: não disponível

Para cálculo da eficiência econômica, consideramos uma cesta de indicadores de proficiência. Ou seja, juntamos as evoluções das 6 notas das séries acima em um indicador composto, cujo fator de ponderação foi o número de matrículas em cada uma das séries em que houve avaliação. Para 4 e 8ª série, o número de matrículas na rede estadual considerado foi do Censo Educacional de 2006, uma vez que os dados de 2007, com essa

desagregação, série e dependência estadual, não estavam disponíveis; para o 3º ano, usamos os dados de 2007. Os resultados seguem abaixo:

Evolução da média de proficiência em Matemática e Português, da 4ª e 8ª séries do Ensino Fundamental (escolas estaduais) e da 3ª série do Ensino Médio (escolas estaduais e municipais)					
UF	Indicador composto de efetividade - média ponderada da variação 2001-07	Ranking da efetividade	Despesa real executada na função Educação nos anos de 2003 a 2007 (R\$)	Indicador de eficiência econômica - R\$ gastos para 1% de aumento na proficiência	Ranking da eficiência
Tocantins	4,31%	3	2.215.654.962,87	514.166.065,35	1
Rondônia	3,29%	7	2.199.531.783,16	668.448.010,64	2
Sergipe	2,49%	11	2.336.939.576,42	938.425.449,34	3
Distrito Federal	5,28%	1	5.059.328.039,14	958.719.503,66	4
Paraíba	3,21%	8	3.165.854.502,05	986.724.820,49	5
Amazonas	4,35%	2	4.296.698.745,30	987.422.764,88	6
Pernambuco	3,64%	4	4.970.618.577,78	1.366.040.028,87	7
Maranhão	2,36%	12	4.212.801.381,26	1.784.576.270,60	8
Mato Grosso	1,84%	13	3.703.471.169,57	2.014.868.903,75	9
Mato Grosso do Sul	1,20%	15	2.853.220.282,23	2.372.867.691,06	10
Ceará	2,72%	10	8.660.605.899,94	3.189.326.251,27	11
Paraná	3,44%	5	14.056.239.587,96	4.089.520.282,52	12
Minas Gerais	3,12%	9	19.036.390.077,27	6.092.608.699,74	13
Rio Grande do Norte	0,45%	18	3.389.183.697,48	7.606.764.640,78	14
Santa Catarina	0,80%	17	7.814.221.945,65	9.798.707.955,73	15
Bahia	0,90%	16	10.675.748.346,28	11.906.609.092,87	16
Rio de Janeiro	1,28%	14	24.802.195.487,28	19.318.047.096,59	17
São Paulo	3,34%	6	83.546.799.121,88	24.999.435.348,45	18
Espírito Santo	-0,16%	19		NA	
Alagoas	-0,17%	20		NA	
Goiás	-0,48%	21		NA	
Rio Grande do Sul	-2,32%	24		NA	
Piauí	-0,78%	22		NA	
Pará	-1,73%	23		NA	
Acre				NA	
Amapá				NA	
Roraima				NA	

Fonte: MEC/INEP/SAEB – STN (valores atualizados pelo IPCA julho a junho)

Obs.: 2001: escolas urbanas estaduais e municipais / 2007: escolas estaduais urbanas e rurais. Percentual de matrículas de ensino médio em escolas municipais não é significativo (em torno de 3% em MG), conforme Censo Escolar 2007.

- Ponderação utiliza número de matrículas na série correspondente como fator de ponderação (2006 para ensino fundamental; 2007 para ensino médio)

NA: ES, AL, GO, RS, PI e PA: não avaliados devido variação negativa na nota / AC, AP, RR: devido inexistência de linha de base

No caso da cesta de indicadores ou do indicador composto de efetividade (proficiência), Minas Gerais possui a 9ª melhor evolução e o 13º indicador de eficiência econômica, dentre as 18 unidades da federação para as quais foi possível calcular tal indicador. Mas a comparação por meio desse indicador também apresenta problemas, como a não desagregação dos gastos do ensino superior que, possivelmente, explicariam os resultados de São Paulo e Rio de Janeiro. Essa desagregação por sub-função passou a ser feita a partir de 2004, conforme dados da STN.

Enfim, mesmo tendo em vista os problemas de comparabilidade apontados em alguns dados, é possível dizer que os dados de eficácia e a efetividade do modelo de Minas, nos poucos indicadores utilizados, não se destacam em relação aos outros estados, à exceção do desempenho no ensino médio. Quanto à eficiência econômica, embora os dados também levem a essa percepção, é temerária qualquer conclusão uma vez que os dados disponíveis de despesa executada não estão desagregados no nível do indicador de interesse.

Mas de forma geral, no que mais importa a essa seção, podemos sugerir que, embora a publicidade de objetivos, indicadores, metas e resultados obtidos seja um avanço notável, ainda não é possível afirmar que isso tenha representado um aumento substantivo da transparência. Deficiências relacionadas aos dados das estatísticas oficiais que estão regularmente disponíveis, mas também escolhas de indicadores de alcance apenas estadual, como é o caso do indicador de proficiência na educação, não permitem um acompanhamento efetivo do desempenho do governo, de forma comparativa, o que seria fundamental para viabilizar o controle público.

5. Conclusão

O modelo de Gestão por Resultados é uma das principais recomendações do receituário da Nova Gestão Pública, encerrando simultaneamente valores de eficiência e de democracia. De eficiência, na medida em que supõe que não só a clareza da definição dos objetivos e a sua operacionalização em resultados permitem que toda a organização se oriente em sua direção, mas também que a flexibilidade no tocante aos recursos e aos processos permite a melhor adequação racional aos fins visados. Além disso, ao focalizar essencialmente os efeitos ou a efetividade das intervenções públicas, em substituição à coordenação por procedimentos ou ao controle por meio de alguma medida de produto, o modelo ressalta o que de fato importa ao cidadão e à sociedade, que é a mudança real nas condições de vida.

Com relação à democracia, os objetivos e resultados claros permitiriam maior “accountability”, uma vez que o estabelecimento de indicadores de resultados e de metas traria mais transparência e permitiria relações mais inequívocas de controle e sanção. Esta maior susceptibilidade ao controle público contribuiria também para a eficiência.

No entanto, como vimos no presente estudo, a partir da discussão teórica e da análise empírica do caso de Minas Gerais, há uma série de desafios à realização concreta dessa concepção normativa de Gestão por Resultados, o que buscaremos consolidar nessa conclusão. Antes, no entanto, cabe uma breve sistematização da discussão realizada ao longo do texto.

Inicialmente, vimos que o aumento da eficiência no setor público é um objetivo recorrente em diversas tentativas de reforma administrativa, encontrado em situações tão diferentes como a reforma burocrática daspiana, o paradigma do gerencialismo puro identificado com Thatcher ou o plano diretor de reforma do

Estado brasileiro de 1998. Este último caso é simbólico nessa discussão, pelo fato de guindar a eficiência a princípio constitucional da nossa administração pública. Mas como essas reformas obtiveram sucessos apenas parciais, a ponto de REZENDE (2004) definir reformas nesse sentido como *recorrentes e de baixa performance*, procuramos algumas razões fundamentais para tais “insucessos”.

Para isso, operacionalizamos um conceito de “eficiência”, entendido como a relação entre objetivos e recursos. Em seguida, problematizamos os fatores componentes dessa “equação” de eficiência, e apontamos limites políticos e organizacionais, gerais e específicos ao caso brasileiro, que impõem dificuldades à concertação dos interesses em torno de objetivos comuns e claramente definidos e à alocação meritória dos recursos para atingi-los. Discutimos questões derivadas do ambiente democrático como a distribuição plural da sociedade e sua representação política, a necessidade de governos de ampla coalizão em um sistema partidário caracteristicamente fragmentado e não programático e ainda os aspectos culturais que explicam práticas patrimonialistas no país. Além disso, lembramos potenciais disfunções burocráticas que vão desde a resistência política antidemocrática até o apego patológico a normas.

Finalmente, do ponto de vista da racionalidade dos processos, característica necessária para a eficiente adequação entre meios e fins, observamos que, devido às limitações cognitivas, sua aplicação e disponibilidade também são um desafio à administração dos recursos e dos processos.

Nesse ponto ressaltamos ainda os limites à própria medição de eficiência, particularmente devidos à dificuldade de apreender objetivamente boa parte dos recursos, como a produtividade da informação, os recursos de gestão como a liderança, os recursos políticos e a variável tempo. Assim, de forma preliminar concluímos, principalmente devido ao caráter elusivo dos objetivos e à contabilização dos “recursos políticos” e da variável “tempo”, a impossibilidade de avaliar a eficiência de um governo com um todo, e mesmo a extrema dificuldade de ser assertivo na avaliação de áreas de políticas públicas

específicas, como saúde ou educação. Ao fim e ao cabo, embora a verificação da existência de uma relação causal entre Gestão por Resultados e eficiência fosse parte do escopo desse trabalho, a discussão teórica *per se* impôs desafios incontornáveis a tal empreendimento.

No entanto, ainda que de difícil mensuração, a eficiência permanece como objetivo primordial da disciplina administração, representada no setor público pelas políticas públicas de gestão, cuja discussão fizemos no capítulo 2. Ou seja, uma das funções essenciais da administração pública ou das políticas públicas de gestão é justamente mitigar as limitações impostas pelo ambiente político e pelas dificuldades relacionadas à racionalidade sempre limitada dos atores sociais em geral. Para tanto, valem-se de um repertório de técnicas relacionadas às funções clássicas de planejar, organizar, liderar ou dirigir e controlar esforços e recursos.

Nosso objetivo específico naquele capítulo foi discutir, então, como políticas públicas de gestão podem coordenar, ou seja, como podem contribuir para a concertação dos interesses, entendida como o compartilhamento dos objetivos e dos meios (recursos e processos) de implementação pelos diversos atores, condições essenciais para o aumento da eficiência no setor público. Para isso entendemos por políticas públicas de gestão as iniciativas que têm como objeto o planejamento, o orçamento, a estrutura organizacional, os recursos humanos, os processos e as tecnologias, as compras governamentais e, cada vez mais, a transparência e a qualidade na prestação dos serviços públicos e no atendimento ao cidadão. Referem-se, portanto, a um conjunto de ações que, embora de iniciativa preferencial em uma área meio, normalmente as secretarias ou ministérios de administração e/ou planejamento, afetam e constroem diversos outros entes governamentais e diversas políticas setoriais, em sua tentativa de coordená-los em torno de objetivos comuns.

Ou seja, as políticas públicas de gestão são iniciativas que buscam o compartilhamento dos objetivos, operacionalizados aqui em produtos e resultados, principalmente por meio de técnicas de planejamento; uma maior produtividade do fator “recursos”, como é o caso de políticas específicas de

recursos humanos, de informatização e de compras governamentais; e a adequação racional entre tais recursos e objetivos, atuando, por exemplo, sobre arquiteturas e processos organizacionais destinados a controlar a implementação das políticas públicas.

Dentre tais iniciativas, nosso foco foi a coordenação intragovernamental, um conceito mais geral, mas subjacente a maior parte das políticas de gestão, que foi definido como um processo formal de gestão da formulação e da implementação de políticas públicas, executado por meio de mecanismos específicos, que promove o alinhamento de objetivos entre os atores políticos e a consecução técnico-administrativa dos objetivos acordados. O conjunto de mecanismos de coordenação decorre, por sua vez, de uma espécie de engenharia institucional que, de responsabilidade dos administradores públicos, deve promover a combinação adequada entre os requisitos democráticos e de eficiência.

Nesse ponto, discutimos dois momentos fundamentais de coordenação: a definição dos objetivos e políticas públicas e a implementação. Com relação aos objetivos, discutimos cinco métodos de tomada de decisão, que possuem graus diversos de formalismo, apontando suas vantagens e limitações à aplicação prática na Administração Pública: o voto, a deliberação colegiada, o ajustamento mútuo, a perspectiva racional exaustiva e a barganha. Quanto à implementação, apresentamos outro conjunto de mecanismos de coordenação, dentre eles os mecanismos de padronização de procedimentos, de habilidades e de resultados.

O restante do capítulo foi dedicado à discussão específica do modelo de Gestão por Resultados, entendido normativamente como o ciclo que começa com o estabelecimento dos resultados desejados, a partir da operacionalização dos objetivos de governo; que prescreve o monitoramento e a avaliação do desempenho da organização ou da política pública a partir do alcance desses resultados; e que retro-alimenta o sistema de gestão, propiciando ações corretivas decorrentes dessa avaliação. Além disso, como o modelo confere grande flexibilidade ou autonomia sobre os recursos e os processos aos

agentes executores, compõem ainda o seu arcabouço instrumentos de contratualização do desempenho, que prescrevem os resultados, as autonomias concedidas e as sanções positivas e negativas frente ao desempenho alcançado.

As contribuições esperadas para a eficiência e para a democracia são relativamente claras. A transparência dos objetivos, resultados e metas da organização, propiciada pelo modelo, diminuiria os problemas relacionados aos déficits de informação quanto aos fins e permitiria o compartilhamento e o engajamento coletivo em torno dos mesmos objetivos, o que favoreceria a racionalidade do sistema e da organização. Além disso, permitiria um controle mais efetivo sobre o governo, pelo cidadão e pelos demais “stakeholders”, e sobre o desempenho dos burocratas, pelos políticos. E ainda, ao liberar os gerentes das amarras dos controles prévios e conceder-lhes autonomia sobre a gestão dos recursos, estariam aumentadas as possibilidades de adequação eficiente entre recursos, processos e metas.

Finalmente abordamos outro ponto, intrinsecamente relacionado ao modelo de resultados, que se refere aos indicadores. Essencialmente a partir da discussão trazida por JANNUZZI (2004), listamos e discutimos uma série de propriedades que os indicadores de resultados devem possuir para a correta operacionalização dos objetivos. Dentre elas, a propriedade da validade, que se refere à capacidade do indicador representar o conceito abstrato do objetivo ou do resultado que pretende substituir; a especificidade, relacionada à capacidade do indicador refletir alterações estritamente decorrentes da política pública empreendida; e a tempestividade, que se refere ao *timing* com que os dados são disponibilizados, tendo em vista as necessidades do ciclo orçamentário e de planejamento. Como corroborado pelo caso empírico analisado, a necessidade de satisfazer essas e outras propriedades configura um sério desafio concreto ao modelo normativo de Gestão por Resultados.

No capítulo 3 nos dedicamos à descrição da experiência de Minas Gerais, denominada Choque de Gestão. Sucintamente o Choque de Gestão pode ser compreendido como um conjunto de medidas imediatas, destinadas a reverter

os graves problemas fiscais encontradas pelo Governador Aécio Neves quando assumiu seu primeiro mandato, combinado com políticas públicas de gestão de médio e longo prazo, orientadas para o desenvolvimento (MARINI et alli, 2006, 22). Como sintetizam ALMEIDA e GUIMARÃES, “a formulação da estratégia dual do Estado sustentou-se, portanto, em dois pilares: o equilíbrio fiscal, estratégia do presente, e uma agenda de desenvolvimento, estratégia do futuro...” (2006, 45-47)

Esta estratégia do futuro e sua implementação consistiram o objeto empírico desse estudo. Com propósitos analíticos, apresentamos o modelo dividido em 03 componentes: a formulação da estratégia, a sua implementação e a contratualização de resultados. A formulação da estratégia em Minas é realizada através de um planejamento estratégico clássico, envolvendo a elaboração de diagnósticos, a definição dos cenários futuros, a definição do futuro desejável, a percepção dos desafios, o estabelecimento dos objetivos estratégicos, das metas e dos indicadores de avaliação, e a definição da carteira de projetos. Por exigência da Constituição Estadual tal plano, denominado Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), deve ser elaborado por um conselho plural, o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), composto de representantes do governo e da sociedade civil, e submetido à Assembleia Legislativa Estadual (ALMG) como Projeto de Lei.

O PMDI é composto, sinteticamente, dos objetivos estratégicos do governo, dos resultados finalísticos e das iniciativas prioritárias pensadas para alcançá-los. Estas são planejadas como projetos estruturadores, que correspondem aos programas prioritários destinados a alcançar os resultados finalísticos e que farão parte, junto com outros programas, do PPAG. Esse conjunto é finalmente desdobrado até o nível de equipe, no que é chamado de Acordo de Resultados de 2ª etapa.

Com relação à implementação, a estratégia mineira envolve um arranjo institucional que compreende unidades dedicadas ao gerenciamento intensivo dos projetos e ao monitoramento dos indicadores de resultados, um comitê de monitoramento formado pelo alto nível político e gerencial do governo e,

essencialmente, a contratualização de desempenho, entre o Governador e os titulares das secretarias, por meio dos Acordos de Resultados. Os acordos figuram como um contrato de gestão segundo o qual, em troca da pactuação e do compromisso com os projetos, produtos e resultados, o Governador concede determinadas autonomias aos titulares das secretarias. Além disso, em caso de sucesso no alcance das metas, há um prêmio por produtividade, que pode equivaler a um 14º salário a ser concedido às equipes.

Em síntese, o modelo de gestão do Governo de Minas Gerais procura seguir elementos de um modelo de Gestão por Resultados: definição clara dos resultados e das metas a serem atingidas, concessão de autonomias referentes aos meios, e incentivo ao desempenho por meio de, dentre outras medidas, recompensas pecuniárias aos servidores em caso de alcance das metas.

A análise da experiência de Minas Gerais em diálogo com a discussão teórica desenvolvida permite elaborar algumas questões sobre o caso específico analisado e sobre o próprio modelo de Gestão por Resultados. Inicialmente, quanto à definição e o compartilhamento de objetivos, o modelo mineiro, tendo em perspectiva sua consistência interna, pode ser considerado exemplar: definição colegiada dos objetivos estratégicos em um fórum plural bem informado, submissão do Plano à aprovação da Assembléia Legislativa de forma relativamente permeável às visões de deputados de oposição, desdobramento desses objetivos até o nível de equipe por meio de planejamentos participativos e, enfim, consolidação disso nos acordos de resultados – tudo isso evidencia um modelo lógico e coerente, tendo em vista o intuito de compartilhamento dos objetivos.

Os acordos, que estabelecem os compromissos, as autonomias concedidas aos gestores e o sistema de incentivos, cuja recompensa pecuniária pelo desempenho é desagregável até o nível de equipe, são instrumentos importantes que formalizam esse grande empenho na realização de

desdobramentos sucessivos e vinculados que procuram conferir racionalidade na adequação entre recursos, processos e objetivos.

Outra característica muito relevante dos acordos, no tocante ao engajamento coletivo em torno de objetivos comuns, é a potencial viabilização de iniciativas intersetoriais, nos casos em que as secretarias compartilham, formalmente, a responsabilidade pelo alcance das metas dos indicadores de resultados, como vimos nos casos das secretarias de meio-ambiente e agricultura.

Além disso, um outro mérito do modelo é a transparência: objetivos, indicadores de resultados (ou de produtos) e metas estão disponíveis de forma pública e transparente, assim como ocorre a publicação dos acordos de resultados e das suas avaliações periódicas, o que permite inédita acessibilidade a informações sobre desempenho governamental. Embora, como vimos, algumas dificuldades relacionadas aos dados e aos indicadores escolhidos dificultam a comparabilidade do desempenho do governo frente aos outros estados.

Portanto, em termos de definição e compartilhamento dos objetivos, podemos afirmar que Minas possui um modelo bastante robusto. O Acordo de Resultados sintetiza essa idéia, ao vincular e incentivar todos os esforços em direção aos objetivos ali formalizados.

Por outro lado, tendo em vista a concepção normativa de Gestão por Resultados, é possível afirmar que a orientação do modelo de Minas para resultados, entendidos aqui como efeitos, é ainda bastante incipiente. Ela representa pequena parcela dos compromissos acordados, tendo em vista o cômputo da avaliação global de desempenho. Isto é, a maior parte dos indicadores de desempenho previstos nos acordos não se refere aos efeitos da ação pública na realidade social, mas sim a produtos ou mesmo processos, como aqueles prescritos pela agenda setorial.⁶⁶ Como vimos, até mesmo

⁶⁶ Cabe mais uma vez ressaltar que a ênfase nos produtos já representa um notável avanço em relação às formas tradicionais de controle por procedimentos.

dentre os chamados resultados finalísticos, definidos no âmbito do PMDI 2007-2023, em torno de 40% são produtos e não resultados.⁶⁷

Além disso, apesar de haver claramente iniciativas em direção a uma coordenação por resultados, o governo de Minas reforça, concomitantemente, mecanismos de padronização de procedimentos e de habilidades. Constatamos isso por meio de alguns exemplos de itens da agenda setorial, outro componente importante no cômputo de desempenho, e também, paradoxalmente, com os exemplos dos próprios resultados finalísticos da área de resultados Qualidade e Inovação em Gestão Pública, que é tipicamente uma área meio.

Ainda com relação à experiência mineira, uma outra consideração que reforça esse argumento é o baixo percentual da despesa orçamentária que se encontra sob o gerenciamento intensivo de projetos. Isto é, os projetos pensados para atingir os chamados resultados finalísticos foram responsáveis, em 2007, por apenas 8,35% da despesa global executada, participação que nos parece ainda tímida, tendo em vista a repercussão da experiência mineira.⁶⁸

Finalmente, uma última consideração refere-se ao processo de tomada de decisão e seu desdobramento. Embora tenhamos ressaltado o caráter colegiado e plural de tomada de decisão, não foi possível avaliar até que ponto o grande aparato técnico e metodológico que subsidia de informações e conduz o processo no CDES – e que claramente possui características de um modelo de planejamento racional exaustivo – constrange a livre discussão do colegiado. Ou seja, uma questão que merece mais investigações é até ponto os profundos diagnósticos e a elaboração de cenários a partir de pressupostos

⁶⁷ O enquadramento como produto ou resultado decorre de uma interpretação do autor a partir da conceituação feita no capítulo 2.

⁶⁸ Cabe ressaltar que esse percentual não contempla diversos itens de custos importantes alocados nos projetos, como a mão-de-obra e outros custos indiretos, como instalações, tarifas de energia, etc. Ainda assim, mesmo que apropriássemos esses custos, o montante de recursos submetido ao modelo de gerenciamento intensivo permaneceria relativamente pequeno.

técnicos, muitos deles inescrutáveis para a maioria dos atores sociais e políticos, podem excluí-los faticamente da discussão.⁶⁹

Além destas questões especificamente relacionadas à experiência de Minas Gerais, algumas outras merecem ser discutidas tendo em vista possíveis reflexões mais gerais sobre uma concepção normativa do modelo de Gestão por Resultados. A mais importante delas refere-se à prescrição, pelo modelo, da clareza como condição para o compartilhamento de objetivos e o aumento da racionalidade na adequação entre os recursos, processos e objetivos. Como dissemos anteriormente, tal prescrição é um desafio à perspectiva que aponta vantagens na ambigüidade dos objetivos, como a possibilidade de acomodação dos interesses e garantia da sustentação política. (LINDBLOM, 1959). Mas as discussões sobre os indicadores de resultados e o caso de Minas Gerais mostraram como esse risco pode ser bastante mais complexo, no que se refere aos déficits de validade que podem ocorrer na operacionalização dos objetivos.

Isto é, ao traduzir ou operacionalizar os objetivos em indicadores de resultados, pode-se incorrer, na prática, em quatro situações possíveis:

- os resultados operacionalizam adequadamente o conceito e as dimensões sociais contidas nos objetivos;
- os resultados são mais amplos que o objetivo, no sentido de abarcarem dimensões sociais não contempladas no conceito original. Provavelmente, a consequência disso será a diminuição de eficiência, com a alocação de recursos para a obtenção de fins não especificados pelos formuladores;
- os objetivos são mais amplos que os resultados. Nesse caso, as consequências podem ser a exclusão de parcela da população do objeto da ação estatal, devido a uma focalização excessiva não intencional,

⁶⁹ É interessante observar, em matéria relacionada, que não há nenhum registro de manifestação da Assembléia Legislativa visando a alterar os resultados finalísticos propostos pelo Executivo. Isso talvez indique a dificuldade dos políticos apreenderem um tema supostamente restrito a tecnicidades, mas que, em um modelo de resultados, tem importância fulcral não somente técnica como também política.

com implicações democráticas associadas à não responsividade aos objetivos definidos, e a perda de suporte político, com implicações para a eficiência;

- não haver a operacionalização do objetivo, por alguma razão como a indisponibilidade de indicadores de resultados ou de dados adequados, de tal forma que os objetivos ficassem alijados do foco da ação pública, também implicando em déficit democrático de responsividade.

Como vimos, algumas dessas ocorrências foram constatadas na experiência de Minas Gerais: por exemplo, quanto aos indicadores de “Anos Potenciais de Vida Perdidos (APV)”, “Taxa de Mortalidade Infantil” e “Proficiência dos Alunos do Ensino Fundamental”, ou ainda quanto ao objetivo de “Prevenir o uso de drogas, as doenças sexualmente transmissíveis e a gravidez precoce”. O grande problema aqui é que a complexidade da vida social e assim dos objetivos da ação pública, por um lado, e a necessária simplicidade dos indicadores, por outro lado, parece levar à impossibilidade de uma convergência que não implique em déficits de responsividade ou perda de eficiência.

Essa percepção pode ser reforçada por outro ponto que se refere ao uso de resultados ou de produtos como indicadores para avaliação de desempenho. Do ponto de vista normativo, como a Nova Gestão Pública refere-se simultaneamente à Gestão por Resultados e à efetividade, não há dúvidas quanto à equivalência do conceito de resultados ao conceito de efeitos. No entanto, tanto a experiência mineira quanto a discussão sobre as propriedades dos indicadores mostraram quão complexa é a adoção desse conceito, devido a duas questões principais:

- a especificidade, ou seja, a sensibilidade estrita do indicador à política pública empreendida;
- a tempestividade, ou seja, à defasagem temporal entre o efeito da política pública, a medição do efeito e a disponibilização das informações para fins de re-planejamento.

A observância dessas duas propriedades é fundamental para o funcionamento de um modelo orientado por resultados. Mas ao mesmo tempo, devido a diversas características das estatísticas oficiais disponíveis e aos múltiplos fluxos que influenciam determinada condição social, a dependência do conhecimento do efeito pode tornar o modelo contraproducente e inócuo em termos de planejamento. Um exemplo pode ser dado pela Taxa de Mortalidade Infantil, indicador para o qual o DATASUS, em janeiro de 2009, ainda não havia disponibilizado o resultado de 2007.

No caso da especificidade, discutimos como um indicador de pobreza pode ter sido influenciado por políticas do governo federal, como o Bolsa Família, e não somente por políticas do governo de Minas. Isso traz pelo menos duas implicações importantes. De um lado, da eficiência, cabe lembrar que a definição de metas desafiadoras e factíveis é recomendação de manual de qualquer técnica de planejamento, cuja não observância pode implicar a desmotivação das equipes e/ou o descrédito do próprio sistema. Por outro lado, em uma perspectiva democrática, a imprecisão quanto à responsabilidade pelos resultados pode diminuir sensivelmente as possibilidades de uma efetiva responsabilização.

Ou seja, o modelo enfrenta desafios quase intransponíveis para sua aplicação prática, particularmente porque estamos falando de condições sociais, econômicas, ambientais, enfim, condições complexas que encerram múltiplas dimensões, que são submetidas a múltiplas interferências e cujos métodos de apuração ou medição não propiciam informações em tempo hábil às necessidades do ciclo de planejamento da política pública.

Em nossa visão, ao fim e ao cabo, o modelo normativo de Gestão por Resultados, se aplicado virtuosamente, no sentido de conseguir que toda a organização se oriente por ele, apresenta alta probabilidade de incorrer em dois conjuntos de problemas relacionados entre si. Do ponto de vista do controle social, as questões de não especificidade e inadequada tempestividade implicam sérias dificuldades para a “accountability” democrática.

Do ponto de vista da gestão política e administrativa da organização, essas questões e ainda os déficits de validade podem implicar a ocorrência de ao menos um dos seguintes problemas graves:

1) não responsividade, caso a organização busque resultados mais focalizados que os objetivos democraticamente definidos;

2) ineficiência, nos casos em que o foco é ampliado em relação ao escopo original do objetivo;

3) não compensação dos custos do controle, devido ao grande dispêndio de recursos necessários para manter um aparato técnico – talvez mais propriamente, um aparato científico – que subsidie escolha de indicadores, definição de metas e apuração de resultados de forma a atender aos critérios de validade, especificidade e tempestividade.

Talvez seja esse um dos limites encontrados pela própria experiência mineira, que se manifesta pela adoção de várias outras formas de coordenação, inclusive de procedimentos e de habilidades, e também pelo amplo uso de produtos como resultados finalísticos. Realmente, uma flexibilização ou um alargamento do conceito de “resultados” em direção ao uso de indicadores de produtos poderia propiciar um modelo de gestão que satisfizesse o problema da tempestividade. No entanto, para tal, é preciso que haja relações causais entre produtos e efeitos, consolidadas tecnicamente e legitimadas politicamente. Caso isso não aconteça, o que é bastante provável devido aos custos de um aparato técnico-científico necessário para tal empreitada, teremos novamente os déficits de validade e de especificidade.⁷⁰

Além das questões relacionadas à definição dos objetivos e dos resultados, outro ponto essencial na discussão de eficiência é a produtividade dos recursos e dos processos o que, no modelo de Gestão por Resultados, manifesta-se por

⁷⁰ Uma outra questão, talvez menor, que envolve os produtos é que eles podem ser, quando comparados aos resultados, objetos de maior controvérsia política. Isto é, a definição clara da alternativa escolhida de produtos como, por exemplo, aumento das equipes de saúde da família ou construção de um hospital, tem um potencial menos conciliador que a definição de resultados como redução da taxa de mortalidade infantil.

meio da preocupação quanto à flexibilidade dos meios. Como vimos, o modelo mineiro mostrou um conjunto de autonomias extremamente tímido e, a nosso ver, de baixíssimo impacto gerencial. Mas ainda que haja, em Minas, iniciativas contraditórias ao modelo de resultados, como a padronização de diversos procedimentos, acreditamos que o grau possível de flexibilização na administração pública brasileira é *per se* limitado, dado o rígido arcabouço legal que a disciplina. Nesse caso, parece-nos que, na ausência de mudanças institucionais profundas, dificilmente o modelo do “deixe o gerente gerenciar” pode prosperar de forma mais convicta.

Finalmente, uma questão que merece maior aprofundamento refere-se à factibilidade da desejável vinculação entre desempenho da equipe e resultados do governo. Isto é, tendo em vista a lógica de desdobramentos sucessivos, até que ponto os objetivos do governo podem ser desdobrados em resultados, depois em produtos, em seguida em produtos intermediários, e assim sucessivamente, até chegar à unidade distinguível denominada “equipe”, sem ultrapassar a fronteira que separa a coordenação por “resultados” da rigidez dos meios? Não haveria um dilema inevitável entre o tamanho mínimo de uma equipe que permite distinguir contribuições específicas e também evitar o problema de *free riders* internos à equipe, o que é necessário para distribuição de premiações discriminantes e incentivadoras, e a definição de indicadores de desempenho tão intermediários que praticamente retirariam a flexibilidade do gestor da organização?

Enfim, de forma bastante sintética, o modelo de Gestão por Resultados, tendo em vista os objetivos de maior eficiência e maior “*accountability*”, enfrenta barreiras aparentemente intransponíveis relacionadas à operacionalização dos objetivos em indicadores de resultados, à medição desses resultados e à vinculação dos mesmos ao esforço específico de uma equipe ou de uma organização. Além disso, no caso brasileiro, parece não haver condições para uma flexibilização suficiente dos meios.

A título de considerações finais, cabe apontar algumas perspectivas ensejadas por este estudo. A primeira delas refere-se ao nível de análise em que seria possível pensar no cálculo da eficiência. Isto é, ainda que tenhamos apontado a impossibilidade de calculá-la, devido à dificuldade de delimitar os múltiplos e conflitantes objetivos e apreender o complexo conjunto de recursos intervenientes que devem ser contabilizados, como a prática política, é preciso insistir naquelas avaliações de menor alcance, restritas talvez à análise de formas alternativas de provisão de serviços públicos, mas também dos custos dos efeitos de programas públicos de escopo e horizonte temporal bem controlados. Isto implicaria resgatar uma preocupação pouco convencional no setor público, que é a contabilidade de custos.

Consideração semelhante pode ser pensada quanto à aplicabilidade do modelo de Gestão por Resultados. Isto é, dadas as dificuldades de realização concreta desse modelo para um governo como um todo ou para uma política pública mais ampla, como foi argumentado, é preciso encontrar o nível em que ele poderia ser recomendado sem incorrer nos problemas democráticos, de eficiência ou de custo-benefício do próprio sistema de controle.

Uma terceira consideração recai inevitavelmente no incrementalismo discutido no capítulo 2. Uma das afirmações de LINDBLOM (1959), ao defender seu modelo e contrapor a perspectiva racional exaustiva, é que, para a maior parte das situações, não haveria teoria disponível que permitisse estabelecer relações inequívocas de causalidade entre meios e fins. Isso coaduna com muitas dificuldades políticas e administrativas apontadas nesse estudo, referentes à realização de planejamentos amplos, focados em resultados e desdobrados até níveis bastante inferiores na organização. LINDBLOM defende então que o método das comparações sucessivas seria mais adequado uma vez que as políticas públicas evoluiriam de forma incremental, na margem, numa seqüência de tentativas, erros e correções a partir de soluções ou alternativas existentes. Ao escolher políticas públicas conhecidas, sobre as quais se fariam pequenas mudanças, seus valores e objetivos subjacentes seriam simultaneamente escolhidos, diminuindo sobremaneira os riscos das decisões tomadas.

Ora, uma questão que surge dessa discussão entre planejamento racional exaustivo e incrementalismo, e que mereceria investigações mais profundas, é até que ponto a evolução incremental é consequência não intencional e inevitável de um planejamento estratégico de longo alcance ou até que ponto ela pode ser, em si, a própria estratégia? Se for este último o caso, como elaborar uma estratégia incrementalista? Parece-me que um primeiro passo fundamental nesse sentido é a elucidação do próprio conceito de “incremental”.

Finalmente, a última consideração, e que nos parece mais importante, refere-se ao sistema de incentivos ao desempenho. Como mencionamos, no âmbito da Nova Gestão Pública é forte a visão do “homem econômico” e da necessidade de critérios racionais para vinculação inequívoca entre desempenho e resultados. Segundo essa perspectiva, dado o comportamento egoísta e maximizador de utilidade do indivíduo, o único controle possível repousa na aplicação de incentivos externos que promovam a convergência entre os interesses públicos e a agenda privada do agente.

Embora essa visão seja suficientemente desafiada por uma série de constatações, dentre elas a racionalidade limitada dos atores, já amplamente debatida, queremos aqui chamar a atenção para outras duas questões adicionais. A primeira delas, mais propriamente associada à Gestão por Resultados, decorre de uma aparente contradição interna do próprio modelo, que pode ser sintetizada pela seguinte preocupação já anteriormente levantada: se o comportamento racional é esperado, para evitar o problema do “carona” na ação coletiva, o tamanho da equipe discernível para fins de atribuição dos resultados alcançados será tão reduzido que inviabilizará o próprio modelo de resultados, dada a necessidade de estabelecer indicadores cada vez mais intermediários.

A segunda questão, mais relevante, é extraída da discussão conceitual de eficiência que fizemos. Nela, recorremos a SCHEIN (1982, 179) para sugerir que não seria possível medir a eficiência por meio de nenhuma “amostra de tempo isolada de performance organizacional”, mas sim por meio do modo e

dos processos com os quais a organização aborda os problemas. Esses modos seriam ancorados, sobretudo, nas capacidades organizacionais de adaptabilidade, sentimento de identidade, capacidade de apreender a realidade e capacidade de integração e de coordenação interna.

Nossa visão é, ao fim e ao cabo, deveríamos estender essa perspectiva da organização para o indivíduo, não somente devido a argumentação do autor, mas também pela impossibilidade prática de vincular o desempenho objetivo ao esforço individual, como foi sugerido pelo presente estudo. Ou seja, acreditamos ser importante que os modelos de gestão procurem retomar e articular pelo menos dois campos importantes de estudo: os modelos subjetivos de avaliação de desempenho, focados em competências, em comportamentos, e o desenvolvimento de instituições destinadas à socialização dos agentes públicos em valores e princípios éticos e coletivos, na linha da concepção integradora das instituições defendida por MARCH e OLSEN (1989, 118).

Esta linha, que é crítica da visão individualista, defende que o comportamento individual segue outro padrão, baseado em história, cultura, identidades, papéis, obrigações morais e razão, de tal forma que a solução para a não responsividade passaria pela socialização dos mesmos em princípios e valores éticos. Esta questão torna-se particularmente importante porque resgata dimensões que se referem à integridade profissional dos servidores, o que muda profundamente os pressupostos dos sistemas “modernos” de incentivo ao desempenho no setor público, ao incentivar a adoção de mecanismos de coordenação por valores e formas de *accountability ex-ante*.

6. Anexos

6.1 Participação relativa dos grupos de compromissos nos acordos de resultados de 1ª etapa – 2008 (%)

6.2 Resultados Finalísticos – PMDI 2007-2023 e Acordos de Resultados 2007

6.1 Anexo I – Participação dos itens nos acordos de resultados

Participação relativa dos grupos de compromissos nos acordos de resultados de 1ª etapa – 2008 (%)				
Órgão	RF	PE	AS	RG
Secretaria de Estado da Educação	70	20	10	0
Secretaria de Estado de Fazenda*	55	15	5	15
Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável	30	30	30	10
Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão	30	30	30	10
Secretaria de Estado de Saúde	30	30	30	10
Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	25	40	25	10
Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior	25	40	25	10
Secretaria de Estado de Defesa Social	25	40	25	10
Secretaria de Estado de Turismo	25	30	25	20
Secretaria de Estado Extraordinária para o Desenvolvimento dos Vales do Jequitinhonha, Mucuri e Norte de Minas	25	25	35	15
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico	20	50	20	10
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana	20	40	30	10
Secretaria de Estado de Governo	20	0	70	10
Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas	20	35	35	10
Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social	15	40	30	15
Secretaria de Estado de Cultura	10	55	25	10
Secretaria de Estado de Esportes e da Juventude	20	50	20	10
Advocacia Geral do Estado	15	0	75	10
Auditoria Geral do Estado	15	0	75	10

Fonte: Acordos de Resultados 2008.

* A Secretaria da Fazenda possui um quinto item de avaliação, denominado “Melhoria do Desempenho”, que se refere, basicamente, a índices de eficiência de processos de arrecadação, e totaliza 10% de participação no cômputo da avaliação global.

6.2 Anexo II – Resultados finalísticos de Minas Gerais

Resultados Finalísticos – PMDI 2007-2023 e Acordos de Resultados 2007					
P / R	Área de Resultado	Indicador	Unidade de medida	Fórmula de Cálculo	Fonte
R	Defesa Social	Taxa de homicídios por 100 mil habitantes	número/100 mil	$\text{Número de homicídios} / \text{número de habitantes} \times 100.000$	FJP
R		Taxa de homicídios de jovens de 15 a 24 anos por 100 mil habitantes	número/100 mil	$\text{Número de homicídios entre jovens de 15 a 24 anos} / \text{número de jovens de 15 a 24 anos} \times 100.000$	CRISP
R		Taxa de crimes violentos contra o patrimônio por 100 mil habitantes	número/100 mil	$\text{Número de crimes violentos contra o patrimônio} / \text{número de habitantes} \times 100.000$	FJP
R		Medo de vitimização da população total (percentual da população que afirma ter medo da vitimização)	%	Vide pesquisa do CRISP	CRISP
?		Reincidência criminal (percentual da população egressa do ambiente carcerário reincidente)	%	Metodologia a ser definida pela SEDS	SEDS
R	Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce	Taxa de mortalidade infantil na macrorregião da Saúde - Norte de Minas	número / 1 mil	$\text{N}^\circ \text{ de óbitos em menores de 1 ano em Minas Gerais em determinado ano naquela macrorregião} / \text{N}^\circ \text{ de nascidos vivos em Minas Gerais no mesmo ano considerado na mesma macrorregião} \times 1.000$	SIM / SINASC
R		Taxa de mortalidade infantil na macrorregião da Saúde - Leste	número / 1 mil	$\text{N}^\circ \text{ de óbitos em menores de 1 ano em Minas Gerais em determinado ano naquela macrorregião} / \text{N}^\circ \text{ de nascidos vivos em Minas Gerais no mesmo ano considerado na mesma macrorregião} \times 1.000$	SIM / SINASC
R		Taxa de mortalidade infantil na macrorregião da Saúde - Jequitinhonha	número / 1 mil	$\text{N}^\circ \text{ de óbitos em menores de 1 ano em Minas Gerais em determinado ano naquela macrorregião} / \text{N}^\circ \text{ de nascidos vivos em Minas Gerais no mesmo ano considerado na mesma macrorregião} \times 1.000$	SIM / SINASC
R		Taxa de mortalidade infantil na macrorregião da Saúde - Nordeste	número / 1 mil	$\text{N}^\circ \text{ de óbitos em menores de 1 ano em Minas Gerais em determinado ano naquela macrorregião} / \text{N}^\circ \text{ de nascidos vivos em Minas Gerais no mesmo ano considerado na mesma macrorregião} \times 1.000$	SIM / SINASC
P		Índice de atendimento de água da região Norte	%	$\text{Número de domicílios atendidos por rede geral de água na região} / \text{total de domicílios da região} \times 100$	IBGE
P		Índice de atendimento de água da região Jequitinhonha/Mucuri	%	$\text{Número de domicílios atendidos por rede geral de água na região} / \text{total de domicílios da região} \times 100$	IBGE
P		Índice de atendimento de água da região Rio Doce	%	$\text{Número de domicílios atendidos por rede geral de água na região} / \text{total de domicílios da região} \times 100$	IBGE
P		Índice de atendimento de esgoto da região Norte	%	$\text{Número de domicílios atendidos por rede coletora e fossas sépticas na região} / \text{total de domicílios da região} \times 100$	IBGE
P		Índice de atendimento de esgoto da região Jequitinhonha/Mucuri	%	$\text{Número de domicílios atendidos por rede coletora e fossas sépticas na região} / \text{total de domicílios da região} \times 100$	IBGE
P		Índice de atendimento de esgoto da região Rio Doce	%	$\text{Número de domicílios atendidos por rede coletora e fossas sépticas na região} / \text{total de domicílios da região} \times 100$	IBGE
R		Taxa de distorção idade-série na 8ª série do EF na região Norte	%	$\text{Quociente entre o número de alunos que, no ano } t, \text{ completam } i + 2 \text{ anos ou mais, e a matrícula total na série } k \times 100.$ Considerando o Censo Escolar do ano t e a série k do ensino fundamental, cuja idade adequada é de i anos.	SEE
R		Taxa de distorção idade-série na 8ª série do EF na região Jequitinhonha/Mucuri	%	$\text{Quociente entre o número de alunos que, no ano } t, \text{ completam } i + 2 \text{ anos ou mais, e a matrícula total na série } k \times 100.$ Considerando o Censo Escolar do ano t e a série k do ensino fundamental, cuja idade adequada é de i anos.	SEE
R		Taxa de distorção idade-série na 8ª série do EF na região Rio Doce	%	$\text{Quociente entre o número de alunos que, no ano } t, \text{ completam } i + 2 \text{ anos ou mais, e a matrícula total na série } k \times 100.$ Considerando o Censo Escolar do ano t e a série k do ensino fundamental, cuja idade adequada é de i anos.	SEE
R		Taxa de distorção idade-série no 3º ano do EM na região Norte	%	$\text{Quociente entre o número de alunos que, no ano } t, \text{ completam } i + 2 \text{ anos ou mais, e a matrícula total na série } k \times 100.$ Considerando o Censo Escolar do ano t e a série k do ensino médio, cuja idade adequada é de i anos.	SEE
R		Taxa de distorção idade-série no 3º ano do EM na região Jequitinhonha/Mucuri	%	$\text{Quociente entre o número de alunos que, no ano } t, \text{ completam } i + 2 \text{ anos ou mais, e a matrícula total na série } k \times 100.$ Considerando o Censo Escolar do ano t e a série k do ensino médio, cuja idade adequada é de i anos.	SEE
R		Taxa de distorção idade-série no 3º ano do EM na região Rio Doce	%	$\text{Quociente entre o número de alunos que, no ano } t, \text{ completam } i + 2 \text{ anos ou mais, e a matrícula total na série } k \times 100.$ Considerando o Censo Escolar do ano t e a série k do ensino médio, cuja idade adequada é de i anos.	SEE
R		Taxa de conclusão do Ensino Médio na região Norte	%	$(\text{Número de alunos concluintes da } 3^\circ \text{ ano}/4^\circ \text{ ano do ensino médio no ano } t / \text{Número de alunos matriculados na } 1^\circ \text{ série do ensino médio no ano } t-2/t-3) \times 100$	SEE
R		Taxa de conclusão do Ensino Médio na região Jequitinhonha/Mucuri	%	$(\text{Número de alunos concluintes da } 3^\circ \text{ ano}/4^\circ \text{ ano do ensino médio no ano } t / \text{Número de alunos matriculados na } 1^\circ \text{ série do ensino médio no ano } t-2/t-3) \times 100$	SEE
R		Taxa de conclusão do Ensino Médio na região Rio Doce	%	$(\text{Número de alunos concluintes da } 3^\circ \text{ ano}/4^\circ \text{ ano do ensino médio no ano } t / \text{Número de alunos matriculados na } 1^\circ \text{ série do ensino médio no ano } t-2/t-3) \times 100$	SEE
R		Participação das regiões no PIB mineiro	%	$\text{PIB das regiões} / \text{PIB de Minas Gerais} \times 100$	FJP
P	Volume de investimentos produtivos privados por ano nas regiões (em R\$ bilhões de 2005)	R\$ bilhões	A definir	Estimativa	

R	Educação de Qualidade	Escolaridade média dos jovens aos 15 de idade	anos	Soma dos anos de estudo da população até 15 anos / Número de pessoas de até 15 anos	PNAD
R		Escolaridade média dos jovens aos 18 anos de idade	anos	Soma dos anos de estudo da população até 18 anos / Número de pessoas de até 18 anos	PNAD
R		Taxa de conclusão do ensino fundamental	%	(Número de alunos concluintes da 8ª série/9ª série do ensino fundamental no ano t / Número de alunos matriculados na 1ª série do ensino fundamental no ano t-7/t-8) x 100	SEE
R		Taxa de conclusão do Ensino Médio	%	(Número de alunos concluintes da 3ª ano/4ª ano do ensino médio no ano t / Número de alunos matriculados na 1ª série do ensino médio no ano t-2/t-3) x 100	SEE
R		Nota média na Avaliação de Português - 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental	número	Nota média dos alunos do ensino público estadual	PROEB
R		Nota média na Avaliação de Português - 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental	número	Nota média dos alunos do ensino público estadual	PROEB
R		Nota média na Avaliação de Português - 3º ano do Ensino médio	número	Nota média dos alunos do ensino público estadual	PROEB
R		Nota média na Avaliação de Matemática - 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental	número	Nota média dos alunos do ensino público estadual	PROEB
R		Nota média na Avaliação de Matemática - 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental	número	Nota média dos alunos do ensino público estadual	PROEB
R		Nota média na Avaliação de Matemática - 3º ano do Ensino médio	número	Nota média dos alunos do ensino público estadual	PROEB
R		Percentual de alunos lendo aos 8 anos	%	Número de alunos lendo aos 8 anos/Total de alunos com 8 anos (x100)	SEE
P		Percentual de docentes de 1ª a 4ª série/5º ano do Ensino Básico com curso superior	%	(Número de docentes de 1ª a 4ª série/5º ano da rede estadual com curso superior/ Total de docentes de 1ª a 4ª série/5º ano da rede estadual) x 100	SEE
P		Percentual de docentes da 5ª a 8ª série/9º ano do Ensino Básico com curso superior	%	(Número de docentes de 5ª a 8ª série/9º ano da rede estadual com curso superior/ Total de docentes de 5ª a 8ª série/9º ano da rede estadual) x 100	SEE
P		Percentual de docentes do Ensino Médio do Ensino Básico com curso superior	%	(Número de docentes do ensino médio da rede estadual com curso superior/ Total de docentes do ensino médio da rede estadual) x 100	SEE
P		Percentual de gestores escolares com certificação profissional	%	Número de gestores escolares certificados/Total de gestores escolares	SEE
P		Percentual de professores com certificação ocupacional	%	Número de professores escolares certificados/Total de professores escolares.	SEE
R		Desigualdades regionais entre as S.R.E. - 4ª série/5º ano do Ensino Fundamental	número	Índice de Qualidade do Ensino no ano t Máximo – Índice de Qualidade do Ensino no ano t Mínimo	SEE
R		Desigualdades regionais entre as S.R.E. - 8ª série/9º ano do Ensino Fundamental	número	Índice de Qualidade do Ensino no ano t Máximo – Índice de Qualidade do Ensino no ano t Mínimo	SEE
R		Desigualdades regionais entre as S.R.E. - 3º ano do Ensino médio	número	Índice de Qualidade do Ensino no ano t Máximo – Índice de Qualidade do Ensino no ano t Mínimo	SEE
R		Taxa de distorção idade-série - Ensino fundamental	%	Quociente entre o número de alunos que, no ano t, completam i + 2 anos ou mais, e a matrícula total na série k x 100. Considerando o Censo Escolar do ano t e a série k do ensino fundamental, cuja idade adequada é de i anos.	INEP
R	Taxa de distorção idade-série - Ensino médio	%	Quociente entre o número de alunos que, no ano t, completam i + 2 anos ou mais, e a matrícula total na série k x 100. Considerando o Censo Escolar do ano t e a série k do ensino médio, cuja idade adequada é de i anos.	INEP	
P	Inovação, Tecnologia e Qualidade	Sanidade bovina	%	Relação (percentual) entre o tamanho do rebanho bovino livre de doença (aftosa) garantido, ou não, por vacinação em relação ao rebanho bovino total de Minas Gerais.	IMA
P		Número de mercados sem restrições para exportações mineiras de carne	número	Número de mercados sem restrições à carne produzida em Minas Gerais	IMA
P		Número de propriedades produtoras de café com certificação Internacional	número	Número de propriedade certificadas internacionalmente	SEAPA
P		Volume de recursos do setor privado investido em P&D induzido pelas parcerias com a Fapemig	R\$ mil	Metodologia a ser definida juntamente com Ângela Menin da SECTES.	Fapemig
P		Dispêndio em P&D como percentual do PIB	%	Dispêndio em P&D realizado pelo Governo Federal, Estadual e Empresarial / Produto Interno Bruto	MCT IPEA
R		Número de cursos de Pós-Graduação de Minas Gerais com nota 7 na CAPES (Ciências Agrárias, Biológicas, Exatas e da Terra, Engenharias, Ensino de Ciências e Matemática, Multidisciplinar).	número	Número de cursos pós-graduação das áreas de Ciências Agrárias, Biológicas, Exatas e da Terra, Engenharias, Ensino de Ciências e Matemática, Multidisciplinar	Capes
R		Percentual de empresas cujos produtos inovadores correspondem a mais de 40% das vendas internas	%	Número de empresas que mais de 40% das vendas são de produtos inovadores / Total de empresas.	Pintec
P		Investimento do governo mineiro e suas estatais em infra-estrutura	bilhões de reais	Volume de recursos destinados pelo governo estadual e suas estatais a investimentos em infra-estrutura	SEPLAG
P	Investimento e Valor Agregado da Produção	Número de empresas certificadas de acordo com o ISO 9000	número	Número de empresas com certificação ISO 9000	Inmetro
P		Número de empresas certificadas de acordo com o ISO 14001	número	Número de empresas com certificação ISO 14001	Inmetro

R		Participação do PIB mineiro no PIB nacional	%	PIB de Minas / PIB do Brasil (x100)	FJP
P		Taxa média de investimento bruto	%	Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF) / Produto Interno Bruto (PIB). Metodologia a ser definida pela Fundação João Pinheiro	Estimativa SEPLAG. A ser apurada pela FJP
R		Participação das exportações mineiras de produtos intensivos em tecnologia nas exportações brasileiras de produtos intensivos em tecnologia	%	Valor das exportações (FOB) mineiras de produtos intensivos em tecnologia sobre o valor das exportações (FOB) brasileiras de produtos intensivos em tecnologia (x 100)	MDIC
R		Participação das exportações mineiras nas exportações brasileiras	%	Relação (percentual) entre as exportações de Minas e as exportações do Brasil	MDIC
R		Posição no Ranking Nacional de Competitividade	Posição	Ranking a partir do valor do ICE (índice composto, vide metodologia no MBC)	MBC
P	Logística de Integração e Desenvolvimento	Adequação da capacidade da BR 381 entre BH e Vale do Aço (paving)	marco	O projeto deverá ser controlado pelos seus marcos	DNIT
P		Percentual da malha rodoviária estadual em ótimas ou boas condições de conservação	%	Percentual de municípios com acesso viário totalmente pavimentado / número de municípios do Estado x 100%.	DER-MG
P		Implantação do Rodanel de Belo Horizonte	marco	O projeto deverá ser controlado pelos seus marcos	DNIT
P		Percentual da malha rodoviária federal em ótimas e boas condições de conservação	%	Quilometragem de malha rodoviária federal em boas e ótimas condições sobre quilometragem de malha rodoviária federal total avaliada pela pesquisa rodoviária CNT x 100%	CNT
?		Índice de desempenho (ID) da MG 050 de acordo com o QID (Quadro de Indicadores de Desempenho)	número	A NOTA DO QID de cada indicador de desempenho variará de 0 (nota mínima) a 10 (nota máxima). Exemplos: (a) caso a NOTA DO QID ponderada seja > 9,50 e <= 10,00, a Concessionária receberá NOTA DO QID igual a 10,00; (b) caso a NOTA DO QID ponderada seja >6,50 e <= 7,00, a Concessionária receberá NOTA DO QID igual a 7,00	Verificador independente / QID
R	Protagonismo Juvenil	Taxa de escolarização dos jovens de 15 a 17 anos (Percentual do total de jovens entre 15 e 17 anos cursando o ensino médio)	%	(Número de alunos de 15 a 17 anos matriculados no Ensino Médio / projeção da população de 15 a 17 anos) x 100	SEE
R		Aumentar a taxa de conclusão do ensino médio	%	(Número de alunos concluintes da 3º ano/4º ano do ensino médio no ano t / Número de alunos matriculados na 1ª série do ensino médio no ano t-2(t-3) x 100	SEE
R		Reduzir a taxa de homicídios entre jovens de 15 e 24 anos (por 100 mil habitantes)	%	Número de homicídios entre jovens de 15 a 24 anos / número de jovens de 15 a 24 anos x 100.000	CRISP
P		Nº de jovens participantes da Aliança Social Estratégica pelo Jovem	número	Número de jovens que freqüentam as atividades oferecidas pelo Centro Jovem-Minas.	a definir
R	Qualidade Ambiental	Percentual do território com cobertura vegetal nativa (Mata Atlântica, Cerrado, Caatinga)	%	Área de cobertura vegetal nativa / total da área do território mineiro x 100	SEMAD
R		Índice de Qualidade da Água (IQA)	adimensional	O IQA é resultado de um produtório ponderado das qualidades da água correspondentes aos parâmetros, sendo que cada parâmetro tem um peso específico na fórmula. A SEMAD calcula este valor	SEMAD IGAM
R		Índice de Qualidade da Água (IQA)	adimensional	O IQA é resultado de um produtório ponderado das qualidades da água correspondentes aos parâmetros, sendo que cada parâmetro tem um peso específico na fórmula. A SEMAD calcula este valor	SEMAD IGAM
R		Índice de Qualidade da Água (IQA)	adimensional	O IQA é resultado de um produtório ponderado das qualidades da água correspondentes aos parâmetros, sendo que cada parâmetro tem um peso específico na fórmula. A SEMAD calcula este valor	SEMAD IGAM
P		População com acesso à disposição adequada de lixo	%	O cálculo desse indicador é baseado na população urbana atendida por sistemas de disposição final de resíduos sólidos urbanos, devidamente regularizados, ou seja, que disponham de Licença de Operação - LO ou Autorização Ambiental de Funcionamento - AAF deliberadas pelo COPAM, que estejam habilitados ou não para o recebimento da cota parte de saneamento, conforme referenciada na Lei do ICMS ecológico (Lei Robin Hood)	SEMAD FEAM
R		Índice de Qualidade da Água (IQA) do Rio das Velhas	adimensional	O IQA é resultado de um produtório ponderado das qualidades da água correspondentes aos parâmetros, sendo que cada parâmetro tem um peso específico na fórmula. Metodologia aplicada pelo IGAM	SEMAD IGAM
R	Qualidade e Inovação em Gestão Pública	Percepção da população quanto à confiança nas instituições públicas e qualidade dos serviços prestados	%	Pesquisa a ser contratada	
P		Número de empresas estaduais com governança corporativa implantada	número	Indicado pela SEPLAG	SEPLAG
P		Grau de implementação da agenda setorial do choque de gestão	%	número de ações implementadas / número de ações elencadas X 100.	SEPLAG
P		Número de funções de direção ou chefia com processo de certificação ocupacional implementado	número	Indicado pela SEPLAG	SEPLAG
P		Número de serviços disponibilizados via internet	número	Número de serviços listados no Portal Minas	SEPLAG
R	Qualidade Fiscal	Gasto público (despesa orçamentária) em relação ao PIB	%	Despesa Orçamentária dividido pelo PIB (x100)	SEPLAG
R		Participação das despesas correntes na despesa orçamentária (limite superior)	%	Despesa Corrente dividido pela Despesa Orçamentária (x100)	SEPLAG
?		Assegurar a arrecadação do ICMS necessária para o cumprimento do equilíbrio orçamentário (em R\$ mil)	milhares de reais	Indicado pela SEF	SEF

R		Participação dos investimentos (despesas de capital) na despesa orçamentária	%	Despesa de Capital dividido pela Despesa Orçamentária (x100)	SEPLAG
R		Participação dos projetos estruturadores na despesa orçamentária	%	Gasto com os Projetos Estruturadores dividido pela Despesa Orçamentária (x100)	SEPLAG
P		Economia anual com redução de custos unitários de serviços estratégicos	milhões de reais	Volume de recursos economizados através da redução de custos unitários de serviços estratégicos	SEPLAG
P		Economia com atividades-meio (valores acumulados)	milhões de reais	Volume de recursos economizados com atividades-meio durante um período	SEPLAG
P	Rede de Cidades e Serviços	Percentual de municípios com acesso viário pavimentado	%	Número de municípios dotados de acesso viário pavimentado sobre o número total de municípios do estado (x 100)	SETOP/DER
R		Número de municípios com Índice Mineiro de Responsabilidade Social - IMRS maior que 0,7	número	Indicado pela FJP	FJP
P		Taxa média de ocupação dos hotéis de BH	%	(Número de vagas ocupadas nos hotéis de Belo Horizonte / Número total de vagas nos hotéis de Belo Horizonte) * 100.	ABIH-MG
R		Número de aglomerações e centros urbanos mineiros classificados como cidades médias (ordem 5 a 8) na rede hierárquica nacional de cidades (emergência de cidades médias)	número	Número de aglomerações e centros urbanos mineiros classificados como cidades médias (ordem 5 a 8).	IPEA
R		Número de aglomerações e centros urbanos mineiros classificados como metrópoles nacionais ou regionais (ordem 1 a 4) na rede hierárquica nacional de cidades	número	Número de aglomerações e centros urbanos mineiros classificados como metrópoles nacionais ou regionais (ordem 1 a 4).	IPEA
R		PIB do turismo	R\$ milhões	Produto Interno Bruto (ou valor adicionado) do turismo. Metodologia a ser definida junto a Fundação João Pinheiro e ao IBGE	FJP e IBGE
P			Número de municípios atendidos pelo Projeto Travessia	número	Número de localidades atendidas pelo Projeto Travessia
R	Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva	Percentual de habitações precárias	%	número de habitações precárias / total de domicílios particulares permanentes x 100	FJP
R		Percentual de pobres em relação à população total na RMBH	%	Número de indivíduos em um determinado espaço geográfico com renda domiciliar per capita igual ou inferior à linha de pobreza / população total do mesmo espaço geográfico x 100.	PNAD
R		Percentual de pobres em relação à população total no espaço urbano de MG (exceto RMBH)	%	Número de indivíduos em um determinado espaço geográfico com renda domiciliar per capita igual ou inferior à linha de pobreza / população total do mesmo espaço geográfico x 100.	PNAD
R		Percentual de pobres em relação à população total no espaço rural de MG (exceto RMBH)	%	Número de indivíduos em um determinado espaço geográfico com renda domiciliar per capita igual ou inferior à linha de pobreza / população total do mesmo espaço geográfico x 100.	PNAD
R		Percentual de indigentes em relação à população total em Minas Gerais	%	Número de indivíduos em um determinado espaço geográfico com renda domiciliar per capita igual ou inferior à linha de indigência / população total do mesmo espaço geográfico x 100.	PNAD
R		Percentual de indigentes em relação à população total na RMBH	%	Número de indivíduos em um determinado espaço geográfico com renda domiciliar per capita igual ou inferior à linha de indigência / população total do mesmo espaço geográfico x 100.	PNAD
P			Percentual de implantação do SUAS (% municípios que recebem financiamento)	%	Número de municípios com CRAS co-financiados / número total de municípios x100.
R	Vida Saudável	Taxa de mortalidade infantil por mil nascidos vivos	número / 1 mil	Nº de óbitos em menores de 1 ano em Minas Gerais em determinado ano / Nº de nascidos vivos em Minas Gerais no mesmo ano considerado * 1.000	SES
P		Percentual de internações por condições sensíveis à atenção ambulatorial	%	Número de internações por condições sensíveis à atenção ambulatorial / (número total de internações – parto) x 100	SES
R		APVP (Anos Potenciais de Vida Perdidos) por morte causada por doenças cardiovasculares ou diabetes	anos	Somatório, para todas as mortes ocorridas em um determinado período e espaço geográfico, da diferença entre a expectativa de vida e a idade em que houve a morte causada por doenças cardiovasculares ou diabetes, dividido pela população total vezes mil.	SES
P		Percentual de domicílios com acesso à rede de esgoto ou fossa séptica	%	(Número de domicílios com acesso a rede coletora no ano t + número de municípios com fossa séptica no ano t) / Total de domicílios no ano t (x100)	PNAD - IBGE
P		Universalização da atenção primária para a população SUS dependente (população SUS dependente estimada em 75% do total)	%	População coberta pelo Programa Saúde da Família / população total do Estado * 100 População coberta por programas de atenção primária = Nº de equipes x 3.450	DATASUS

Fonte: PMDI 2007-2023 e Acordos de resultados

P ou R significa a classificação do indicador como produto ou resultado, conforme interpretação do autor.

7. Legislação, manuais e estatísticas consultadas

Acordos de Resultados diversos – 2006, 2007, 2008. Disponível em: www.planejamento.mg.gov.br/governo/choque/acordo_resultado/acordo_resultado.asp. Acessos diversos. Último em 31/01/2009

Documentos diversos disponíveis em:

www.planejamento.mg.gov.br/governo/choque/acordo_resultado/acordo_resultado.asp. Acessos diversos. Último em 31/01/2009

- Manual de Prerrogativas de Ampliação de Autonomia Passíveis de Concessão por Meio de Acordos de Resultados. SEPLAG, Belo Horizonte, Dezembro de 2008.
- Lei 17.600/2008 – Acordo de Resultados e Prêmio por Produtividade
- Decreto 44.873/2008 – Acordos de Resultados e Prêmio por Produtividade
- Resultado da Avaliação Institucional 2007.
- Nova Metodologia do Acordo de Resultados

Documentos diversos disponíveis em:

http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/plano_mineiro_des_integrado.asp. Acessos diversos. Último em 31/01/2009

- Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2000-2003
- Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2003-2020
- Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2007-2023
- Cenários exploratórios
- O estado do Estado

Guia PMBOK. **Um Guia do Conjunto de Conhecimentos em Gerenciamento de Projetos**. Project Management Institute, 3ª edição, 2004.

Site do GERAES: www.geraes.mg.gov.br. Acessos diversos. Último em 05/02/2009.

8. Bibliografia

ABERBACH, J; PUTNAM, R; ROCKMAN, B. *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*. Boston: Harvard University Press, 1981.

ABRANCHES, Sérgio H. H. *Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro*. Em TAVARES, José A. G. *O Sistema Partidário na Consolidação da Democracia Brasileira*. Coleção Brasil 2010, Instituto Teotônio Vilela, 2003. (Texto publicado originariamente em Dados, Revista de Ciências Sociais, vol. 31, nº 1, 1988)

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os avanços e os dilemas do modelo pós burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente*. Em BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P. (orgs) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

ABRUCIO, Fernando Luiz e GAETANI, Francisco. *Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados: agenda, aprendizado e coalizão*. Em *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. CONSAD e FUNDAP, 2006.

ABRÚCIO, Fernando Luiz e SANO, Hiro. *Promessas e resultados da Nova Gestão Pública no Brasil: o caso das Organizações Sociais de Saúde em São Paulo*. *Revista de Administração de empresas – RAE*, vol. 48, nº 03, 2008.

ALMEIDA, Bernardo e GUIMARÃES. Tadeu B. *O Duplo Planejamento*. Em GUIMARÃES, T. B., MARINI, C., MARTINS, H. F e VILHENA, R. (orgs.), *O Choque de Gestão em Minas Gerais*. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2006.

ALVERGA, Carlos Frederico. *Levantamento teórico sobre as causas dos insucessos das tentativas de reforma administrativa*. *Revista do Serviço Público*, ano 54, nº 3, 2003.

ANASTASIA, Antônio A. *Apresentação. Antecedentes e Origem do Choque de Gestão*. Em GUIMARÃES, T. B., MARINI, C., MARTINS, H. F e VILHENA, R. (orgs.), *O Choque de Gestão em Minas Gerais*. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2006.

ARRETCHE, Marta Tereza S. *Uma contribuição para fazermos avaliação menos ingênua*. Em BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre e CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

BENNIS, W. G. (1962). *Toward a "truly" scientific management: the concept of organizational health*. *General Systems Yearbook*, 7, 269-82.

BDMG. *"Minas Gerais do Século XXI"*, Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais. Belo Horizonte: Rona Editora, 2002.

BOYNE, George A. *Public and Private Management: What's the difference?* *Journal of Management Studies*, 39:1, January, 2002.

BOWDITCH, James L e BUONO, Anthony F. *Elementos de Comportamento Organizacional*. São Paulo: Pioneira, 1992

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*. Em BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P. (orgs) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

BRESSER PEREIRA, L. C. *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*. *Revista do Serviço Público*. 47 (1): 7-29, 1996.

CAIDEN, Naomi J. & CAIDEN, Gerald E. *Enfoques e lineamientos para el seguimiento, la medición y la evaluación del desempeño en programas del sector público*. *Revista do Serviço Público*, nº 1, jun-mar/2001.

CARLEY, Michael. *Indicadores sociais: teoria e prática*. Rio de Janeiro, Zahar,

1985.

CARVALHO, José Murilo. *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual*. Dados - Revista de Ciências Sociais, RJ, vol. 40, nº 2, 1997

COELHO, Edmundo Campos. *A retórica da racionalidade e o mito da estrutura*. IUPERJ, 1979.

COHEN, Joshua. *Democracy and Liberty*. In ELSTER, Jon (org.) *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, 1998.

CUNILL GRAU, Nuria. *La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer*. Em Bresser Pereira et. all *Política Y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Economica, CLAD, 2004.

DAHL, Robert A. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Jorge Zahar Editor Ltda, RJ, 1989.

DAHL, Robert A. *The Science of Public Administration: Three Problems*. *Public Administration Review*, vol. 7, nº 1, Winter, 1947

DENHARDT, Robert B. *Teoria Geral da Administração Pública*. Thomson/Wadsworth, 4ª edição, 2004.

DROR, Yehezkel. *Salir del paso, "ciencia" o "inercia"?* Em SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete. *Políticas Públicas – Coletânea*. Vol. 1, Brasília, ENAP, 2006.

ELSTER, Jon. *Introduction*. In: _____. *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, 1998.

ENAP - Escola Nacional de Administração Pública. *Estrutura e organização do Poder Executivo*. Brasília: ENAP. P. 109-126, 1993.

ERIKSEN, Erik O. *The Question of Deliberative Supranationalism in the EU*. Arena Working Papers, University of Ohio, 1999.

EVANS, Peter. *O Estado como problema e solução*. Lua Nova, 28/29, p. 107-157, 1997.

EVANS, Peter e RAUCH, James E. Bureaucracy and growth: a cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. *American Sociological Review*, oct/1999, 64, 5.

FAORO, Raimundo. *Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro*. 7ª edição, Rio de Janeiro, 1987.

FEARON, James D. *Deliberation as Discussion*. In ELSTER, Jon (org.) *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, 1998.

FERREIRA, Gabriela Nunes. *A Formação Nacional em Buarque, Freyre e Vianna*. Lua Nova, nº 37, 1996.

FIGUEIREDO, Argelina M. C. e FIGUEIREDO, Marcus F. *Avaliação Política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica*. Textos IDESP, nº 15, 1986. (pags. 1 a 23)

FORESTER, John. *Bounded Rationality and the Politics of Muddling Through*. *Public Administration Review*, vol. 44, nº 1, 1984.

FUKS, Mario. *Definição de Agenda, Debate Público e Problemas Sociais: Uma Perspectiva Argumentativa da Dinâmica do Conflito Social*. BIB, nº 49, 2000.

GAETANI, Francisco. *Estratégia e Gestão de Mudanças de Gestão Pública*. Em LEVY, Evelyn e DRAGO, Pedro Aníbal (orgs.) *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*, Fundap, 2005.

GAMBETTA, Diego. *“Claro!”: An Essay on Discursive Machismo*. In ELSTER, Jon (org.) *Deliberative Democracy*. Cambridge University Press, 1998.

GARNIER, Leonardo. *Informe de Conclusiones. Área Temática: Fortalecimiento de la cooperación y la coordinación gubernamentales*. X Congreso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005.

GEDDES, Barbara. *Politicians Dillema – Building State Capacity in Latin America*. Berkeley, University of California Press, 1994.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. *Conselhos Gestores de Políticas Públicas: Democracia, Controle Social e Instituições*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública e Governo, FGV/EAESP. .2003

GULICK, Luther. *Administrative Reorganization*. *The Journal of Politics*, 1939.

HEADY, Ferrel. *Administración Pública: una perspectiva comparada*. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

INOJOSA, Rosie Marie. *Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade*. Cadernos FUNDAP, nº 22, 2001.

JANNUZZI, Paulo M. *Indicadores Sociais no Brasil – Conceitos, Fontes de Dados e Aplicações*. Alínea, 3ª edição, 2004.

JANNUZZI, Paulo de Martino. *Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil*. *Revista do Serviço Público*, Brasília, abr/jun 2005.

KAVANAGH, Dennis e RICHARDS, David. *Departmentalism and Joined-Up Government: Back to the Future?* *Parliamentary Affairs*, Hansard Society for Parliamentary Government, 2001

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives and Public Policy*. New York, 1995, 2º edição.

LAMOUNIER, Bolivar. *Análise de políticas públicas: quadro teórico metodológico de referência*. Mimeo, 1982.

LINDBLOM, Charles. *The Science of Muddling Through*. *Public Administration Review*, vol. 19, nº 2, 1959.

LINDBLOM, Charles. 1965. *The Intelligence of Democracy*. New York: Free Press.

LINDBLOM, Charles E. *Still muddling – not yet through*. *Public Administration Review*, vol. 39, nº 6, 1979.

LINDBLOM, Charles E. *O Processo de Decisão Política*. Editora Universidade de Brasília, 1980.

LOWNDES, Vivien e SKILCHER, Chris. *The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance*. *Public Administration*, vol 76, 1998.

MAJONE, Giandomenico and WILDAVSKY, Aaron. *Implementation as Evolution*. In: *Public Policy: the Essential Readings*. Stella Theodoulou e Mathew Cahn (orgs.). Upper Saddle River, Prentice Hall, 1995.

MANNHEIM, Karl. *Ideologia y Utopia*. Fondo de Cultura Económica, México, 1941.

MARCH, James G., OLSEN, Johan P. e COHEN, Michael D. *A Garbage Can Model of Organization Choice*. *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, nº 1, 1972.

MARCH, James e OLSEN, Johan P. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. The Free Press, New York, 1989.

MARCH, James e OLSEN, Johan P. *Democratic Governance*. The Free Press, New York, 1995.

MARINI, Caio e MARTINS, Humberto. *Um governo matricial: estruturas em rede para a geração de resultados de desenvolvimento*. X Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, Espanha, 2004.

MARINI, C., MARTINS, H. F e VILHENA, R. *Introdução*. Em GUIMARÃES, T. B., MARINI, C., MARTINS, H. F e VILHENA, R. (orgs.), *O Choque de Gestão em Minas Gerais*. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2006.

MARTINS, Humberto Falcão. *A ética do patrimonialismo e a modernização da administração pública brasileira*. Em PRESTES MOTTA, Fernando C. e CALDAS, Miguel P. (orgs). *Cultura Organizacional e Cultura Brasileira*. Atlas, São Paulo, 1997.

MARTINS, Humberto Falcão. *Uma Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas: Desenvolvimento e Aplicação na Análise de Três Casos de Políticas de Gestão Pública*. Tese de Doutorado, EBAP, 2003.

MARTINS, Humberto Falcão. *Uma Teoria da Fragmentação de Políticas Públicas: Desenvolvimento e Aplicação na Análise de Três Casos de Políticas de Gestão Pública*. Em MOTTA, Paulo R.; PIMENTA, Roberto e TAVARES, Elaine: *Novas idéias em administração*. FGV, 2006.

MASTROPAOLO, Alfio. *Clientelismo*. In BOBBIO, Norberto, MATTEUCCI, Nicola, PASQUINO, Gianfresco (orgs.). *Dicionário de Política*. UNB, 12^a edição, 1999

MELO, Marcus André. *A Política da Ação Regulatória: responsabilização, credibilidade e delegação*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 16, nº 46, 2001.

MERTON, Robert K. *Estrutura Burocrática e Personalidade*. Em CAMPOS, Edmundo (org.). Sociologia da Burocracia. Zahar Editores, 2ª edição, Rio de Janeiro, 1971.

MICHELS, Robert. *A Tendência Burocrática dos Partidos Políticos*. Em CAMPOS, Edmundo (org.). Sociologia da Burocracia. Zahar Editores, 2ª edição, Rio de Janeiro, 1971.

MINTZBERG, Henry. *Criando Organizações Eficazes: estruturas em cinco configurações*. Atlas, São Paulo, 1995.

MINTZBERG, Henry. *A estruturação das organizações*. Em O Processo da Estratégia. Quinn, James Brian e Mintzberg, Henry (orgs). Bookman, 3ª edição, Porto Alegre, 2001.

MINTZBERG, Henry. *Política e a Organização Política*. Em O Processo da Estratégia. Quinn, James Brian e Mintzberg, Henry (orgs). Bookman, 3ª edição, Porto Alegre, 2001a.

MISES, Ludwig von. *Bureaucracy*, New Haven, Yale University Press, 1944.

MISOCZKY, Maria Ceci e ROSA FILHO, Duarte de Souza. *A regulação no contexto brasileiro: reflexões inspiradas em Guerreiro Ramos, Maurício Tragtenberg e Fernando Prestes Motta*, ENANPAD, 2004.

MOE, Terry M. *Politics and Theory of Organization*. Journal of Law, Economics & Organization, vol 7, 1991.

MOTTA, Fernando C. Prestes e BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Introdução à Organização Burocrática. Editora Brasiliense, 6ª edição, 1988

MOTTA, Paulo Roberto. *Avaliação da Administração Pública: Eficiência, Eficácia e Efetividade*. FUNDAP, 1990.

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

NORTH, Douglas. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Edson. *A Gramática Política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro,: Jorge Zahar Ed.; Brasília, DF; ENAP. 1997.

OCDE. *Coerência nas Políticas: Relatório Final de Atividades*. Comitê de Gestão Pública. 2003

OLIVEIRA, Ana Clara; ALMEIDA, B; GUIMARÃES, T. B. *A Integração Planejamento-Orçamento*. Em GUIMARÃES, T. B., MARINI, C., MARTINS, H. F e VILHENA, R. (orgs.), *O Choque de Gestão em Minas Gerais*. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2006.

OLIVEIRA, Djalma P. Rebouças de. *Planejamento Estratégico – conceitos, metodologia e práticas*. 13ª edição, São Paulo, Atlas, 1999.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Contrato de Gestão*. Editora Revista dos Tribunais, São Paulo, 2008.

PACHECO, Regina Sílvia. *Mudanças no perfil dos dirigentes públicos no Brasil e desenvolvimento de competências de direção*. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 2002.

PALERMO, Vicente. *Como se governa o Brasil? O Debate sobre Instituições Políticas e Gestão de Governo*. Dados, vol. 43, nº 3, RJ, 2000.

PETERS, B. Guy. *Managing horizontal government: the politics of coordination*. Public Administration, Vol. 76, 1998.

PETERS, B. Guy. *Gobernanza y Burocracia Pública: Nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?* Foro Internacional 182, XLV, 2005.

POLLIT, Christopher. *Joined-up Government: a Survey*. Political Studies Review, vol 1, 2003.

PRZEWORSKI, Adam, STOKES, Susan C., MANIN, Bernard. *Democracy, Accountability and Representation*. Cambridge University Press, 1999.

PRZEWORSKI, Adam. *Política y Administración*. Em Bresser Pereira et. alli. Política Y Gestion Pública, CLAD, 2004.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e Estratégia de Desenvolvimento*. FGV, 1966.

REIS, Fábio Wanderley. *Governabilidade e Instituições Políticas*. In: João Paulo dos Reis Velloso. (Org.). Governabilidade, Sistema Político e Violência Urbana. 1a. ed. Rio de Janeiro: Fórum Nacional/José Olympio Editora, 1994.

REIS, Fábio Wanderley. *Três temas Weberianos*. Revista CULT. Nº 124, ano 11, maio 2008.

REZENDE, Flávio da Cunha. *Por que falham as reformas administrativas?* FGV editora, 2004.

RUA, Maria das Graças. *Três hipóteses teóricas e uma situação empírica: a coordenação governamental na Rede de Proteção Social do governo do estado*

de Goiás. X Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 2005.

RUA, Maria das Graças. *Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, Programas e Projetos Governamentais – Texto Básico*, Mimeo, 2007.

SCHEIN, Edgar. *Psicologia organizacional*. Rio de Janeiro, Prentice-Hall, 1982.

SILBERMAN, Bernard. *Cages of Reason. The Rise of the Rational State in France, Japan, The United States and Great Britain*. Chicago University Press, 1993.

SIMON, Herbert A. *Comportamento Administrativo*. Fundação Getúlio Vargas, 2ª edição, 1970.

SIMON, Herbert A. *A Comment on “The Science of Public Administration”*. *Public Administration Review*, vol. 7, nº 3, 1947.

SPINK, Peter. *Possibilidades técnicas e imperativos políticos em 70 anos de reforma administrativa*. Em BRESSER PEREIRA, L. C. & SPINK, P. (orgs) *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

STARK, David e BRUSZT, Laszlo. *Enabling Constraints: fontes institucionais de coerência nas políticas públicas no pós socialismo*. *RBCS*, vol 13, nº 36, fevereiro de 1998.

STONER, J. A. F. *Administração*. Rio de Janeiro, Prentice-Hall, 1985.

TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. *Fundamentos de la Reforma del Estado*. ENANPAD, 2001.

URDAN, André T. *Planejamento*. Material Didático 3º Volume – I Curso de Formação Gerencial Básica. FACE, UFMG, 1997.

VIANNA, Oliveira. *Populações meridionais do Brasil*. Rio de Janeiro, José Olympio Editora, 1952.

VIANNA, Oliveira. *Instituições políticas brasileiras*. Editora Itatiaia / EDUFF/ EDUSP, 1987.

VILHENA, R. e SANTOS, M. T. *Gestão do Gasto*. Em GUIMARÃES, T. B., MARINI, C., MARTINS, H. F e VILHENA, R. (orgs.), *O Choque de Gestão em Minas Gerais*. Editora UFMG, Belo Horizonte, 2006.

WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1944.

WEBER, Max. *Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal*. Em CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da Burocracia*. Zahar Editores, 2ª edição, Rio de Janeiro, 1971.

WILLIAMSON, Oliver E. *The Mechanisms of Governance*. New York, Oxford University Press, 1996.

WILSON, Woodrow. *O Estudo da Administração*. Cadernos de Administração Pública, EBAP/FGV, nº 16, 1955.