

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ANA CLAUDIA PEDROSA DE OLIVEIRA

**FLEXIBILIDADE DE GESTÃO E DESEMPENHO DO APARELHO DO ESTADO:  
EXPLORANDO CAUSALIDADES E CONEXÕES**

SÃO PAULO  
2012

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

ANA CLAUDIA PEDROSA DE OLIVEIRA

**FLEXIBILIDADE DE GESTÃO E DESEMPENHO DO APARELHO DO ESTADO:  
EXPLORANDO CAUSALIDADES E CONEXÕES**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas.

Orientadora: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

SÃO PAULO  
2012

Oliveira, Ana Claudia Pedrosa de.

Flexibilidade de gestão e desempenho do aparelho do estado: Explorando causalidades e conexões/ Ana Claudia Pedrosa de Oliveira – 2012.

149 f.

Orientadora: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco

Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

1. Administração pública – Minas Gerais. 2. Contratos de gestão. 3. Reforma administrativa – Minas Gerais. 4. Planejamento estratégico. I. Pacheco, Regina Silvia Viotto Monteiro. II. Dissertação (CMAPG) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo. III. Título.

CDU 35(815.1)

ANA CLAUDIA PEDROSA DE OLIVEIRA

**FLEXIBILIDADE DE GESTÃO E DESEMPENHO DO APARELHO DO  
ESTADO: EXPLORANDO CAUSALIDADES E CONEXÕES.**

Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo.

Linha de Pesquisa: Transformações do Estado e Políticas Públicas.

Orientadora: Regina Silvia Viotto Monteiro Pacheco.

Data de aprovação:

29 de fevereiro de 2012.

Banca examinadora:

---

Prof.<sup>a</sup> Regina Silvia Viotto Monteiro  
Pacheco (Orientadora)  
FGV-EAESP

---

Prof.<sup>a</sup> Cibele Franzese  
FGV/EAESP

---

Prof. Humberto Falcão Martins  
Instituto Publix

SÃO PAULO  
2012

## **Agradecimentos**

À professora Regina Pacheco, pela orientação, convivência e constante aprendizado. A oportunidade de trabalharmos juntas logo no início do mestrado foi fundamental para a aproximação e o encantamento pelo tema. Obrigada pela confiança e parceria.

Aos integrantes da banca de qualificação: Marco Antônio Carvalho Teixeira e Cibele Franzece. As críticas e sugestões foram essenciais para eu identificar e amenizar os desvios de rota. Agradeço também ao professor Humberto Martins, que, junto à Cibele, se prontificaram a participar da banca. É um privilégio ter esses dois mestres da área na minha defesa.

À Fundação Getúlio Vargas, pela incrível oportunidade de estudar com grandes professores.

Aos funcionários da EAESP, pelo carinho e convivência quase diária, em especial a Tom, Sr. Osvaldo, Thereza, Marta, Luciana e Rosa.

Agradeço de maneira muito especial aos amigos e ex-orientadores que tive na Universidade Federal de Viçosa: Luciana Gomes, Ricardo Gomes e Simone Martins. Vocês foram essenciais nessa caminhada!

Aos amigos do mestrado e doutorado, pela convivência, aprendizagem e amadurecimento: Ana Paula Massoneto, Fernanda Papa, Lya Porto, Natalia Navarro, Sarah Faleiros, Luís Otávio, Thamara Strelec, Paula Ballesteros, Beni Trojbicz, Patricia Magdalena e, em especial, ao Guilherme Martins. A amizade de vocês me engrandece.

Agradeço o apoio incondicional que tive de minha família, especialmente aos meus pais, que sempre acreditaram que a educação é o melhor legado que eles poderiam me deixar.

À minha irmã, que sempre torceu e vibrou com minhas conquistas.

A todas as instituições e aos entrevistados que contribuíram com este trabalho.

Finalmente, agradeço a CAPES, CNPQ e FAPESP pelo apoio financeiro ao longo do meu mestrado.

## RESUMO

A contratualização de resultados é apontada como um dos principais instrumentos das Reformas ocorridas nas décadas de 1980 e 1990 e consiste em conceder flexibilidades gerenciais para organizações públicas e, em contrapartida, estipula metas e resultados a serem perseguidos. A efetividade da contratualização de resultados como mecanismo para aumentar o desempenho do governo não é consenso na literatura da área. Sendo assim, essa dissertação objetiva explorar as relações entre flexibilidades concedidas e resultados alcançados. Não se trata de buscar estabelecer relações diretas, uma vez que é difícil isolar variáveis; esta pesquisa busca investigar possíveis conexões entre os resultados alcançados e outras dimensões relativas ao desempenho de organizações públicas em contexto de flexibilização de algumas regras da administração pública. Esta investigação é baseada em um estudo de caso múltiplo, em três Secretarias Estaduais de Minas Gerais, estado brasileiro que implementou a contratualização de resultados de maneira mais abrangente e que mais avançou na concessão de flexibilidades, bem como na busca de melhores resultados. A metodologia empregada é eminentemente qualitativa, por meio de entrevistas semiestruturadas com a equipe que implementou o modelo; com a equipe atual; com os gestores das secretarias selecionadas; atores chave da área de controle, além dos atores estratégicos das entidades selecionadas. Para análise dos dados, foi utilizada a técnica Análise de Conteúdo. Os resultados da pesquisa apontam que as flexibilidades concedidas em Minas Gerais são um tanto quanto tímidas e não são relacionadas com a área de gestão dos órgãos. Foi identificado que as flexibilidades fogem do conceito original do mecanismo e que a contratualização implementada no estado tem um foco muito maior nos resultados pactuados do que nos meios para os órgãos alcançar tais resultados. Foi identificado, ainda, que, a partir da institucionalização do Prêmio Produtividade – remuneração variável, as flexibilidades deixaram de ser o atrativo dos órgãos na pactuação das metas, prejudicando ainda mais as flexibilidades. Entretanto, os resultados da pesquisa sustentam que mesmo com um alcance restrito, há uma percepção positiva do mecanismo quando ele está amparado pelo alinhamento das estratégias ao planejamento do governo, em que as medidas representem e sejam vistas como valorização os funcionários, sem, no entanto, serem confundidas diretamente com benefícios; que haja um esforço na capacitação e empoderamento dos atores estratégicos e dos de ponta, que executam as políticas públicas, e que os gestores sejam responsivos e *accountable* em suas ações. Ademais, a pesquisa apontou que existem elementos no processo de concessão de flexibilidades que estavam com sua importância subdimensionada. Os casos estudados revelaram que talvez tão – ou mais importante que as flexibilidades gerenciais, são a remuneração variável e o *enforcement* dos atores estratégicos das entidades vinculadas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reforma da gestão pública; contratualização de resultados, flexibilidades de gestão e desempenho de organizações públicas.

## **ABSTRACT**

The contracting of results is seen as a major instrument of reforms occurred in the 1980s and 1990s, and is to give management flexibility for public organizations and in return, provides goals and outcomes to be pursued. The effectiveness of contracting of results as a mechanism to increase government performance is not a consensus in the literature. This dissertation aims to explore the relations between flexibilities provided and results achieved. It is not seeking to establish direct relations, since it is difficult to isolate variables; the research seeks to investigate possible connections between the achievements and other dimensions relating to the performance of public organizations in the context of relaxation of some rules of government. The research is based on a multiple case study in three Departments of Minas Gerais, the Brazilian state that has implemented the contract system results in a more comprehensive and most advanced in the granting of flexibilities and the search for best results. The methodology is essentially qualitative, through semi-structured interviews with the team that implemented the model, with the current staff, with managers of select departments, key actors control area, in addition to the strategic actors of select cases, and data analysis was done by content analysis technique. The survey results indicate that flexibilities provided in Minas Gerais are some timid, and are not related to the management area of the institution. It was identified that the flexibilities provided in Minas flee from the original concept of the mechanism and implemented in the contracting state has a much greater focus on agreed outcomes than the means for achieving such results organizations. It was identified, further, that from the institutionalization of the variable compensation, the flexibilities are no longer the attraction of bodies in the agreements of the goals, further damaging the flexibilities. However, the results of the research argue that even with a limited scope, there is a positive perception of the mechanism when it is supported by the alignment of the strategies the government planning, in which the measures are seen as representing and valuing employees, without however, be confused with direct benefits, there is an effort in capacity building and empowerment from the strategic and cutting edge, running public policy, and that managers are responsive and accountable in their actions. Moreover, the survey indicated that there are elements in the process of granting of flexibilities that were underestimated their importance. The case studies revealed that perhaps as - or more important than the managerial flexibility, are the variable compensation and enforcement of the strategic actors of the organizations involved.

**KEY-WORDS:** Public management reform, contracting of results; flexibility and performance.

## LISTA DE QUADROS E GRÁFICOS

### Quadros

Quadro 01: Modelos de reformas implementados na Inglaterra .....	26
Quadro 02: Forma de propriedade e de administração das atividades públicas .....	40
Quadro 03: Grupo de flexibilidades de acordo com seu impacto na gestão .....	55
Quadro 04: Relação de órgão/entidade por secretaria estadual selecionada para o estudo .....	62
Quadro 05. Codificação dos entrevistados .....	65
Quadro 06: Categorias de Análise e respectivas descrições .....	67
Quadro 07: Novo grupo de flexibilidades de acordo com seu impacto na gestão ....	90
Gráfico 01: Número de Instituições por Flexibilidade no Acordo de 2ª Etapa no ano de 2009.....	57



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

AGEI – Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação  
BSC – Balanced Scorecard  
CAA – Comissão de Acompanhamento e Avaliação  
CETEC – Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais  
CGE – Controladoria-Geral do Estado  
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público  
ENAP – Escola Nacional de Administração Pública  
ESP – Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais  
FAPEMIG – Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Minas Gerais  
FEAM – Fundação Estadual do Meio Ambiente  
FHA – Fundação Helena Antipoff  
FHEMIG – Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais  
FUNED – Fundação Ezequiel Dias  
HEMOMINAS – Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia de Minas Gerais  
IEF – Instituto Estadual de Florestas  
IGA – Instituto de Geociências Aplicadas  
IGAM – Instituto Mineiro de Gestão das Águas  
IPEM/MG – Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Minas Gerais  
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias  
MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado  
OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico  
OS – Organização Social  
OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público  
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PSF – Programa Saúde da Família  
SCGERAES – Superintendência Central de Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado  
SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento sustentável  
SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais  
SETE – Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego  
SISEMA – Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos  
SISVAN – Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional  
UEMG – Universidade do Estado de Minas Gerais  
UNIMONTES – Universidade Estadual de Montes Claros  
UTRAMIG - Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais

## SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO .....	12
1.1 Problema de Pesquisa .....	15
1.2 Objetivos .....	15
1.3 Justificativa e relevância do estudo.....	17
1.4 Estrutura da Dissertação.....	18
2. REVISÃO DE LITERATURA .....	20
2.1 Burocracia Weberiana e suas disfunções .....	20
2.2 As Reformas da Gestão Pública .....	22
2.3 Contratualização de resultados – Experiência Internacional.....	26
2.3.1 O Modelo Francês .....	30
2.3.2 O Modelo Inglês.....	32
2.4 A experiência brasileira.....	36
2.4.1 A experiência de Minas Gerais .....	48
3. METODOLOGIA.....	60
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS .....	68
4.1 Hemominas.....	68
4.2 Feam.....	71
4.3 Utramig .....	74
4.4 Análise .....	77
4.4.1 Formulação e implementação das flexibilidades de gestão.....	78
4.4.3 Categoria 02. Conhecimento e apropriação das flexibilidades no contexto do Acordo de Resultados.....	102
4.4.2 Categoria 03. Flexibilidades e sua relação com o resultado.....	115
4.4.5 Categoria 04. Limites e Potencialidades.....	121
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	125

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	130
ANEXO I. PRERROGATIVAS PARA AMPLIAÇÃO DAS AUTONOMIAS GERENCIAIS, FINANCEIRAS E ORÇAMENTÁRIAS.....	140
<b><i>ANEXO II. ORGANOGRAMA INSTITUCIONAL DA HEMOMINAS</i></b>	<b>145</b>
ANEXO III. ORGANOGRAMA INSTITUCIONAL DA FEAM.....	146
ANEXO IV. ORGANOGRAMA INSTITUCIONAL DA UTRAMIG.....	147
ANEXO V – COMPETÊNCIAS DA ASSESSORIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA E INOVAÇÃO .....	148
ANEXO VI. COMPETÊNCIAS DA SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E FINANÇAS.....	149

## 1. INTRODUÇÃO

Se há um único tema que caracteriza o setor público a partir da década de 1980 é a demanda por desempenho (RADIN, 2000a: 168), que, além dos resultados explícitos da ação governamental, também requer o desenvolvimento de meios para alcançar tais resultados e instrumentos gerenciais que possam orientar os gestores a melhorar a qualidade do serviço. Essa busca por melhor desempenho, de acordo com Dorrell (1993), está fazendo com que governos, no mundo inteiro, reconheçam a oportunidade de melhorar a qualidade e a eficácia do setor público.

Nesse sentido, no centro das Reformas Gerenciais iniciadas no final da década de 1980, na maioria dos países da OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, o alcance de melhor desempenho<sup>1</sup> sempre foi perseguido, entre outras medidas, por meio da concessão de flexibilidades gerenciais que facilitam o alcance de melhores resultados. A contratualização de resultados foi um dos principais instrumentos das reformas e consistiu em estipular metas e resultados a serem perseguidos e, em contrapartida, conceder flexibilidades gerenciais (JANN E REICHARD, 2002).

Em outras palavras, a contratualização de resultados pode ser entendida como um mecanismo de melhoria da gestão pública, na medida em que estabelece, com clareza, metas e resultados a serem alcançados, propiciando maior transparência, permitindo uma maior orientação em direção aos resultados e uma relação direta de controle entre as partes do contrato. Ademais, ao receberem flexibilidades de gestão, os órgãos contratados têm a possibilidade de promover uma melhor adequação entre os meios e os fins (resultados) visados.

---

<sup>1</sup>Desempenho é um termo sujeito a inúmeras variações de acordo com as disciplinas que tratam do tema, embora existam alguns consensos majoritários em torno de uma definição. Numa abordagem mais simples, Dooren, Bouckaert e Halligan (2010) conceituam desempenho como comportamento deliberado e intencional, seja de indivíduos ou de organizações. Já em uma abordagem abrangente, Palvarini (2010) define desempenho como **esforços** empreendidos na direção de **resultados** a serem alcançados. A equação simplificada é: desempenho = esforços + resultados; ou desempenho + esforços = resultados.

Porém, uma dúvida constante da literatura da área é se a relação entre flexibilidade e desempenho realmente existe. Os autores mais críticos (POLLITT, 1993; HOOD, 2007) relacionam a difusão de práticas gerenciais na administração pública a um caráter ideológico e de valor, levando a crença de que a utilização de mecanismos gerenciais é a única forma eficiente de gerenciar e organizar o Estado.

Outra crítica dos autores em relação à onda de reformas da gestão pública das décadas de 1980 e 1990 é que, em teoria, a motivação das reformas está fortemente ligada à busca da melhoria do desempenho e a uma gestão mais flexível das organizações públicas; entretanto, os autores enxergam um paradoxo ao constatar que, “na prática, os passos dados para verificar se realmente houve melhoria no desempenho foram quase sempre ‘muito pequenos, muito atrasados’” (POLLITT; BOUCKAERT, 2002, p. 24).

Por outro lado, vários autores afirmam haver uma relação positiva entre flexibilidade de gestão e aumento do desempenho (JANN e REICHARD, 2002; TROSA, 2001). Os estudos de Jann e Reichard (2002) apontam que o modelo contratual sustenta e fortalece a efetividade governamental, uma vez que estabelece uma nova lógica de atuação, deixando para trás o controle burocrático e avançando em direção a novas formas de controle e gestão. De forma complementar, após ter acompanhado a experiência de vários países, Trosa (2001) concluiu que os resultados dos governos são melhores quando as metas são negociadas (não impostas unilateralmente) e quando as flexibilidades são concedidas tendo resultados a alcançar como contrapartida.

As experiências dos países da OCDE, com a introdução das flexibilidades de gestão, têm trazido resultados positivos e não deve ser revertida nos próximos anos, uma vez que, de acordo com Lapsley: “*the NPM is here to stay. But it is still evolving and developing*” (2008, p. 93).

Alguns autores apontam outras conexões entre contratualização de resultados e desempenho. Para Jann & Reichard (2002), a utilização da contratualização tem sido efetiva contra a ‘independência autárquica’ das organizações, facilitando a formulação, revisão e implementação de prioridades. Além disso, a nova forma de relacionamento entre os órgãos públicos têm contribuído tanto para a melhoria do

desempenho, quanto para o aumento da transparência e *accountability*<sup>2</sup> (OCDE, 2004).

No Brasil, a possibilidade de concessão de flexibilidades de gestão por meio do contrato de gestão foi introduzida há pouco menos de quinze anos, por meio de Emenda Constitucional<sup>3</sup> (aprovada em 1998), no contexto das reformas propostas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995), no primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso. Em consonância com a experiência internacional, o Estado brasileiro passaria a adotar a contratualização de resultados como instrumento para melhoria de resultados no setor público (PACHECO, 2010).

Entretanto, no cenário nacional, esse tema é polêmico, uma vez que conceder flexibilidades gerenciais ocasiona várias resistências, como, por exemplo, das agências de controle e do setor econômico dos governos, as quais acreditam que a maior autonomia coloca em risco o ajuste fiscal; da sociedade civil e de grande parte da comunidade acadêmica, que têm uma desconfiança geral nos administradores públicos, acreditando que eles agirão sempre em benefício próprio, em detrimento do interesse público (ABRUCIO, 2010; PACHECO, 2010), representando, assim, um risco ao controle orçamentário. Tais resistências se sustentam, em parte, no legado patrimonialista, sempre presente na realidade da política brasileira. Recentemente, o poder exacerbado praticado pela área de controle na administração pública brasileira também tem sido apontado como grande impasse sobre o tema das flexibilidades de gestão.

Outra particularidade brasileira é que a reforma implementada no país fomentou a discussão sobre o assunto e avançou nos quesitos de desempenho, resultados e formas diversificadas de controle; entretanto, pouco se discutiu e avançou em relação à concessão de flexibilidades gerenciais, sendo que as efetivamente

---

<sup>2</sup> Na língua portuguesa, *accoutability* é ainda um termo de difícil tradução. A OCDE define *accountability* como sendo “[...] a obrigação daqueles que possuem determinadas responsabilidades de prestar contas e responder pelas suas ações” (OCDE, 2005b, p. 2). QUIRK (1997) chama atenção para os três propósitos principais da *accountability* na Administração Pública: direcionar e orientar a ação administrativa; aferir o desempenho e os resultados; e garantir sua probidade e integridade. Neste trabalho, o termo será utilizado no sentido de responsabilização dos funcionários públicos pelos resultados da sua ação perante os atores sociais e políticos aos quais prestam contas.

<sup>3</sup> Emenda Constitucional nº 19/1998.

implementadas são pouco abrangentes e se estendem em um contexto mais operacional do que na área de gestão (PACHECO, 2010).

Assim, analisar essa problemática possibilitou uma melhor compreensão do papel das flexibilidades gerenciais no contexto da contratualização de resultados, assim como o entendimento das relações e conexões entre flexibilidades e resultados alcançados. Vale ressaltar que não se trata de uma discussão unicamente de âmbito gerencial e administrativo, mas sim de uma discussão relacionada ao funcionamento do aparelho estatal, enfocando a gestão pública como fator influenciador do funcionamento geral do Estado e, conseqüentemente, do seu desempenho.

### **1.1 Problema de Pesquisa**

O exercício de relacionar as variáveis desempenho e flexibilidade não é uma tarefa fácil, fato que pode ser evidenciado pela ausência de consenso na literatura acerca do tema. Mesmo ciente das dificuldades intrínsecas a esse exercício, a presente pesquisa busca responder a seguinte pergunta de pesquisa:

*Como se dão as possíveis conexões entre a concessão de flexibilidades gerenciais e o desempenho das organizações públicas?*

### **1.2 Objetivos**

O objetivo geral deste estudo é verificar se a concessão de flexibilidades gerenciais tem afetado, de alguma forma, o desempenho e os resultados alcançados pelas organizações públicas. Especificamente, pretende-se:

- Entender as razões pelas quais um governo opta pela concessão das flexibilidades de gestão;

- Identificar potencialidades e limites das flexibilidades para agilizar os processos internos;
- Verificar de que modo as flexibilidades são percebidas pelos gestores públicos;
- Buscar identificar e explorar outras conexões e causalidades entre as variáveis flexibilidade e desempenho.

Em relação ao último objetivo específico, é importante salientar que, em pesquisas qualitativas, como esta, as variáveis de estudo devem ser definidas e descritas de modo claro e compreensivo, a fim de não deixar margem de erro no momento de interpretação e análise dos dados (LAKATOS & MARCONI, 1985). Elas se dividem em variáveis independente e dependente.

A variável independente é aquela que tem o poder de afetar, influenciar ou determinar outra variável (RICHARDSON et. al., 1985; KERLINGER, 1979; LAKATOS & MARCONI, 1983, 1985 *apud* PEREIRA, 1996). Em outras palavras, essa variável ocorre antes da variável dependente e tem o poder de manipulá-la. No presente estudo, a variável independente são as flexibilidades de gestão.

Por outro lado, as variáveis dependentes são aquelas afetadas ou explicadas pela variável independente (RICHARDSON et. al., 1985). Para Lakatos e Marconi (1983, 1985) *apud* Pereira (1996), a variável dependente "consiste naqueles valores (fenômenos, fatores) a serem explicados ou descobertos, em virtude de serem influenciados, determinados ou afetados pela variável independente". Dessa maneira, neste estudo, a variável dependente é o desempenho das organizações públicas.

Essa variável dependente – desempenho – é afetada por várias outras variáveis independentes, pois muitos são os fatores que contribuem para a melhoria do desempenho de uma organização pública. Desse fato, torna-se impossível um estudo em termos de relação direta entre as duas variáveis, tendo em vista a impossibilidade de isolar a variável independente.



Sendo assim, este estudo busca explorar os nexos, as influências e as conexões entre as variáveis flexibilidade e desempenho, por meio de uma pesquisa qualitativa, abordagem que oferece mais subsídios para a investigação de relações entre as variáveis que não podem ser isoladas.

Ressalta-se, portanto, que o ponto de partida deste estudo é o de que há, sim, uma relação positiva entre as duas variáveis. Essa suposição se sustenta na literatura crítica às disfunções e limitações da burocracia e nas avaliações das reformas em curso nos países pioneiros. Porém, ao término desta dissertação, tal hipótese foi relativizada, tendo em vista as particularidades do modelo implementado no governo de Minas Gerais.

### **1.3 Justificativa e relevância do estudo**

Este estudo se justifica pela ampliação da fronteira do conhecimento no que se refere ao campo da gestão pública e sua relação com o desempenho das instituições. Salienta-se que, na literatura pesquisada, foram encontrados trabalhos que analisam o desempenho de governos e órgãos públicos por meio dos mecanismos disseminados no contexto das reformas gerenciais – principalmente a contratualização de resultados. Contudo, não se encontrou trabalhos empíricos que analisam e relacionam o desempenho das instituições públicas sob a perspectiva da concessão de flexibilidades gerenciais.

Além disso, como cada vez mais são exigidos, das organizações do setor público, busca por melhor desempenho, orientação para os resultados, entrega de serviços de qualidade, foco no usuário e maior eficiência da Administração Pública (GOMES, 2009), estudos como este, que buscam compreender e analisar mecanismos de gestão com foco no melhor desempenho, tornam-se relevantes.

Ressalta-se que a escolha de instituições públicas do estado de Minas Gerais como objeto de investigação deveu-se ao fato de que, no Brasil, o governo mineiro é o único que concede flexibilidades gerenciais a Secretarias Estaduais e a

órgãos/entidades vinculados como contrapartida da pactuação de metas e resultados *a priori*, no âmbito do contrato de gestão.

#### **1.4 Estrutura da Dissertação**

Esta dissertação está estruturada em seis capítulos. No capítulo um, são apresentados a introdução, o problema de pesquisa, os objetivos e a justificativa deste trabalho, com destaque para a falta de consenso da literatura da área e as particularidades deste tema no contexto brasileiro.

No segundo capítulo, será apresentada uma contextualização teórica sobre o tema, desde a burocracia weberiana e suas disfunções, passando para as reformas da gestão pública como alternativa para suprir os aspectos negativos do modelo burocrático. Em seguida, é feita uma análise da reforma implementada em alguns países pioneiros, tais como a França, Nova Zelândia e Inglaterra, reforma esta que o Brasil usou como modelo. Adiante, entra-se no cenário brasileiro, onde são descritas as primeiras tentativas de reformar o estado brasileiro para, enfim, esmiuçar a Reforma de 1995, analisando as características, os limites e as resistências à sua implementação. Na sequência, é feita a caracterização da Reforma implementada em Minas Gerais, desde sua criação, até os dias atuais. O foco do capítulo está no desempenho alcançado pelo Estado após a implementação do Acordo de Resultados e nas flexibilidades de gestão concedidas com o intuito de facilitar as organizações públicas a atingirem os resultados pactuados.

No capítulo três, são expostos os dispositivos metodológicos do trabalho. Assim, são explicados a caracterização da pesquisa, os tipos de coleta de dados, a escolha das secretarias e das entidades vinculadas, além de detalhar como e por meio de qual técnica os dados foram analisados.

Na quarta seção, primeiramente, são apresentadas as três entidades selecionadas para este estudo: Hemominas, Feam e Utramig. Adiante, é relatado o processo de formulação de cada uma das flexibilidades. O entendimento desse processo e dos

atores envolvidos é fundamental para compreender as relações entre as flexibilidades e o desempenho das instituições nos dias de hoje. E, por fim, dar-se-á início à análise das categorias propriamente ditas.

Nas considerações finais, são apresentados as descobertas da pesquisa após comparação com os dados do referencial teórico utilizado. Na sequência, os objetivos geral e específicos são discutidos e, em seguida, a pergunta de pesquisa é retomada e os principais resultados obtidos na pesquisa são apresentados. Por último, tendo em vista os resultados do trabalho, são sugeridas algumas pesquisas futuras com o mesmo objeto, isto é, a concessão de flexibilidades gerenciais.

## **2. REVISÃO DE LITERATURA**

Em função do objeto de investigação deste estudo, os seguintes temas serão abordados: Burocracia Weberiana e suas disfunções, as Reformas da Gestão Pública, Contratualização de resultados, as experiências internacionais, a experiência brasileira e, por fim, a de Minas Gerais.

### **2.1 Burocracia Weberiana e suas disfunções**

Ao falar de burocracia, Weber refere-se a uma forma moderna por excelência, e a mais eficaz de todas, de se alcançar objetivos pré-fixados mediante a organização de tarefas coletivas. De acordo com o autor (1946, p. 24), as características que tornam a burocracia um modelo sólido são a especialização e os treinamentos racionais, combinados com regulamentos, leis e normas administrativas previamente determinadas. Weber acrescenta que, em um Estado Moderno, necessária e invariavelmente, a burocracia é quem realmente governa, uma vez que o poder não é exercido por discursos parlamentares nem por proclamações monárquicas, mas, sim, através da rotina administrativa.

Na obra *Parlamento e Governo na Alemanha Reconstruída*, de 1918, Weber afirma que o aperfeiçoamento do funcionalismo burocrático é medido, entre outros fatores, por: estrutura de carreira; treinamento especializado; divisão funcional do trabalho; atribuição de responsabilidades, controle documental e estrutura hierárquica. Nesse sentido, salienta o autor, a razão do progresso da organização burocrática é sua superioridade puramente técnica sobre qualquer outra forma de organização, por meio de precisão, velocidade, clareza, subordinação rigorosa, previsibilidade do funcionamento organizacional e seu caráter racional.

Observa-se que, no modelo burocrático, há uma grande preocupação em viabilizar a racionalidade técnica e a divisão social do trabalho como mecanismo de combater

os vícios e práticas patrimonialistas, práticas estas que se configuraram como principal fator para o surgimento da burocracia (MEDEIROS, 2006).

Essa análise passa a ser contestada já a partir dos anos 1950, uma vez que, estudando as características da burocracia que conduzem à máxima eficiência, notou-se também as consequências imprevistas (ou indesejadas) que a levam à ineficiência e às imperfeições. Nessa perspectiva, Merton (1959) afirma que a burocracia weberiana apresenta tanto funções quanto disfunções. Para o autor, que centra suas críticas no controle procedimental, o funcionário tem comportamento disciplinado e metódico, além de um apego excessivo às regras e normas internas. O burocrata desloca os objetivos (fins) aos meios, e isso leva à rigidez de comportamento no trato com o público. Ademais, essa forma de comportamento leva a uma organização informal defensiva, impessoal e com pouco contato com o usuário.

Selznick (1964), por sua vez, centra sua crítica no papel da delegação de autoridade, que decorre do princípio da especialização. O autor salienta que a delegação leva à bifurcação de interesses e os burocratas passam a ter sub-objetivos que não são os da alta cúpula hierárquica. Dessa forma, os interesses pessoais do burocrata tornam-se diferentes dos objetivos da organização como um todo.

Dessa forma, as discussões acerca da ineficiência dos Estados que mantinham suas administrações baseadas nos fundamentos burocráticos tradicionais, ainda no século XX, vieram confirmar as limitações já expostas por alguns estudiosos. Além de suas próprias deficiências, o modelo burocrático sofreu um ataque natural do tempo, uma vez que as mudanças ao longo do Século XX, quanto ao papel do Estado, levantaram questionamentos em torno de quais modelos de administração de Estado melhor se adaptariam frente a tais mudanças (MEDEIROS, 2006). Sendo assim, o modelo burocrático passou a ser questionado como não sendo o mais apropriado mecanismo institucional de governança para gerir as estruturas do Estado (LANE, 2000).

Novas críticas surgirão nos anos 1980-90, a partir da crise do Estado. De acordo com Bresser Pereira (1996), na administração pública, é notório que as disfunções

tornam a burocracia um sistema lento, caro, autorreferido e pouco ou nada orientado para o atendimento das demandas dos cidadãos, que é o seu alvo principal. Tais disfunções impedem inteiramente a inovação e a capacidade criadora dos seus funcionários. Diante desse contexto, é preciso repensar o modelo de Estado e rever as políticas de gestão, corrigindo as distorções e desvios, com vista ao sucesso da ação governamental.

Para responder a tais limitações, iniciou-se um processo de mudança nos padrões gerenciais da administração pública, dando origem a uma série de doutrinas administrativas que vêm permeando, desde então, as discussões em torno das reformas do aparelho do estado (ABRUCIO, 1996). Esses novos modelos teóricos acerca da gestão do Estado iniciaram o movimento da *New Public Management*.

## **2.2 As Reformas da Gestão Pública**

As reformas da gestão pública foram iniciadas nos anos 1980, com conexões ainda genéricas, e cunhadas por Hood, em 1992, como uma alternativa às disfunções da Administração Pública Burocrática, buscando agregar questões como qualidade dos serviços; transparência e *accountability*; participação política, equidade e justiça (ABRUCIO, 2008), além de flexibilidades gerenciais e controle por desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos antecipadamente, sob a perspectiva do “*what gets measured gets managed*” (KAPLAN; NORTON, 1997, p. 21). Ademais, para Pires (2010), o novo modelo trouxe para o centro do debate a preocupação com o desempenho, o foco no resultado e a otimização do orçamento público, prometendo a melhoria da eficiência e responsividade por parte dos gestores.

No âmbito das reformas da gestão pública, a burocracia é agora menos centralizada e menos hierarquizada em relação aos períodos anteriores. Os graus de descentralização da burocracia e da política governamental têm variado entre países, mas em quase todos há menos poder investido no centro do que no passado (PETERS e PIERRE, 2010). A estrutura tornou-se uma questão central na década de 1990. De acordo com os críticos, se a natureza hierárquica das instituições

públicas foi trocada por alguma forma organizacional mais horizontal e flexível, proporcionando mais autonomia às equipes de atendimento, muitos dos problemas de falta de legitimidade e ineficiência também foram resolvidos (Idem).

As ideias reformistas surgiram em governos neoliberais, como a Inglaterra da era Thatcher e os Estados Unidos no governo Reagan. Mas, com o tempo, as reformas foram disseminando para governos de diferentes orientações, ficando claro que a consequência primeira das reformas é fortalecer o próprio Estado, tornando-o mais eficiente na entrega de serviços aos cidadãos, e não enfraquecendo-o, como almejavam os neoliberais (ANDERSON, 1995).

Os países que mais avançaram na reforma da gestão pública foram a Inglaterra, a Nova Zelândia, a Austrália, os países escandinavos e os Estados Unidos. Todos implementaram a reforma como alternativa para gerir suas burocracias, melhorar o desempenho e aumentar a *accountability*, por meio de mecanismos de flexibilização institucional e funcional da gestão. Abrucio (2008) salienta que a combinação entre a flexibilidade da gestão e o aumento da *accountability* exige um maior desenvolvimento dos mecanismos de controle por resultado, como por exemplo, a contratualização de resultados.

Como consequência dessa perspectiva, a questão fundamental que se coloca é como conciliar, por um lado, maior flexibilidade com as necessidades de controle e prestação de contas para o público externo e, por outro lado, a produção de ações que tenham o maior potencial de impacto e sustentabilidade na realidade social e econômica (PIRES, 2010, p. 12).

Ainda segundo o autor, esse é um dos desafios centrais da gestão pública: equacionar o dilema entre o controle da atuação dos funcionários e a flexibilidade. Nas palavras de Pires:

se por um lado, ampla flexibilidade, adaptabilidade e criatividade na ponta geram inconsistências na atuação da organização e minam as possibilidades de produção de objetivos e políticas institucionais, além de também criar oportunidades para baixa produtividade, descompromisso e até mesmo corrupção; por outro lado, mecanismos de controle, padronização e indução de motivação frequentemente minam a construção e mobilização de capacidades e criatividade necessárias para o desenvolvimento de soluções que produzam

impacto e mudança de práticas e comportamentos em cada contexto específico (PIRES, 2012, p. 12).

Para Kettl (1997), os caminhos para implementar as reformas e tornar o serviço público mais eficiente e menos custoso são bastante variados, dificultando um conceito e modelo único. Isso porque, de acordo com Pollitt & Bouckaert (2000), as reformas da gestão pública podem ter vários significados, dependendo do contexto e da época. Um primeiro significado indica que esse modelo de gestão consiste em mudanças deliberadas de estruturas e processos das organizações do setor público com o objetivo de melhorar o desempenho. Ainda segundo os autores, as reformas não se basearam nos mesmos preceitos e, assim, não tiveram resultados iguais.

Em contraste com os críticos do modelo weberiano, que propunham mudanças radicais rumo à modernização do Estado, Olsen (2008) afirma que o melhor caminho para a adaptação das organizações no contexto atual é a sua modernização ponderada, tendo em vista que alguns mecanismos tidos como burocráticos e promotores da ineficiência podem ser apropriados para organizações específicas, visto que não existem constatações de que os mecanismos burocráticos atuam de forma semelhante em todos os tipos de organização. Em outras palavras, deve-se pensar no desempenho das organizações públicas além das relações entre os processos de trabalho – procedimentos e formas de atuação – e produtos. Em vez disso, deve-se explorar as características institucionais e sua adaptação às circunstâncias atuais, procurando soluções mais adequadas para cada situação.

Entretanto, mesmo com diferenças e particularidades, Abrucio & Pó (2002) observam que o ajuste fiscal, a eficiência gerencial, a capacidade de gestão e a *accountability* são temas-chave nas reformas implementadas mundo afora. Para os autores, as reformas iniciadas pelos países desenvolvidos nortearam as reformas dos países em desenvolvimento dos anos 1990, acrescentando-se novos tópicos na agenda, menos vinculados à lógica neoliberal do Estado mínimo. De acordo com os autores, dois temas tornaram-se predominantes: a busca por melhor desempenho e a democratização do poder público.

Essa mudança nos objetivos e instrumentos das reformas pode ser melhor entendida a partir da análise de Abrucio (2006) sobre a Inglaterra. O primeiro



modelo, o gerencialismo puro, importado da iniciativa privada, foi o fio condutor das reformas e o propulsor das grandes transformações da administração pública. Nesse modelo, “o principal objetivo era reduzir os custos do setor público e aumentar sua produtividade” (Idem, p. 10), por meio da privatização de empresas, corte de custo e pessoal, mecanismos de avaliação de desempenho, foco no controle *a posteriori* dos resultados, flexibilização da gestão de pessoal e contratualização de resultados (ABRUCIO e PÓ, 2002; ABRUCIO, 2006).

A segunda onda de reformas, o *consumerism*, acrescenta ao modelo anterior alguns novos conceitos, tais como a efetividade e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Nota-se, então, que a visão quantitativa de avaliar o serviço público, aos poucos, transformou-se em uma avaliação mais qualitativa, voltada para a necessidade dos cidadãos. Essa talvez tenha sido uma das principais revoluções no modelo gerencial (ABRUCIO, 2006).

Nas palavras desse autor, a terceira e última fase evolutiva das reformas administrativas, a *Public service orientation* (PSO):

leva aos temas do republicanismo e da democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, questões praticamente ausentes do debate no modelo gerencial (ABRUCIO, 2006, p. 190).

No Quadro 01, as três fases da administração pública podem ser visualizadas de forma esquemática, segundo os objetivos priorizados e o tratamento dado aos cidadãos.

	<b>Gerencialismo puro</b>	<b>Consumerism</b>	<b>Public service orientation</b>
<b>Objetivo</b>	Economia/Eficiência (produtividade)	Efetividade/qualidade	<i>Accountability</i> /equidade
<b>Tratamento dado aos cidadãos</b>	Tax payers (contribuintes)	Clientes/consumidores	Cidadãos

**Quadro 01** – modelos de reformas implementados na Inglaterra  
Fonte: elaboração própria, baseada em Abrucio (2006).

Percebe-se que, desde o início das reformas da gestão pública até os dias de hoje, o conceito passou por grandes transformações, saindo de meramente focado em

custos, que visavam aumentar a eficiência do serviço público, para uma visão mais abrangente, que, além de desempenho, qualidade e satisfação dos usuários, também está preocupado, entre outros aspectos, com a responsividade dos governantes e com a ampliação dos instrumentos de participação dos cidadãos, questões, que, até então, estavam fora da agenda de reforma.

Corroborando essa ideia, Petes e Pierre (2010, p. 14) afirmam que, na atual abordagem das reformas da gestão pública, a eficiência pode ser o valor de menor importância para o setor público, especialmente aos olhos do público. Para este, importa mais a prestação dos serviços do que o custo por unidade de serviço entregue. Isso não significa que o gestor público não deve cuidar da eficiência, mas indica que isso não necessariamente é um valor dominante.

### **2.3 Contratualização de resultados – Experiência Internacional**

Os contratos de gestão têm sido empregados em todo o mundo como meio de gerar compromisso com o desempenho entre órgãos superiores, agências setoriais, Administração Pública e seus órgãos vinculados. Freitas (1999) elenca três pontos-chave da contratualização de resultados: a) concessão de mais autonomia às organizações, em troca de maior compromisso com resultados e publicidade dos atos dos gestores; b) descentralização da execução orçamentária e minimização dos procedimentos burocráticos de controle; e c) simplificação das normas relativas aos recursos humanos das unidades. O autor acrescenta que, em alguns países, além da contratualização de resultados, também são adotadas iniciativas que incentivaram comportamentos típicos do setor privado, como competição entre as agências, ou entre elas e empresas privadas, bem como a retenção e a utilização dos excedentes (autofinanciamento).

Nesse sentido, Trosa (2001) afirma que o contrato de gestão não é apenas uma delegação e imposição de metas de desempenho, muito menos um mecanismo em que concede, sem contrapartidas, autonomias gerenciais. O contrato é, para a

autora, uma negociação entre duas partes, cada qual com seus direitos e obrigações.

As experiências internacionais mostram que há vários caminhos para implementar a contratualização de resultados, variando de acordo com os aspectos políticos, econômicos e sociais da realidade local. Porém, a referida autora ressalta que todas elas têm em comum o interesse pelo diálogo, bem como pela construção de uma relação menos hierárquica e de imposição, além da busca por melhores resultados (POLLITT e BOUCKAERT, 2011).

McNab e Melese (2001) extraíram algumas lições dos esforços internacionais. Primeiro, as metas de desempenho têm que estar vinculadas às estimativas de um plano plurianual – conexão com o plano estratégico e consolidadas à base de dados de um órgão central de orçamento. Na segunda lição, destaca-se que os investimentos em tecnologia, sistemas de informação e recursos humanos devem estar acompanhados de autonomia e capacitação gerencial – *empowerment* – da força de trabalho dos órgãos de escalões inferiores. Freitas (1999) corrobora essa última lição ao afirmar que a concessão de autonomia gerencial e a capacitação dos gestores são estratégias eficientes para aperfeiçoar o desempenho organizacional.

De acordo com a análise crítica de Pires (2010), as avaliações da implementação do modelo ao redor do mundo têm apontado para resultados paradoxais. Se, por um lado, existem experiências exitosas da aplicação da contratualização de resultados e do aumento do desempenho, por outro, existem casos em que o conjunto de metas de desempenho gera um reducionismo provocado pela pré-determinação e especificação dos resultados a serem alcançados. Nesse sentido, alguns estudos têm chamado a atenção para os efeitos disfuncionais da definição de metas quantitativas a priori (BOUCKAERT e BALK, 1991; DUNLEAVY e HOOD, 1994).

Para Pires (2010), o processo de definição de metas apresenta um conjunto de efeitos colaterais, tais como: o excessivo reducionismo daquilo que se espera ser competência do Estado e de suas burocracias, uma vez que limita e concentra as ações realizadas por organizações e seus funcionários; o desenvolvimento de práticas de “maquiagem” de dados no preenchimento de formulários e relatórios para aferição de produtividade; e a “criatividade contábil” no registro de atividades,

fazendo com que resultados indesejáveis possam ser facilmente codificados em termos de resultados almejados.

As experiências negativas têm apontado um conjunto de efeitos colaterais do modelo contratual e, após mais de duas décadas da disseminação do mecanismo, existem evidências de que ele tem falhado, em alguma medida, ao concretizar as expectativas de uma administração pública mais eficaz, eficiente e efetiva (HOOD e PETERS, 2004).

Na obra “Gestão Pública por Resultados: Quando o Estado se Compromete”, Trosa (2001) enumera os modelos contratuais implementados em alguns países ocidentais. Excetuando o modelo da França e da Inglaterra – que, posteriormente, serão descritos de forma mais aprofundada – os que apresentaram mais especificidades foram os implementados na Nova Zelândia e Austrália.

Para a autora, o modelo implementado na Nova Zelândia, no final da década de 1980, é o mais completo, com compromissos financeiros precisos por parte da administração e, em contrapartida, uma liberdade de gestão, especialmente de recrutamento, orçamento e pagamento de pessoal (sem qualquer condição de limite de salário, exceto o de não exceder o orçamento). Para assegurar que os compromissos acordados fossem respeitados, o contrato de gestão neozelandês especifica as sanções para os casos de não cumprimento dos itens.

Em relação aos limites e disfunções do modelo neozelandês, Schick (1996) aponta a prevalência dos *outputs* em detrimento dos *outcomes* – que são mais difíceis de ser mensurados –, bem como o fato de ter como pressuposto a desconfiança nos funcionários, resultando em um grande detalhamento dos processos de compras e prestação de contas. Ademais, Trosa (2001) afirma que não raramente os contratos neozelandeses eram aplicados ao pé da letra, em que as partes não faziam nada além do que estava fixado nos resultados, o que constitui em uma extraordinária rigidez do serviço público. Como reflexo dessa rigidez, a autora exemplifica com o emblemático caso dos hospitais que suspendiam suas atividades logo que a quota de *outputs* fosse atingida.

Por outro lado, o modelo implementado na Austrália, no início da década de 1980, pressupõe que, além da pactuação de metas e da concessão de flexibilidades

gerenciais, a responsabilização e *empowerment* dos dirigentes são imprescindíveis para o bom funcionamento do modelo.

O instrumento australiano possui algumas especificidades, tais como o pagamento prévio por produtividade de 1,25% por ano aos funcionários, a alocação na própria organização dos recursos economizados acima da taxa de produtividade e a possibilidade de parte desse recurso ser transferida para o ano fiscal seguinte (MCNAB e MELESE, 2001). Nesse sentido, fica claro que a autonomia é real, visto que o gestor público tem grande liberdade orçamentária e gerencial. A contrapartida é a obrigação de prestar contas dos resultados em números (TROSA, 2001, p. 79).

Porém, a autora ressalta que a experiência australiana não funcionou conforme prevista, pois as agências contratadas, ao terem grandes autonomias gerenciais durante todo o processo, não se viam na obrigação de prestar contas ao Tesouro e, quando o faziam, não era da forma adequada, pois os objetivos e metas eram estipulados de forma tão genérica que dificultava o processo de prestação de contas (Idem). Nesse sentido, a falta da prestação de contas somada com objetivos e metas mal dimensionados geraram disfunções na contratualização de resultados implementada na Austrália.

Desses dois casos rapidamente apresentados, notou-se que, diferentemente do Brasil, os órgãos que apresentam economias orçamentárias podem transferir parte dos recursos para o ano fiscal seguinte, uma medida que parece estar diretamente ligada à eliminação do comportamento inadequado: “gaste ou perca”, associado ao orçamento por controle (MCNAB e MELESE, 2001).

### 2.3.1 O Modelo Francês

Embora os casos de reformas tenham se intensificado na década de 1980, a experiência internacional, em termos de contrato de gestão, remonta a 1967, na França, a partir da recomendação contida no Relatório Nora (1967)<sup>4</sup>, como forma de enfrentar o alto grau de ineficiência das empresas estatais e de economia mista, bem como da demanda por mecanismos de controle mais flexíveis como condição para atingir maior nível de autonomia gerencial, desempenho e eficiência (SANTOS e CARDOSO, 2001). Ademais, o instrumento foi implementado como mecanismo de convergência do comportamento das empresas públicas francesas (LEMOS, 2009).

Em 1969, foram assinados os primeiros contratos, abrangendo concessionárias de serviços públicos nos setores de transporte e energia. Apesar de ter obtido bons resultados, a prática foi interrompida e retomada apenas em 1978, sob a denominação de Contratos de Empresa, caracterizados como compromissos negociados entre as partes, sem natureza jurídica, e baseados em indicadores de produtividade de gestão ou de resultado (SANTOS e CARDOSO, 2001).

Em 1982, o modelo foi reformulado – agora Contrato Pleno – e disseminado para todas as empresas estatais que dependiam de recurso público. Esse novo modelo tinha como propósito articular a estratégia das empresas à política industrial do país, assegurando condições mais flexíveis (Idem). Nos anos de 1984 e 1988, houve duas outras reformulações com o propósito de torná-lo mais flexível e valorizar ainda mais o compromisso da pactuação.

A partir de 1988, outras formas de contratos foram implementadas, agora entre o nível central e regional de governo, com o objetivo de descentralizar atribuições, dada a natureza do sistema unitário francês (Idem). Porém, somente a partir da década de 1990, o governo francês implementou o modelo contratual nos moldes do

---

<sup>4</sup> Documento produzido pelo Grupo de Trabalho do Comitê Interministerial de Empresas Estatais e organizado pelo governo francês com o objetivo de melhorar a situação de suas empresas. O relatório defendia a necessidade de “destinar uma função reforçada, mas renovada, de eficiência e de coerência” às empresas estatais, por meio de planejamento central (SANTOS e CARDOSO, 2001).

que foi disseminado mundo afora: contratos com entidades da administração direta do Estado – centros de responsabilidade –, com a pactuação de metas e resultados, em troca de flexibilizações do controle administrativo sobre sua gestão. Para se qualificar como centro de responsabilidade, o órgão interessado deveria desenvolver um projeto de serviço, com a definição precisa de objetivos e a adoção de métodos de avaliação de resultados (ENAP, 1993).

Santos e Cardoso (2001) esclarecem que:

No período de duração do contrato havia um rigoroso sistema de acompanhamento dos resultados quantificados em metas, o Estado flexibilizava a gestão dos serviços, concedendo dotação orçamentária global, liberdade para distribuição de horários de trabalho, autorização para pagamento de gratificações a trabalhos suplementares, supressão de controles financeiros prévios, créditos para investimento em equipamentos e liberdade para usar as economias resultantes de ganhos no exercício anterior em melhoria das condições de trabalho e benefícios sociais aos funcionários”. (SANTOS e CARDOSO, 2001, p. 13).

Soma-se a essas flexibilidades a liberdade para o responsável do centro promover deslocamentos internos; adaptação de regras e práticas internas do ministério responsável, tais como a elevação do nível de competência entre a administração central e o centro de responsabilidade, a diminuição de prazos, a aplicação de uma organização mais racional, assim como todas as facilidades complementares, levando em conta as especificações de cada órgão; e liberdade para usar as economias feitas em relação ao orçamento anterior, principalmente para o desenvolvimento de projetos e serviços sociais (ENAP, 1993, p. 63).

Apesar de o novo modelo contratual francês pactuar metas a priori e conceder importantes flexibilidades gerenciais e orçamentárias, Trosa (2001) critica o modelo por ele ter sido aplicado somente no Ministério de Infra-Estrutura, configurando-se como uma tentativa experimental em detrimento de um modelo de gestão geral. A autora questiona a contradição do modelo, visto que “se as autonomias de gestão propostas são positivas, por que valem apenas para os mais merecedores, e não

para o conjunto dos serviços com os quais se beneficiam os usuários?” (TROSA, 2001, p.78).

### 2.3.2 O Modelo Inglês

Na literatura atual, a Inglaterra se destaca como caso-modelo em termos de implementação de tipos neogerenciais de reforma do final do século XX, ao promover a reforma em 1979 sob a gestão de Margareth Thatcher, servindo como base para diversas experiências reformistas pelo mundo. A reforma inglesa objetivava conceder mais autonomia e responsividade aos administradores, mas também orientar o serviço público para o cidadão/cliente (BRESSER PEREIRA, 1998). De forma geral, o modelo adotado pela Inglaterra tinha como premissa conceder flexibilidades gerenciais em troca de compromissos com resultados, medir resultados e estimular seu alcance, além de transferir diversos programas governamentais para o setor privado ou agências prestadoras de serviços públicos e entidades não lucrativas, financiadas, majoritariamente, pelo orçamento público.

A expansão do Estado de Bem Estar Social<sup>5</sup> inglês nas décadas de 1960 e 1970 provocou uma grave crise fiscal e queda no padrão de vida da população no final de década de 1970<sup>6</sup>. Dessa forma, as reformas iniciadas por Thatcher priorizavam, num primeiro momento, a redução de despesas, seguida pelo foco na eficiência (introduzindo metas de desempenho, remuneração por desempenho e privatizações) e, finalmente, a utilização de mecanismos típicos de mercado, a desconcentração na prestação de serviços públicos e a ênfase na qualidade desses para o atendimento às necessidades do cidadão (POLLITT, 1996). Constata-se, então, que o governo de

---

<sup>5</sup> Para Gomes (2006), o Estado de Bem Estar Social (*welfare state*) pode ser compreendido como uma nova proposta institucional que pudesse implementar e financiar programas e planos de ação destinados a promover interesses sociais coletivos dos membros de uma determinada sociedade.

<sup>6</sup> A crise do Estado de Bem Estar Social é um tema complexo para o qual não há consenso entre os estudiosos. Os neoliberais acusam os compromissos assumidos pelo Welfare State como a principal causa da desaceleração econômica mundial e da crise fiscal, devido à queda da lucratividade, bem como da competitividade decorrente do aumento dos encargos fiscais e dos direitos sociais consagrados pelo Estado de bem-estar social (FIORI, 1996).



Thatcher se configurou como um desmonte gradual do Estado de Bem Estar Social inglês a partir da introdução de instrumentos que pudessem reverter a crise fiscal e, ao mesmo tempo, garantir a prestação de serviços.

Os principais arranjos da contratualização inglesa, implementados nos governos de Thatcher e Major, foram os programas *Next Steps* e o *Citizen's Charter*. O primeiro programa tinha como objetivo principal reduzir a centralização na administração – uma vez que o serviço público era grande e diversificado para ser gerido centralmente de forma eficiente – por meio da criação das agências. A ideia era conceder autonomia gerencial, controlar seus resultados e, ao mesmo tempo, isolar as agências das influências políticas. Na sequência, o *Citizen's Charter*, considerado o programa-chave da contratualização inglesa, ampliou a concepção da prestação de serviços públicos de qualidade com foco no usuário.

Na década de 1980, a administração direta e as agências executivas britânicas iniciaram processos de contratualização por meio do *Next Steps Program*, em que foram criados contratos que substituíam as relações hierárquicas formais e a formação de um “quase mercado”, mediante a competição entre órgãos e agências, segundo o pressuposto de que o valor do dinheiro pode ser melhor alcançado com a separação dos papéis entre aqueles que definem a política (*principal*) e os que a executam (*agentes*). De acordo com Santos e Cardoso (2001), ter uma clara definição dos papéis e das responsabilidades provou ser um importante fator para facilitar a melhoria do desempenho. Em outras palavras, o foco do *Next Steps* era, por meio da criação progressiva de agências, aumentar a qualidade e a eficiência dos serviços prestados para benefício dos contribuintes, dos clientes e do corpo funcional, dentro de um quadro de recursos disponíveis.

As agências são avaliadas por níveis de desempenho, sendo este contrastado sob dois aspectos: o real e o planejado, com pouca avaliação das políticas públicas em si. No que se refere aos controles da gestão, o que se enfatiza é mais o desempenho (economicidade, eficiência e efetividade) e menos o cumprimento dos processos e regulamentações recomendados. Isso significa tirar o foco da gestão de recursos humanos, capital e outros insumos e reposicioná-lo na identificação e na mensuração dos produtos da organização, garantir maior flexibilidade aos gerentes, reduzindo os controles sobre eles e conferindo-lhes maior autonomia pela tomada

das decisões referentes às suas ações e recursos e, em troca dessa flexibilidade, garantir mecanismos de *accountability*, tais como a pactuação de resultados e relatórios de desempenho (OECD, 1996).

Em outras palavras, nessa nova perspectiva, os gestores ganhavam autonomia na execução dos serviços, mas, por outro lado, tinham sua responsividade aumentada perante os resultados. Ademais, por meio do estímulo à competitividade entre o setor público e privado, os gestores eram incentivados a buscar sempre resultados mais elevados.

Santos e Cardoso (2001, p. 18) apontam que o programa *Next Steps* tem dois componentes principais: *trade-off* entre a aceitação de regras e procedimentos, além da concessão de autonomias para incrementar o desempenho da organização; e os mecanismos de controle interno, bem como a supervisão externa (auditorias), que deveriam mudar a ênfase de seu trabalho de “remar” para “guiar”.

Nesse sentido, com a criação das agências houve uma visível modificação nos sistemas de controle, cujas características principais são:

a crença de que os departamentos governamentais deveriam concentrar-se no gerenciamento estratégico, e não nas questões mais cotidianas do controle; (...) o incentivo à total utilização das liberdades gerenciais, com o máximo de delegação possível de sua atuação no governo local; e o estabelecimento de um marco referencial que define os objetivos e metas das agências e os produtos e resultados esperados tanto em termos de quantidade e qualidade, com indicadores de desempenho explícitos (SANTOS E CARDOSO, p. 18, 2001).

Entretanto, a experiência inglesa do programa *Next Steps* apresentou algumas disfunções. O relatório da OCDE, de 1996, aponta falhas dos departamentos governamentais em estabelecer monitoramento efetivo dos órgãos públicos descentralizados que esses departamentos financiam, o que dificultou, sobremaneira, a apuração de desperdícios e irregularidades, além de várias falhas dos órgãos de comando no gerenciamento dos controles financeiros, no não cumprimento de regras, na inadequada condução dos recursos públicos e na incapacidade de garantir o valor do dinheiro.

Em 1991, dando continuidade às reformas, o governo inglês lançou o programa *Citizen's Charter*, que representa um marco na prestação de serviços públicos na Inglaterra, porque os orienta para os usuários, sob uma perspectiva do cidadão enquanto cliente dos serviços. O programa baseava-se no princípio de que os serviços públicos devem ser direcionados às necessidades definidas pelo público afetado (ABRÚCIO, 1996). Ademais, o programa ampliava a utilização dos contratos de gestão por meio da determinação de compromissos de desempenho, fixando regras para orientar o relacionamento entre os usuários e os órgãos prestadores de serviços, estipulando os direitos dos usuários e as obrigações dos servidores e órgãos públicos. Desde sua criação, mais de 10.000 compromissos de desempenho foram firmados em todos os níveis de governo.

De acordo com Santos e Cardoso (2001), o *Citizen's Charters* traçam seis princípios do serviço público, todos com foco nos usuários:

1. Padrões explícitos, públicos e monitorados, que os usuários podem esperar encontrar em cada serviço;
2. Informação completa, sucinta, compreensível e acessível a todos os usuários sobre como funcionam os serviços, quanto custam e quem é o responsável;
3. Garantia de opção, quando possível, e consulta regular e sistemática aos usuários sobre sua avaliação a respeito dos serviços prestados. Consideração da opinião e prioridades apontadas pelos usuários, na tomada de decisão sobre a prestação de serviços;
4. Cortesia e auxílio ao usuário. Acesso igualitário a todos os destinatários dos serviços;
5. Respeito ao usuário: em caso de erros ou problemas, garantir o direito a explicações e soluções efetivas. Garantia do exercício facilitado do direito de reclamação;
6. *Value for money*: prestação de serviços eficiente, dentro dos recursos disponíveis. Avaliação independente da eficiência alcançada (SANTOS e CARDOSO, 2001, p. 13).

Ainda de acordo com os autores, o *Citizen's Charter* ampliava a competição e envolvia a contratação de serviços mediante a contratualização, baseada em incentivos e premiações, publicação de resultados e avaliações. Nesse sentido, foi criado um sistema de premiação da qualidade dos serviços prestados, com critérios de avaliação feita pelos usuários dos serviços e pela publicização de resultados (*Charter Mark*), vinculando a remuneração dos funcionários à avaliação positiva e à qualidade dos serviços. Outrossim, foram adotadas medidas para ampliar a margem

de escolha na prestação de serviços e para reduzir os custos, por meio da tomada de preços no mercado e da abertura de concorrência em caso de menores preços.

Assim, a experiência inglesa inovou no fato de o governo fazer acordos com setores do próprio governo, envolvendo inclusive o poder local. Tal ferramenta contemplava a definição de prioridades, informações sobre o desempenho e os efeitos de incentivos para os funcionários através de um sistema de metas de desempenho. Ademais, o governo introduziu a utilização de metas e objetivos públicos e quantificáveis para avaliar o desempenho de ministérios, objetivando melhorar sua eficiência. Essa experiência serviu de referência a inúmeras reformas ocorridas mundo afora.

#### **2.4 A experiência brasileira**

A primeira tentativa do governo brasileiro em reformar a administração pública foi em 1938, com a criação do DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público, no intuito de modernizar a administração por meio da racionalidade e eficiência do serviço público, tendo como base os princípios da administração burocrática weberiana. De acordo com Costa (2008, p. 18), o DASP “foi uma ação deliberada e ambiciosa no sentido da burocratização do Estado brasileiro, que buscava introduzir, no aparelho administrativo do país, a centralização; a impessoalidade; a hierarquia, o sistema de mérito e a separação entre o público e o privado”, além da introdução do planejamento e controle. Entretanto, o DASP não teve força para acabar com o clientelismo e corporativismo arraigado no quadro político brasileiro (NUNES, 1997), ficando restrito aos órgãos federais. Essa tentativa incompleta de introduzir práticas da administração burocrática no Estado brasileiro traz reflexos até os dias atuais.

A reforma iniciada pelo Decreto-Lei 200, em 1967, configurou-se como uma tentativa de superação da rigidez burocrática, e foi marcada por introduzir os princípios gerenciais no Brasil (BRESSER-PEREIRA, 1998). Dentre outras medidas, o decreto

dividiu a composição da administração em direta e indireta, preconizando o fortalecimento da administração indireta por intermédio da descentralização e da autonomia das autarquias, das empresas estatais (públicas e de economia mista) e das fundações<sup>7</sup>, como forma de dar mais agilidade e flexibilidade à atuação do Estado (SOARES *et al.* 2004, p. 6), visando a superar a rigidez do núcleo central do governo.

Entretanto, diferentemente das reformas administrativas das décadas de 1980 e 1990, o Decreto-Lei 200 concedeu flexibilidade gerencial para a administração indireta sem repensar os mecanismos de controle, enfraquecendo a administração direta, tida como burocrática e rígida. Além disso, para Castro (2007), a maior liberdade na gestão administrativa e a falta de controle rígido provocou um desvirtuamento em relação à proposta original do decreto. Como exemplo, o autor cita a burla à proibição de acumulação de cargos públicos e à regra precípua de realização de concurso público para ocupação de cargos na Administração. Dessa forma, constata-se que a concessão de autonomias sem mecanismos de controle gerenciais eficientes proporcionou a prática do patrimonialismo, a falta de articulação entre as políticas públicas e sua implementação, além do insulamento burocrático, instrumento de centralização utilizado pela alta burocracia para alijar as interferências oriundas do público ou de organizações intermediárias da sociedade (Nunes, 1996).

Em oposição às autonomias do Decreto-Lei 200, a partir da Constituição de 1988, a administração pública brasileira passa a sofrer do mal oposto: o enrijecimento burocrático (DINIZ, 1995). A sobrevivência do patrimonialismo e o enrijecimento burocrático resultaram em alto custo, baixa qualidade da administração pública brasileira e baixa capacidade de formulação, implementação e controle das políticas públicas (ANDRADE e JACCOUD, 1993; DINIZ, 1995).

A partir de 1995, o governo Fernando Henrique iniciou o processo de reforma do Estado em geral e, em particular, do aparelho do Estado e do seu pessoal. Segundo Abrucio (2010), a reforma apoiava-se fortemente no estudo e na tentativa de aprendizado em relação à experiência internacional recente. A reforma teve como

---

<sup>7</sup> As fundações foram incorporadas à administração indireta a partir de 1987, com a edição da Lei 7.596/87.

objetivo, a curto prazo, facilitar o ajuste fiscal e, a médio prazo, tornar mais eficiente e moderna a administração pública. Assim, de acordo com Bresser-Pereira (1996), os contornos da nova administração pública foram sendo delineados, tendo como aspectos principais da proposta: descentralização política, com a transferência de recursos e atribuições para os níveis regionais e locais; descentralização administrativa, através da delegação de autoridade e autonomia para os administradores públicos; criação de agências descentralizadas; diminuição dos níveis hierárquicos; controle por resultados *a posteriori* e administração voltada para o atendimento ao cidadão. Em outras palavras, a nova gestão pública defende a flexibilização dos meios e a orientação dos agentes públicos para o alcance de resultados.

Para isso, o Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado – MARE – diagnosticou que o aparelho do Estado necessitava de um rearranjo em sua estrutura burocrática e de transformações institucionais, separando a atuação do Estado em quatro setores: Núcleo Estratégico; Atividades Exclusivas; Serviços Não-Exclusivos e o Setor de Produção de Bens e Serviços para o Mercado. A combinação desses quatro setores com as formas de administração (Burocrática e Gerencial) e de propriedade (Estatal, Pública Não-Estatal e Privada) é apresentada no quadro abaixo, reproduzido fielmente do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento central da Reforma de 1995:

	FORMA DE PROPRIEDADE			FORMA DE ADMINISTRAÇÃO	
	Estatal	Pública Não Estatal	Privada	Burocrática	Gerencial
<b>NÚCLEO ESTRATÉGICO</b> Legislativo, Judiciário, Presidência, Cúpula dos Ministérios, Ministério Público	<input type="radio"/>			<input type="radio"/>	
<b>ATIVIDADES EXCLUSIVAS</b> Regulamentação Fiscalização, Fomento, Segurança Pública, Seguridade Social Básica	<input type="radio"/>				<input type="radio"/>
<b>SERVIÇOS NÃO-EXCLUSIVOS</b> Universidades, Hospitais, Centros de Pesquisa, Museus		<input type="radio"/>			<input type="radio"/>
<b>PRODUÇÃO PARA O MERCADO</b> Empresas Estatais			<input type="radio"/>		<input type="radio"/>

**Quadro 02** – Forma de propriedade e de administração das atividades públicas.  
Fonte: MARE, 1995.

De acordo com o quadro apresentado, a atuação do Estado deve se dar apenas em três desses setores, deixando a produção exclusivamente para o mercado, por meio de privatização. O Núcleo Estratégico é o governo em seu sentido amplo, que define e formula as leis e políticas públicas, correspondendo à área onde as decisões estratégicas são tomadas. Já as Atividades Exclusivas correspondem à prestação de serviços, que devem ser realizadas apenas pelo Estado, tais como fiscalização, regulamentação e segurança pública. Por fim, os Serviços Não Exclusivos correspondem ao grupo de atividades que podem ser executadas tanto pelo Estado, quanto por organizações públicas não-estatais (por meio da qualificação de Organizações Sociais e Agências Executivas), tais como os serviços das áreas de saúde, educação e centro de pesquisa. Conforme o Plano Diretor, os serviços não exclusivos são definidos como a “descentralização para o setor público não-estatal da execução de serviços que não envolvem o exercício do poder de Estado, mas devem ser subsidiados pelo Estado” (BRASIL, 1995, p. 12).

Assim como a reforma na Inglaterra, que se orientou fortemente pela descentralização, no Brasil, um dos pilares do movimento reformista foi a mudança

institucional a partir da criação das Organizações Sociais e Agências Executivas<sup>8</sup>. Acreditava-se que a descentralização das instituições, somada à concessão de maior grau de flexibilidade (por meio da contratualização de resultados), poderiam levar, aos cidadãos, a oferta de serviços com qualidade superior, além de deixar com o Estado somente a tarefa de formular as políticas públicas e transferir a implementação para instituições qualificadas, redefinindo, assim, o padrão de relacionamento entre formulação e implementação de políticas. Dessa forma, tanto na Inglaterra quanto no Brasil, a contratualização de resultados foi a forma institucional de materializar a tentativa de transformar o foco da administração pública no sentido do desempenho (REZENDE, 2004).

No caso do Brasil, o então ministro do MARE, Bresser Pereira, espelhou-se na Inglaterra somente nos pontos que interessavam e que faziam sentido para a realidade brasileira da época (PEDROSA e MAGDALENA, 2011). Pode-se observar que o Brasil optou por dois pontos-chave da contratualização de resultados da Inglaterra, formando, assim, uma agenda dupla: a publicização e a flexibilidade de gestão (Idem). A publicização foi uma das formas encontradas pelo Brasil para separar as funções de formulação das de execução das políticas públicas. Ao mesmo tempo, a flexibilidade de gestão permitiria às instituições e pessoas alcançarem seus objetivos por meio da diferenciação de algumas regras fixas da administração pública.

Vale destacar que a concessão de flexibilidades aos gestores públicos foi uma das formas encontradas para catalisar o atingimento de melhores resultados pelos órgãos públicos, além de funcionar como ferramenta para motivação, comprometimento e alinhamento estratégico – tendo por objetivo último responder às demandas dos cidadãos por melhores serviços (PACHECO, 2011, p. 4). Não se trata de outorgar autonomia pela autonomia, sem mecanismos de controle. No âmbito da contratualização de resultados, a concessão de flexibilidades está

---

<sup>8</sup> As Organizações Sociais são entidades privadas sem fins lucrativos (associações, fundações ou sociedades civis), que exercem atividades de interesse público. Esse título permite que a organização receba recursos orçamentários e administre serviços, instalações e equipamentos do Poder Público, após ser firmado um Contrato de Gestão com o Governo. A Agência Executiva, por sua vez, é uma qualificação dada às autarquias ou fundações públicas, que continuam a exercer atividades de competência exclusiva do Estado, mas com maior autonomia gerencial e financeira. O objetivo é revitalizar essas entidades da administração pública federal, com o propósito de aprimorar a gestão. As flexibilidades podem ser concedidas às AE ao firmarem um contrato de gestão com seu ministério superior, estabelecendo os resultados a atingir.



diretamente relacionada aos mecanismos de controle gerencial, à definição de metas *a priori* e à mensuração dos resultados.

Em relação às flexibilidades concedidas às Agências Executivas, o Decreto n.º 2.488, de 2 de fevereiro de 1998, definiu algumas prerrogativas relativas à gestão de recursos humanos e à execução orçamentária e financeira das agências, quando da assinatura do contrato de gestão. Dentre as mais relevantes, estão: duplicação dos valores para dispensa de licitação; liberdade para fixar limite para suprimento de fundos para pequenas despesas; simplificação de exigências para celebração de convênio plurianual; autonomia para autorizar afastamento de seus servidores do país; autonomia para alterar a estrutura organizacional desde que não haja aumento de despesas; dispensa de autorização do MARE para realização de concurso público e nomeação dos aprovados, desde que haja vagas e recursos orçamentários disponíveis<sup>9</sup>.

Para a operacionalização das mudanças propostas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, foi necessário alterar o sistema jurídico-legal, de ordem constitucional, de maneira a remover os constrangimentos existentes. A Emenda Constitucional nº 19/1998, 8º parágrafo do Art. 37, constituiu um marco legal no movimento de contratualização de resultados<sup>10</sup>, estabelecendo que a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante o estabelecimento do contrato de gestão, instrumento que define as metas de desempenho dos órgãos e/ou entidades.

O § 8º do Art. 37 da Constituição Federal, incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 04/06/98, assim estabelece:

**§ 8º** *A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:*

*I - o prazo de duração do contrato;*

---

<sup>9</sup> Para a lista completa de flexibilizações para agências executivas, ver MARE, 1998, pp.66-7.

<sup>10</sup> Até hoje não houve nenhum avanço em relação à referida Emenda, uma vez que não foi aprovada nenhuma Lei para dispor sobre o assunto. O governo Lula retomou a discussão e elaborou um Projeto de Lei, entretanto, não foi apreciado pelo Congresso até hoje.

*II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;*

*III - a remuneração do pessoal.*

Assim, a Emenda Constitucional estabelece um novo patamar de legitimidade para o contrato de gestão, deixando de lado a fragilidade jurídica e institucional, iniciando o processo de incorporação do modelo na administração pública no Brasil, com foco no melhor desempenho das organizações públicas e na concessão de autonomias gerencial, financeira e orçamentária. Ademais, para Schwarz (2009, p. 10), a referida “Emenda Constitucional possibilita um provável novo ciclo de formatação e incorporação de instrumentos de contratualização de resultados ou de desempenho na administração pública brasileira”.

Apesar de ser considerada internacionalmente como um conjunto articulado e abrangente de diagnóstico, proposições, formatos institucionais, instrumentos gerenciais e análise de cultura organizacional (PACHECO, 2004), as propostas da Reforma de 1995 tiveram baixa implementação na esfera federal, uma vez que não houve consenso intragovernamental, destacando-se, segundo Costa (2002), a oposição sistemática do núcleo central do governo (compreendendo os ministérios da área econômica e Casa Civil), especialmente no que tange a contratualização de resultados e a concessão de flexibilidades gerenciais<sup>11</sup>. Indo ao encontro dessas ideias e adicionando outras resistências, Abrucio (2010) afirma que:

A estreita visão economicista da equipe econômica barrou várias inovações institucionais, como a maior autonomia às agências, dado que havia o medo de perder o controle sobre as despesas dos órgãos. Mas havia outras resistências políticas, vindas primordialmente do Congresso. Os parlamentares temiam a implementação de um modelo administrativo mais transparente e voltado ao desempenho, pois diminuiria a capacidade de a classe política influenciar a gestão dos órgãos públicos, pela via de manipulação de cargos e verbas. Ademais, também havia sanções no núcleo central do governo, sob a

---

<sup>11</sup> Um exemplo é que somente uma Agência Executiva foi qualificada, o INMETRO. Seu primeiro contrato de gestão teve vigência no período de 1998 a 2000, sendo renovado sucessivas vezes desde então. Para Costa (2002), as principais causas da qualificação de apenas uma Agência Executiva são a rápida difusão das Agências Reguladoras e a dificuldade em definir as bases legais para a criação das Agências Executivas.

influência do ministro-chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, o que levou o Palácio do Planalto a não apostar numa reforma administrativa mais ampla (ABRUCIO, 2010, pp. 3-4).

Por sua vez, Andre (1999) constata que a baixa implementação das propostas da Reforma se deu pela precariedade dos sistemas de planejamento e gestão das flexibilidades de gestão, emergindo em inúmeras solicitações de revisão de leis, decretos, normas e rotinas, com o propósito de impedir a concessão de autonomia gerencial para a execução e atingimento das metas. Segundo a autora, “destacam-se a Lei nº 8.666/93, que restringe a autonomia para compras de bens e serviços, o cerceamento de gestão orçamentária (LDO e Lei do Orçamento), as restrições legais e normativas à política de pessoal, os obstáculos à eficácia e à eficiência” (ANDRE, 1999, p. 7).

Tendo em vista esses empecilhos, o governo cogitou oferecer bônus por resultados (remuneração variável) a entidades com receitas próprias superavitárias, distribuídos aos funcionários por critérios de desempenho, por meio de avaliação periódica. Porém, de acordo com Nunes (1997), a implementação do bônus foi dificultada pela oposição dos ministérios da área econômica em não permitir a incorporação automática dos superávits.

Nesse sentido, segundo André (1999), as candidatas a se qualificar como Agência Executiva foram recuando das negociações por descreditarem que os compromissos pactuados na contratualização de resultados eram bilaterais, uma vez que não continham flexibilizações significativas e por estarem desprovidos de estímulos à produtividade dos funcionários (ANDRE, 1999). A autora aponta que a falta de flexibilização e de estímulos para os funcionários fizeram as instituições acreditarem que o contrato de gestão não refletia em um mecanismo relevante, capaz de contribuir para uma gestão mais eficaz, encarando o contrato apenas como um controle a mais, sem vantagens para a instituição.

No livro “Por que falham as reformas administrativas?”, de 2004, o argumento central de Rezende, o autor dessa obra, para explicar as falhas da reforma no Brasil é o que ele denominou de “problema do controle”, uma vez que, ao mesmo tempo em que as tentativas de ajuste fiscal (objetivo de curto prazo da reforma) exigiam um esforço

considerável de ampliação dos mecanismos de controle sobre o aparato burocrático, as mudanças institucionais visavam à flexibilidade desses mecanismos, dando mais autonomia e responsabilidade às entidades descentralizadas para o gerenciamento e uso dos recursos orçamentários e humanos, no sentido de ampliar o desempenho (objetivo de médio a longo prazo da reforma).

Entretanto, numa análise mais profunda, parece haver não uma contradição (paradoxo) sobre o par “controle x flexibilidade”, e sim uma complementaridade entre os conceitos (PEDROSA e MAGDALENA, 2011, p. 12). Isso porque o governo só concede flexibilidades gerenciais aos órgãos que aderiram à contratualização de resultados se ele possuir instrumentos de controle efetivos que garantam o desempenho daquele órgão. Dessa forma, parece mais factível relacionar o insucesso da contratualização no âmbito federal com a oposição dos órgãos controladores às mudanças mais ambiciosas no modelo de delegação e controle gerencial. Nesse sentido, a resistência se deu pelo fato de que as flexibilidades e o controle por resultado intrínsecos na contratualização de resultados poderiam implicar em perdas de poder e de recursos das agências controladoras. Confirmando essas ideias, Bresser Pereira (2004) afirma que:

O problema na reforma administrativa é que (...) não tivemos a cooperação que esperávamos, e isto foi um grande problema para a implementação (...). O MARE teve que gastar muito tempo e energia para convencer os ministérios e outras instituições para transformar-se em Agências Executivas ou Organizações Sociais. Isso foi muito desgastante. A grande questão responsável por tudo isso foi que não tivemos poder e autoridade suficiente para implementar mudanças institucionais desejadas no papel do Estado (Bresser Pereira apud Rezende, 2004, p. 73).

No Brasil, qualquer avanço quanto às flexibilidades requer um consenso das áreas econômicas, jurídica e de controle – portadoras da bandeira da responsabilidade no uso dos recursos públicos, da obediência às normas estatuídas e da proteção contra o mau uso do dinheiro público. Para tê-las como aliada na implantação da gestão por resultados é imprescindível evidenciar que a concessão de flexibilidades gerenciais, combinada com o forte compromisso com resultados e seu

monitoramento intensivo, contribui, em médio prazo, para a melhoria do gasto público (PACHECO, 2006).

Em 2004, já no governo Lula, houve uma tentativa de retomar o tema, quando o Ministério do Planejamento elaborou um Projeto de Lei sobre contratualização de resultados – mas não enviado ao Congresso. Em 2009, o Projeto de Lei foi revisado e propunha a regulamentação dos agora denominados contratos de desempenho no âmbito da administração pública federal direta e indireta, estabelecendo que as prerrogativas de ampliação da autonomia seriam definidas caso a caso, tendo como base os objetivos e metas pactuadas; além disso, autorizava o pagamento de bônus de desempenho institucional – BDI, condicionado ao pleno cumprimento do contrato de desempenho, além da possibilidade de transpor parte das economias com despesas correntes de um exercício para o outro.

Ainda em 2009, a Comissão de Juristas elaborou uma proposta de lei orgânica para a administração pública federal – a qual ainda aguarda sua transformação em projeto de lei e envio ao Congresso. A proposta aborda a questão de flexibilidades por dois caminhos: por um lado, retoma as distinções estabelecidas pelo decreto-lei 200, introduzindo “muitos preceitos destinados a garantir novos espaços de autonomia às entidades da Administração Indireta” (SUNDFELD, 2009, p. 60)<sup>12</sup>. Por outro lado, regulamenta a concessão de flexibilidades por meio do *contrato de autonomia* (arts. 27 a 32) – denominação dada ao compromisso de resultados, em substituição ao termo “contrato de gestão” (PACHECO, 2011).

De acordo com a proposta elaborada, as principais autonomias a conceder ao ente supervisionado compreendem a liberdade de concessão de bônus aos servidores mediante alcance dos resultados do contrato, simplificação da programação orçamentária, possibilidade de remanejar dotações orçamentárias e autorização para promover o empenho integral das despesas relacionadas à execução do contrato.

---

<sup>12</sup> “São exemplos a autonomia para a auto-organização das autarquias (art.13), a autonomia qualificada das autarquias especiais (art.14), a autonomia orçamentária e financeira das entidades estatais privadas não-dependentes (art.22, §§ 1º e 2º), a autonomia das entidades estatais privadas quanto à matéria de pessoal (art.23, §4º), a previsão de regulamento próprio de contratações para certas entidades estatais privadas (art.24)”, além das disposições relativas ao contrato de autonomia (SUNDFELD, 2009, pp. 60-1).

A implementação da contratualização de resultados na Inglaterra e no Brasil, no âmbito dos movimentos reformistas, tiveram resultados diferentes. Enquanto naquele país houve sucesso na implementação de ações como privatizações, criação de agências e instrumentos de contrato, bem como definições formais sobre padrões mínimos de desempenho no serviço público, no Brasil, houve relativo insucesso na esfera federal, já que poucos órgãos foram publicizados, além de as flexibilidades concedidas terem pouca relevância na gestão, visto seu caráter primordialmente operacional. Pedrosa e Magdalena (2011) elencam alguns fatores que explicam, em certa medida, essas diferenças entre os modelos inglês e brasileiro:

- a) Corpo burocrático – Diferentemente da Inglaterra, que possuía um corpo burocrático forte e fundamental para implementar a reforma, no Brasil, a herança patrimonialista permeava a administração pública;
- b) Sistema político – Enquanto a Inglaterra possui um sistema político unitário, centralizado e majoritário, que tende a produzir um governo que consegue impor seu programa legislativo sem grandes dificuldades, no qual o Primeiro Ministro é forte e consegue implementar projetos, no Brasil, o poder do presidente é limitado pela necessidade de fazer coalizões para aprovação de reformas e projetos, o que interfere fortemente na governabilidade;
- c) Apoio político – Na Inglaterra, o processo de contratualização foi liderado pelo Tesouro e tinha total autonomia para negociar e fiscalizar, pois havia respaldo do governo central. No Brasil, a falta de apoio dos ministérios prejudicou fortemente sua implementação (PEDROSA e MAGDALENA, 2011, p. 14).

Diferentemente da esfera federal, o conceito de contratualização de resultados vem sendo disseminado nos estados brasileiros nos últimos vinte anos. O estado de São Paulo, além das organizações sociais nas áreas de saúde e cultura, está aplicando a contratualização de resultados na educação. Outra iniciativa do estado é a extensão da experiência da alocação de incentivos face ao atingimento de metas previamente pactuadas aos hospitais da administração direta (PACHECO, 2011).

O governo do Rio de Janeiro, por meio do Programa de Renovação e Fortalecimento da Gestão Pública – Pró-Gestão –, iniciado em 2010, está adotando metas de desempenho escolar para a rede estadual de ensino, medidas de qualidade nas áreas de saúde e defesa civil, além do uso de indicadores na gestão do Estado. Ao todo, o governo do estado conta com dez projetos de melhoria do desempenho e modernização da gestão, com duração prevista para 42 meses<sup>13</sup>. Em ambos os casos, São Paulo e Rio de Janeiro, parece não haver concessão de flexibilidades de gestão; o único incentivo para o alcance de resultados é o pagamento de bônus aos servidores das respectivas áreas.

No Rio Grande do Sul, a contratualização de resultados engloba secretarias estaduais, organizações vinculadas, empresas estatais, OSCIPs, autarquias e fundações. Porém, a concessão de flexibilidades gerenciais só está disponível para as empresas estatais, quando da verificação anual dos seus resultados<sup>14</sup>. Ademais, o *site* do Governo do Rio Grande do Sul<sup>15</sup> destaca a importância da concessão de autonomia gerencial para o alcance de metas e critica “a burocracia e falta de flexibilidade que muitas vezes emperram o setor público”.

O estado de Pernambuco iniciou o processo de inovação da gestão pública no início dos anos 2000, com a aprovação da lei que institui as Agências Executivas no estado, tendo previsão de concessão de flexibilidades em troca do compromisso com metas a atingir. Em 2003, foram criadas quatro agências executivas, às quais foram concedidas autonomias gerenciais, orçamentárias e financeiras. Mais recentemente, pode-se citar Pernambuco como um caso interessante de avanço do

---

<sup>13</sup> Ver: <[http://www.planejamento.rj.gov.br/Projetos/pro-gestao/protecao\\_garantias.pdf](http://www.planejamento.rj.gov.br/Projetos/pro-gestao/protecao_garantias.pdf)>.

<sup>14</sup> Flexibilidades disponíveis para as Empresas Estatais do Rio Grande do Sul: a) Seleção, admissão, remuneração, promoção e desenvolvimento de empregados e servidores, bem como a prática de todos os demais atos próprios da gestão de pessoal, desde que vinculados a plano de expansão em desenvolvimento na instituição; b) Realização de viagens de administradores e empregados a outros Estados e ao exterior; c) Negociação e firmamentos de Acordos Coletivos de Trabalho; d) Busca de alternativas visando à prevenção e redução do passivo trabalhista e cível, com a adoção de medidas que objetivem a finalidade almejada; e) Contratação de obras e serviços de qualquer natureza, inclusive publicidade, aquisição e alienação de bens; f) Aquisição ou locação de veículos e de equipamentos afetos aos serviços prestados pela instituição quando necessários à reposição de frota ou quando vinculado a projetos de desenvolvimento, aprovado de acordo com cronograma de desembolso dos mesmos; g) Estabelecimento de Contratos de Resultados, em nível interno, com base nos termos deste Contrato de Gestão; Negociação e firmamento de Acordos Coletivos de Trabalho; h) Fixação dos preços de seus produtos ou serviços, em função do mercado e do Setor i) Elaboração, execução e revisão de orçamentos.

<sup>15</sup> Disponível em: <<http://www.scp.rs.gov.br/>>

alinhamento do governo em torno do planejamento estratégico, por meio da orientação pelo resultado. O objetivo é trabalhar com metas pré-fixadas, a fim de otimizar a gestão em busca de resultados, estabelecendo o equilíbrio dinâmico dentro do governo, ou seja, cumprindo metas não apenas fiscais, mas com foco na melhoria dos indicadores de qualidade de vida da população como um todo (PACHECO, 2011).

Entre todas as experiências estaduais, Minas Gerais se destaca no cenário nacional pela abrangência e continuidade de suas iniciativas de reforma da gestão pública, a partir do programa Choque de Gestão, criado em 2003, que envolve planejamento estratégico, foco em resultados e contratualização de resultados em todas as áreas do governo, com pactuação de metas e concessão de flexibilidades gerenciais. Com seu modelo de gestão, Minas Gerais tornou-se um case, uma referência nacional e internacional de administração pública gerencial (GOMES, 2009, p. 18).

#### **2.4.1 A experiência de Minas Gerais**

O Choque de Gestão foi operacionalizado a partir da assinatura de um acordo no qual as secretarias estaduais e/ou instituições da administração indireta pactuam metas e resultados com o governador do estado. Esse contrato estabelece indicadores e metas que a instituição se compromete a alcançar e, em contrapartida, são concedidas autonomias gerenciais, além da possibilidade de recebimento de prêmio por produtividade aos servidores públicos, em caso de resultados satisfatórios em relação às metas pactuadas.

O cenário no qual o Choque de Gestão foi implementado era caracterizado por um elevado déficit orçamentário<sup>16</sup>, pela dificuldade de captação de recursos e uma máquina administrativa sucateada. Assim, o programa consistiu em um conjunto de

---

<sup>16</sup> De acordo com Vilhena e Athayde (2005), quando assumiu o governo do Estado, Aécio Neves se deparou com um Estado em situação financeira lastimável. Em 2002, Minas fechou o ano com *déficit* orçamentário fiscal de R\$ 874 milhões e o orçamento para 2003 indicava *déficit* estrutural de R\$ 1.4 bilhões. Ademais, 73% das receitas correntes líquidas previstas para 2003 já estavam comprometidas com a folha de pessoal. Outros 15% seriam consumidos com amortização e encargos da dívida pública interna e externa. O Estado apresentava, ainda, dívida com a União da ordem de R\$ 35,28 bilhões.



medidas orientadas para o ajuste fiscal e iniciativas voltadas para o desenvolvimento, tendo a inovação e a modernização da gestão pública como elementos sustentadores do alcance de resultados.

O modelo de contratualização de resultados, em Minas Gerais, denominado “Acordo de Resultados”, foi implementado como uma das principais medidas do Choque de Gestão, com vistas à maior eficiência e efetividade na execução de políticas públicas orientadas para o desenvolvimento econômico social sustentável (NEVES & MELO, 2007).

O movimento de reforma em Minas caracterizou-se por sua amplitude de transformação: as intervenções miravam toda a abrangência da Administração, impactando servidores de ponta, os níveis gerenciais, as lideranças e, naturalmente, a sociedade por meio da melhoria dos serviços públicos de uma forma geral. De acordo com a atual secretária de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, em artigo apresentado no IV Congresso CONSAD, a reforma mineira foi uma proposta de mudança institucional, comportamental e cultural, com o intuito de minar um aparato estatal obsoleto e tradicional e dar espaço a uma Administração Pública moderna, inovadora e focada em resultados (VILHENA, 2011, p. 5). Ademais, o novo modelo também objetivava a melhoria de desempenho, com o propósito de alinhar todas as áreas do governo aos resultados de longo prazo, contidos no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI.

Os primeiros resultados desse novo modelo de gestão não demoraram a aparecer. Já em 2004, o governo alcançou o equilíbrio orçamentário, depois de mais de uma década de déficits acumulados e progressivos e, a partir disso, pôde priorizar os investimentos nas áreas fundamentais para a população. As medidas adotadas para alcançar o equilíbrio fiscal de forma rápida foram o corte de gastos governamentais concomitante ao ajuste administrativo, a introdução de novos parâmetros de gerenciamento, entre outras ações.

O período de 2003 a 2006 foi considerado de implementação e aprendizagem do modelo de Acordo de Resultados. Nesse tempo, foram celebrados 24 acordos, fixando *outputs* a serem produzidos, compreendendo 39% dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, na pactuação de cerca de 340 indicadores de

desempenho. Foram realizados 63 ciclos de avaliações, todas publicadas no site do governo, em que a média de alcance dos resultados obtidos nos acordos foi na ordem de 86,91%. Deve-se mencionar, porém, que, nesse período, a Secretaria Estadual de Defesa Social obteve nota equivalente a 5,49 (correspondente a 53,49% da nota total) na avaliação referente ao segundo semestre de 2006, constituindo o único caso de resultado insatisfatório nesse período<sup>17</sup>.

Essa experiência inicial, além de possibilitar aos gestores um grande aprendizado e uma visão crítica acerca das dificuldades e oportunidades de melhoria, permitiu uma revisão do modelo no segundo mandato do então governador Aécio Neves, em 2007, intitulado Estado para Resultados. O intuito era promover um maior alinhamento entre as metas pactuadas e a estratégia de governo. Assim, a metodologia da contratualização foi revisada e, a partir de então, passou a se configurar como um instrumento que priorizava as pautas do planejamento estratégico de longo prazo do governo. Com essa alteração, a pactuação de metas passou a ser realizada em duas etapas. A 1ª é pactuada entre o Governador e as Secretarias de Estado e/ou entidades, sendo focada em resultados de impacto para a sociedade. Já a 2ª etapa é composta de metas por equipes de trabalho de cada órgão e entidade, sendo pactuada entre o dirigente máximo e o chefe de equipe.

Com esse novo desenho, o Acordo de Resultados passou a sinalizar para quase a totalidade dos servidores públicos estaduais quais são as suas contribuições para a estratégia do Governo e qual deve ser o seu foco de atuação no dia a dia. Em 2008 e 2009, a pactuação de metas por equipe alcançou 99,7% dos servidores estaduais, consolidando a “universalização” do novo modelo de pactuação. O Acordo de Resultados alcançou escolas, unidades prisionais, complexos hospitalares, unidades regionais, além de outras equipes de órgãos e entidades em todo o território estadual (VILHENA, 2011, p. 8).

Alguns resultados setoriais apontam para uma melhora do desempenho do governo a partir da implementação do Programa Choque de Gestão, quando comparado com os anos anteriores. Numa análise da evolução dos níveis de investimento na Secretaria Estadual de Saúde, os investimentos entre 2003 e 2008 cresceram 242%

---

<sup>17</sup> Dados coletados a partir dos relatórios de avaliação disponíveis no site do Acordo de Resultados: <<http://www.acordoderesultados.mg.gov.br/>>

e foram criados diversos programas, tais como o Programa Saúde em Casa, em apoio ao Programa Saúde da Família (PSF), do governo federal.

Minas Gerais hoje é o estado que mais tem equipes do PSF, passando de 2258 equipes, em 2002, para 3900, em 2008, atuando em 835 municípios mineiros, correspondente a 97,89% do total de municípios do estado. Nesse período, também foram construídos, reformados e ampliados 2000 Postos de Saúde. Ademais, os resultados da saúde mostram que houve uma redução de mais de 50% na taxa de mortalidade infantil de 2000 a 2005<sup>18</sup>.

Ainda na área de saúde, objetivando facilitar o processo de transporte dos pacientes, todos os 853 municípios mineiros receberam pelo menos uma ambulância, dependendo do porte e do tamanho da população do município. Outra iniciativa do governo de Minas é que o paciente, ao marcar consulta em outro município, já recebe a passagem com poltrona marcada, data e horário de saída.

Além disso, conforme os dados divulgados pelo Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional (Sisvan), da Secretaria Estadual de Saúde, os índices de desnutrição das crianças de 0 a 6 anos de idade do Norte e Nordeste de Minas, as regiões mais carentes do Estado, caíram 50% no mesmo período e, desde então, tal índice vem se mantendo nesse patamar.

Em relação ao tratamento de água e esgoto, área que tem um forte impacto na saúde da população, o governo tem realizado obras de saneamento básico nos municípios do norte do estado, com investimento na ordem de R\$ 510 milhões, beneficiando cerca de 400 mil pessoas. De forma geral, essa iniciativa do governo oferece serviços com tarifas compatíveis à realidade dessa região mais carente, coleta e trata o esgoto e constrói banheiros nas residências (nessa região, é corriqueiro casas sem esse equipamento).

No que diz respeito à geração de emprego e renda, entre os anos de 1992 e 2009, a renda real domiciliar per capita cresceu 81% em Minas Gerais, enquanto na média brasileira o crescimento foi de 59% (Pnad/IBGE, 2011). Outro aspecto positivo verificado no mercado de trabalho mineiro refere-se à formalização dos postos de trabalho no período recente, com a geração líquida de 1,2 milhões de postos entre

---

<sup>18</sup> Dados disponíveis no site do governo de Minas Gerais: [www.mg.gov/resultados/saude](http://www.mg.gov/resultados/saude).

2003 e 2010. Entretanto, entre outubro de 2008 e fevereiro de 2009, período mais impactado pela crise internacional, houve o fechamento de 180 mil postos de trabalho. Esses anos fecharam com saldos líquidos positivos do nível de emprego e 2010 foi o melhor ano da série iniciada em 1996, com quase 260 mil novos empregos formais no Estado (Pnad/IBGE, 2011).

Além disso, Minas Gerais tem conseguido avançar nos indicadores de redução da pobreza e de extrema pobreza, inclusive, mais do que o verificado na média brasileira. A diminuição da pobreza está associada à melhora na distribuição de renda, que também se mostrou expressiva no estado, uma vez que, desde 2002, a desigualdade de renda – medida pelo índice de Gini – tem apresentado constante queda<sup>19</sup>.

Em relação ao meio ambiente, Minas Gerais tem avançado no tratamento de esgoto (em 2010, 52,1% da população dispunha de esgoto tratado ou disposto de forma adequada) e na disposição dos resíduos sólidos. Houve também avanços na proteção à vegetação nativa. Porém, mesmo sendo o maior reflorestador do Brasil, com aproximadamente 23% da área plantada no país, o estado continua com focos de desmatamento e carvoarias ilegais, em especial na região norte do estado<sup>20</sup>.

Com os exemplos aqui mostrados, é factível afirmar que o conjunto de medidas implementadas no Choque de Gestão sustentou entregas concretas para a sociedade, além de manter uma estabilidade fiscal duradoura para o governo mineiro (VILHENA, 2011). Entretanto, não se pode afirmar que há uma correlação direta entre a melhoria do desempenho apresentada anteriormente e a pactuação de resultados por meio do Acordo de Resultados. Inúmeros outros fatores podem ter influenciado esse avanço, tais como a economia aquecida e os programas sociais do Governo Federal.

Ao pactuar as metas, os gestores necessitam de maior rapidez e flexibilidade em relação aos meios e procedimentos. De acordo com Martins (2003), a flexibilidade administrativa, ou de gestão, é um dos fatores fundamentais para implementar com êxito a contratualização, demonstrando compatibilidade entre os compromissos

---

<sup>19</sup> Dados da Pnad/IBGE, 2010.

<sup>20</sup> Dados da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais e da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável.

assumidos e a disponibilização dos meios necessários para o alcance dos resultados. Os outros fatores fundamentais para o sucesso da gestão por resultados são o foco no desempenho e o fortalecimento de mecanismos institucionais de controle (ABRUCIO, 2005).

Nesse sentido, o modelo de contratualização mineiro prevê prerrogativas para ampliação de autonomias gerenciais, financeiras e orçamentárias como contrapartida oferecida em razão do compromisso e alcance dos resultados acordados. Tais medidas só podem ser utilizadas se estiverem expressamente previstas no Acordo de Resultados, devendo ser automaticamente canceladas nos casos de término de vigência ou de rescisão do contrato.

Em 2009, o governo lançou o “Manual das Prerrogativas para Ampliação de Autonomias Passíveis de Concessão por meio de Acordo de Resultados”, o qual, além de listar as principais autonomias que poderão ser concedidas ao órgão ou entidade com a celebração de Acordo de Resultados, também esclarece os limites e os requisitos exigidos para sua concessão.

Ao todo, o governo de Minas Gerais estabelece doze autonomias padrão a serem concedidas na pactuação da 2ª Etapa do Acordo de Resultados, o que não impede a proposição e negociação para criação e concessão de novas flexibilidades. Nesse caso, as novas solicitações devem ser submetidas à análise da SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – para que esta aprecie a viabilidade legal e financeira de sua concessão.

Para a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, as flexibilidades padrão e as solicitadas pelos órgãos são classificadas em quatro áreas de impacto: estrutura, recursos humanos, aquisição e contratação, além de parcerias (VILHENA, 2011), como pode ser verificado no quadro adiante:

Grupo	Flexibilidades
Recurso Humanos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispensa de autorização da SEPLAG no afastamento de servidores para participação em cursos de pós-graduação;</li> <li>- Concessão de vale-transporte em substituição ao auxílio-transporte;</li> <li>- Concessão de valores diferenciados de vale-refeição ou vale-alimentação;</li> <li>- Alteração os critérios de concessão de diárias de viagem;</li> <li>- Diferenciação dos limites de valor da bolsa de estágio;</li> <li>- Autorização para pagamento de até 600 horas extras mensais;</li> <li>- Pagamento de diárias e relação de municípios especiais;</li> <li>- Pagamento dos servidores no 1º dia útil do mês subsequente, enquanto vigorar o Acordo de Resultados.</li> </ul>
Aquisições e contratações	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação dos limites de dispensa de licitação;</li> <li>- Contratação de serviços de transporte sem prévia manifestação da SEPLAG;</li> <li>- Contratação direta de certos tipos de seguros sem prévia autorização da SEPLAG;</li> <li>- Aquisição de veículo sem prévio parecer da SEPLAG;</li> <li>- Limites diferenciados para despesas em regime de adiantamento.</li> </ul>
Parcerias	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cessão, permissão ou doação direta de materiais incorporados.</li> </ul>
Estrutura	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alteração de cargos em comissão e funções gratificadas, desde que não acarrete aumento de despesas.</li> </ul>

**Quadro 3** – Grupo de flexibilidades de acordo com seu impacto na gestão.

Fonte: VILHENA, 2011.

De acordo com os estudos de Vilhena (2011), o primeiro grupo é composto por oito flexibilidades que dizem respeito à gestão de Recursos Humanos do órgão/entidade. São medidas para o desenvolvimento dos servidores por meio de concessão de facilidades para cursar pós-graduação, para a maior concessão de benefícios, como os vales transporte e alimentação, os adiantamentos em viagens, as diárias de viagem, as bolsas de estagiários, além do pagamento de hora extra e definição da data do pagamento do salário do servidor.

No segundo grupo, composto por cinco flexibilidades, são agrupadas as prerrogativas que impactam a gestão de aquisições e contratações. Segundo Vilhena (2011), são flexibilidades que visam a facilitar compras de pequenos valores, bem como dar maior liberdade para a contratação de serviços de transportes e seguros, além da aquisição de veículos.

O terceiro grupo diz respeito à única autonomia que impacta na gestão das parcerias para a execução de políticas públicas, permitindo maior flexibilidade para as doações dos órgãos do estado para municípios e parceiros. Por fim, o último grupo, também composto por uma flexibilidade, impacta a estrutura interna de cargos, possibilitando a alteração de cargos em comissão e funções gratificadas, de modo a melhor atender aos objetivos da organização.

Entretanto, depois de entender como se deu o processo de demanda, formulação e implementação das flexibilidades gerenciais em Minas Gerais, percebeu-se que a classificação de algumas flexibilidades não condizem à real área de intervenção de grande parte das flexibilidades.

Quanto à relevância das autonomies, a prerrogativa de alteração dos cargos de provimento em comissão, as funções gratificadas e as gratificações temporárias estratégicas, observou-se que parecem ser de grande relevância, uma vez que permitem a alocação dos funcionários de maneira eficiente, modificando a estrutura interna da instituição, com o objetivo de alcançar metas e executar os projetos prioritários para a instituição. Gomes (2009, p. 123) corrobora essa afirmação ao concluir que:

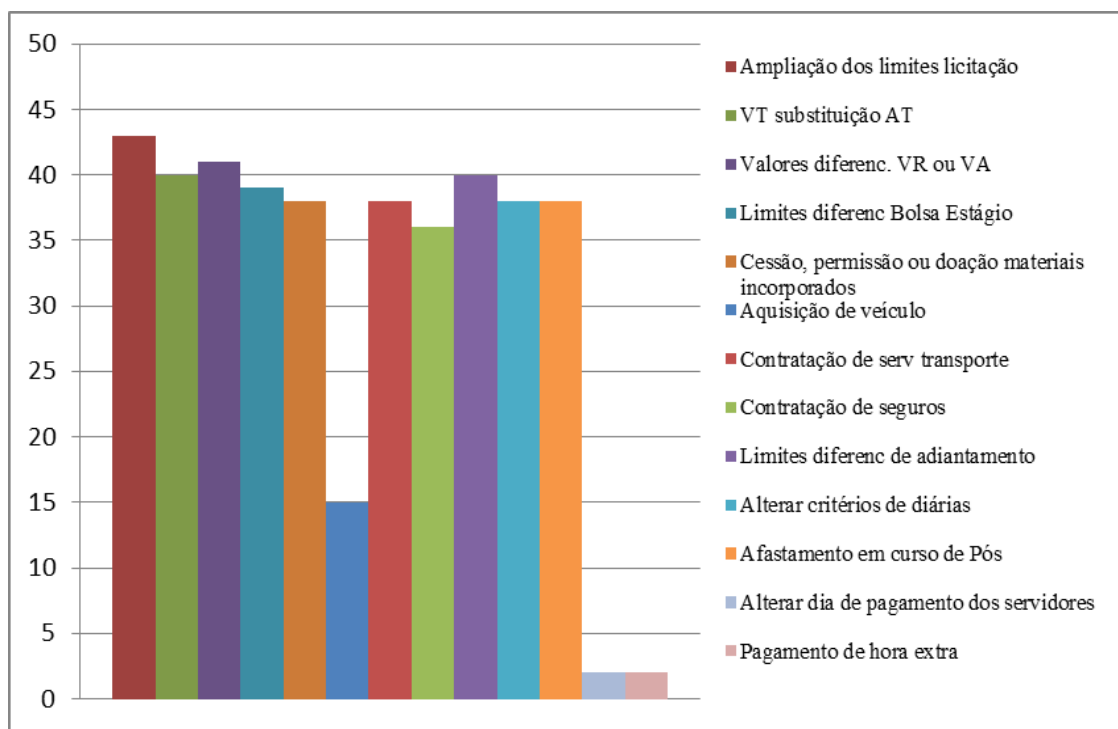
A possibilidade de o gestor alocar livremente o montante de despesas com cargos em comissão é aparentemente uma flexibilidade interessante, pois permite a ele, por exemplo, visando a atrair bons profissionais do mercado, transformar dois cargos em um, aumentando a remuneração individual (GRANHA, 2009, p. 123).

Outro exemplo é a autonomia capaz de possibilitar que o valor limite para a dispensa de licitação seja dobrado, de modo que essa flexibilidade consiga lidar com a rigidez da legislação, permitindo que os processos rotineiros de pequenas compras, obras e

serviços sejam mais simples e menos demorados. As demais flexibilidades, de acordo com Gomes (2009), parecem ter impactos gerenciais limitados, embora possam contribuir, ainda que residualmente, para superar pequenos entraves burocráticos.

Atualmente, existem 56 instituições<sup>21</sup> do executivo estadual que pactuam suas metas por equipe na 2ª Etapa do Acordo de Resultados e, por isso, lhes são concedidas as flexibilidades gerenciais. Por meio dos documentos e relatórios disponíveis no *site* do Governo, foram coletados dados referentes às flexibilidades concedidas a cada instituição, possibilitando identificar quais são as mais recorrentes:

Gráfico 1: Número de Instituições por Flexibilidade no Acordo de 2ª Etapa no ano de 2009<sup>22</sup>.



Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis do Governo de Minas.

<sup>21</sup> Dentre as 56 instituições com metas pactuadas na segunda etapa do Acordo de Resultados, somente 47 têm seus dados disponíveis no *site* do Governo.

<sup>22</sup> Por ser a única autonomia concedida também na primeira etapa do Acordo de Resultados, a flexibilidade “Alteração de cargos em comissão e funções de confiança” foi excluída dessa computação.



Conforme o gráfico aqui exposto, é possível afirmar que as flexibilidades mais demandadas pelas instituições são relativas à ampliação dos limites de licitação e às despesas de pequeno vulto, bem como às flexibilidades da área de recursos humanos – valores diferenciados de vale-alimentação e substituição do auxílio transporte pelo vale-transporte. Percebe-se, também, que a grande parte das autonomias está presente na faixa de 35 a 40 instituições.

Em relação à prerrogativa que rege a aquisição de veículos sem prévio parecer da Seplag, apesar de ser uma flexibilidade que agiliza o processo de compra de carros, está presente em somente quinze instituições. Com a análise das entrevistas, foi possível identificar que a baixa demanda por essa flexibilidade, quando comparada às demais, ocorre pelo fato de ela estar desatualizada e ter sido suspensa.

Vale ressaltar que as flexibilidades pagamento de horas extras e alteração do dia de pagamento dos servidores, por se enquadrarem no rol das flexibilidades que são propostas pela instituição, somente essa mesma instituição que fez a solicitação tem o direito de recebê-la.

Entretanto, mais importante do que verificar quais flexibilidades são mais demandadas é averiguar se os órgãos fazem uso de tais prerrogativas no dia a dia de suas ações e se atribuem às flexibilidades algumas facilidades na condução de suas atividades.

O conjunto de flexibilidades que o governo de Minas Gerais disponibiliza aos órgãos e entidades do Estado parece ter um alcance restrito, uma vez que elas se enquadram em um nível mais operacional do que gerencial, além de várias delas parecerem se configurar mais como benefícios aos servidores públicos do que como flexibilidade de gestão. Apesar disso, a experiência de Minas deve ser analisada como uma tentativa inovadora no Brasil de conceder autonomia para a administração direta em troca de resultados.

No contexto das reformas, é de grande relevância entender quais os atores estão direta ou indiretamente envolvidos no processo de formulação para melhor entender seu funcionamento. Em Minas Gerais, a partir da capacidade de atores políticos centrais, as ideias reformistas foram colocadas na agenda, incluindo as flexibilidades gerenciais, uma vez que, para garantir bons resultados, os órgãos necessitam de

maior rapidez e flexibilidade em relação aos meios e procedimentos (VILHENA, 2011, p. 7).

Além do governador e sua equipe de gestão, a implementação da nova agenda de gestão pública deveu-se, em grande parte, à articulação com os atores que afetam o processo de reforma, tais como a SEPLAG, as Secretarias-fim, os poderes judiciário e legislativo, os órgãos de controle e a sociedade civil, por meio da mídia, das organizações não governamentais e dos formadores de opinião.

Assim, entender a relação entre os atores e o papel de cada um na formulação e na concessão das flexibilidades é um fator chave para compreender seu funcionamento, as áreas de impacto escolhidas, bem como entender como foi negociado e definido o alcance das autonomias concedidas.

Ainda focando na melhoria contínua da gestão, em 2003, foram criadas instituições como a Superintendência Central de Modernização Institucional – SUMIN – e a Superintendência Central de Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado – SCGERAES, responsáveis por apoiar metodologicamente: a melhoria da gestão, por meio da capacitação do corpo gerencial; a elaboração e disseminação de metodologias de gestão de projetos; a condução de ações de fortalecimento da gestão setorial e a promoção de reuniões gerenciais em nível governamental e setorial (VILHENA, 2011). Já no início de 2011, dando continuidade às ações de melhoria da gestão, foram criadas as Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação nas Secretarias de Estado do executivo mineiro, cuja missão é contribuir para a gestão da estratégia setorial, por meio da condução do processo de planejamento estratégico e da pactuação e monitoramento de resultados (Idem).

Nesse sentido, mesmo não sendo plena, a concessão de flexibilidades gerenciais, em Minas Gerais, está atrelada a um movimento em curso, contemplando mudanças institucionais e gerenciais, além de se conjugar com um instrumento – o Acordo de Resultados – que tende a responder às pressões por melhoria do desempenho e maior transparência do governo, já possibilitando a apresentação de alguns resultados concretos (como demonstrado anteriormente).

Em relação ao processo de implementação das flexibilidades de gestão em Minas Gerais, Vilhena (2011) afirma que:

Considerando a complexidade do processo de implementação de flexibilidades na gestão e o fato de que o sucesso das medidas de ampliação de autonomias não é espontâneo, o caminho percorrido por Minas nesse campo é vitorioso na medida em que foi convergente à criação de mecanismos e instituições que permitiram a utilização das autonomias sem prejuízo do equilíbrio das contas públicas ou dos aspectos de controle que visam à eficiência do gasto e a transparência, e ainda, com a busca de maior comprometimento com resultados. Toda a transformação se preocupou em criar capacidade institucional para transformar flexibilidades de gestão em resultados (VILHENA, 2011, p. 18).

Vilhena acredita, então, que as flexibilidades concedidas às organizações públicas do estado contribuem para o alcance dos resultados pactuados no Acordo de Resultados (Ibidem, p. 15), mesmo não havendo nenhum estudo que mensure essa relação causal.

### 3. METODOLOGIA

O objeto empírico escolhido foi o estado de Minas Gerais, por ser a experiência brasileira que mais avançou na concessão de flexibilidades e na contratualização de resultados. Dentro do governo de Minas Gerais, optou-se em estudar as Secretarias Estaduais que concedem o maior número de flexibilidades gerenciais desde o ano de 2008, data em que houve o desdobramento das metas e que a concessão de flexibilidades foi institucionalizada no Estado. Por meio dos documentos e relatórios disponíveis no *site* do Governo de Minas Gerais, foram coletados dados referentes às flexibilidades de cada Secretaria Estadual nos anos de 2008, 2009 e 2010; com isso, verificou-se que as Secretarias que mais têm flexibilidades são as Secretarias de Saúde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, Finanças e Ciência e Tecnologia.

No âmbito dessa dissertação, optou-se em estudar somente as Secretarias-fim, pois estas têm maior poder de condicionar as reformas, uma vez que as medidas de modernização administrativa têm resultados mais perceptíveis nas políticas setoriais, tais como impactos intragovernamentais, e nos usuários de serviços públicos, além de desempenharem um papel potencial de catalisador de inovações. (ABRUCIO e GAETANI, 2006). Assim, optou-se pelas Secretarias de Saúde, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Ciência e Tecnologia.

A escolha das secretarias com os maiores números de flexibilidades ao longo dos anos justifica-se por este estudo objetivar analisar o tema das flexibilidades e se elas, de fato, ajudam o governo a alcançar resultados. Dessa forma, a melhor opção foi estudar as secretarias que dispõem do maior número de flexibilidades (variável independente), o que pode contribuir para identificar a percepção dos gestores, dos órgãos de controle e da equipe que formulou e implementou o mecanismo sobre sua influência no desempenho das instituições públicas (variável dependente).

Como explicitado no capítulo anterior, as flexibilidades de gestão incidem nos órgãos e entidades vinculados às secretarias estaduais, no ato da pactuação da 2ª Etapa do

Acordo de Resultados<sup>23</sup>. Sendo assim, o foco do presente estudo será os órgãos e entidades. Abaixo, estão listadas todas as instituições das três secretarias escolhidas para este estudo:

<b>Secretaria</b>	<b>Órgão/Entidade</b>
<b>Secretaria Estadual de Saúde</b>	Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia de Minas Gerais – HEMOMINAS
	Fundação Ezequiel Dias – FUNED
	Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG.
	Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais – ESP
<b>Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável</b>	Instituto Estadual de Florestas – IEF
	Instituto Mineiro de Gestão das Águas – IGAM
	Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM
<b>Secretaria de Ciência e Tecnologia</b>	Instituto de Geociências Aplicadas – Iga
	Instituto de Pesos e Medidas do Estado de Minas Gerais – Ipem/MG
	Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais – Cetec
	Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado de Minas Gerais – Fapemig
	Universidade do Estado de Minas Gerais – Uemg
	Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes
	Fundação Helena Antipoff – Fha
	Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais – Utramig.

**Quadro 4** – Relação de órgão/entidade por secretaria estadual selecionada para o estudo.

Fonte: Elaboração própria.

<sup>23</sup> Exceto a flexibilidade “Alteração de cargos em comissão e funções gratificadas, desde que não acarrete aumento de despesas”, disponibilizada a todas as secretarias na pactuação da Primeira Etapa do Acordo de Resultados.

Tendo em vista o limite de tempo e as dificuldades intrínsecas para fazer uma análise completa e minuciosa de todos os quinze órgãos, optou-se por selecionar um órgão de cada secretaria. A escolha dos órgãos se deu pela natureza da atividade, pela clareza da missão e dos objetivos e também onde os resultados fazem diferença. Depois da análise criteriosa de todos os órgãos, foram selecionados a Fundação Hemominas, vinculada à Secretaria de Saúde, a Fundação Estadual do Meio Ambiente – FEAM, da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e a Fundação de Educação para o Trabalho de Minas Gerais – Utramig, vinculada à Secretaria de Ciência e Tecnologia.

A pesquisa foi estabelecida a partir de estudos de casos múltiplos, uma análise exaustiva e profunda para gerar conhecimento acerca de um tema. De acordo com Yin (2001), os estudos de casos múltiplos são, em geral, melhores do que os estudos de caso único, já que, assim, tornam-se menos vulnerável, visto que o pesquisador não coloca “todos os seus ovos em uma cesta só” (YIN, 2009, p. 60). Ademais, o estudo de caso múltiplo é uma boa opção quando se tem pouco controle sobre os eventos e quando o foco se encontra em fenômenos contemporâneos, inseridos em algum contexto da vida real (YIN, 2001), possibilitando compreender fenômenos sociais complexos influenciados por múltiplas variáveis.

Ainda de acordo com o autor, os casos devem ser selecionados de forma a prever resultados semelhantes ou produzir resultados contrastantes. Para a presente pesquisa, como explicitado no início do capítulo, optou-se por um estudo de caso múltiplo em que as unidades de análise são os órgãos das Secretarias-fim que possuem o maior número de flexibilidades gerenciais, sendo enquadrado na escolha dos casos de forma a prever resultados semelhantes.

Seguindo a classificação da pesquisa quanto à sua finalidade, este trabalho tem características exploratórias, tendo em vista que não se verificou a existência de trabalhos empíricos que analisam, no âmbito da contratualização de resultados, flexibilidade de gestão e desempenho. Cabe salientar que a pesquisa exploratória é definida como aquela realizada em uma área em que há pouco conhecimento acumulado e tem como objetivo tornar o problema de pesquisa mais evidente. Ao mesmo tempo, esta pesquisa pode ser classificada como descritiva, por expor

características de determinada população ou fenômeno e por visar descobrir a existência de associações entre variáveis (GIL, 2002), como, por exemplo, se a concessão de flexibilidades reflete, de alguma maneira, em um maior desempenho das secretarias escolhidas para este estudo.

As técnicas utilizadas para a coleta de dados foram divididas em primárias e secundárias. Os dados secundários foram obtidos através de pesquisa documental e bibliográfica, por meio de: estudos contemplando os Acordos de Resultados, Relatórios de Avaliação e de Execução, a partir de 2008, ano em que houve o desdobramento do Acordo de Resultados e que as flexibilidades de gestão foram incorporadas ao modelo; e material acadêmico publicado em livros, revistas, jornais e congressos da área. De acordo com Cervo e Bervian (2003), a pesquisa bibliográfica objetiva explicar um problema a partir de referências teóricas publicadas, com o intuito de recolher informações e conhecimentos prévios acerca do objeto de estudo. Já a pesquisa documental, segundo Gil (2002), vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa.

Para a obtenção dos dados primários, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com: a equipe administrativa que implementou o modelo na gestão anterior e com a equipe atual; a equipe da SEPLAG, responsável pela criação do modelo; as equipes técnicas da Controladoria Geral do Estado – CGE, gestores das secretarias estaduais escolhidas e das três entidades vinculadas às secretarias, com a finalidade de conhecer mais profundamente as diversas visões sobre o tema. Esse instrumento permite o aprofundamento dos pontos de investigação e o possível esclarecimento e/ou confirmação de dados levantados pela análise documental da etapa anterior (LÜDKE e ANDRÉ, 1986; BARROS e LEHFELD, 2000).

Para selecionar todos os entrevistados, foi utilizada a técnica denominada *snowball*, na qual é solicitado aos primeiros entrevistados que indiquem outros possíveis atores para o processo de entrevista. O *snowball* permite que o pesquisador tenha acesso a um grupo de atores que tem conhecimento sobre o tema pesquisado e que, talvez, sem a utilização dessa técnica, não seriam ouvidos.

As entrevistas foram realizadas no período de outubro a dezembro de 2011. Ao todo, foram entrevistados vinte e dois atores estratégicos, sendo eles divididos da seguinte forma:

<b>Cargo</b>	<b>Código</b>
Atores formuladores	AF1, AF2, AF3, AF4.
Atores controladores (CGE)	AC1, AC2
Atores estratégicos das secretarias	AGEI Saúde, AGEI1 Ciência e Tecnologia, AGEI2 Ciência e Tecnologia, AGEI3 Ciência e Tecnologia, AGEI Meio Ambiente.
<b>Atores estratégicos dos órgãos estudados</b>	
Feam	AE1, AE2, AE3, AE4
Hemominas	AE5, AE6
Utramig	AE7, AE8, AE9, AE10, AE11.

**Quadro 5** – Codificação dos entrevistados.

Fonte: elaboração própria.

Os dados obtidos nas entrevistas foram tratados por meio da Análise de Conteúdo, técnica que visa identificar o que está sendo dito sobre determinado tema (VERGARA, 2005), além de ser usada para descrever e interpretar o conteúdo dos textos, facilitando a reinterpretação das mensagens e a compreensão de seus significados num nível que vai além da leitura comum (MORAES, 1999).

Essa técnica, que tem como referência a obra *L'analyse de contenu*, de Laurence Bardin, configura-se como:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores que permitam inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

A Análise de Conteúdo baseia-se na análise qualitativa do corpo do texto, reduzindo sua complexidade por meio da categorização sistemática. Entende-se que o texto é a representação e o meio de expressão de um agente e, a partir disso, que a análise



de conteúdo é uma ferramenta para compreensão de valores, opiniões e atitudes que permeiam a explicação de fenômenos (BAUER; GASKELL, 2000; SILVA; GOBBI; SIMÃO, 2005).

Essa técnica é composta por várias etapas. Ainda que diferentes autores proponham diversificadas descrições do processo da análise de conteúdo, o presente estudo adotou as etapas descritas por Bardin (1977), autora pioneira dessa técnica. Conforme a autora, as diferentes fases da análise organizam-se em torno de três etapas cronológicas: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados e interpretação. Na pré-análise, são definidos materiais e procedimentos a serem seguidos; na exploração do material, são implementados os procedimentos escolhidos na pré-análise; e no tratamento dos resultados e interpretação, são geradas inferências que vão construir os resultados da investigação e a análise.

Durante todo o processo de análise, o pesquisador é responsável por delimitar as unidades de codificação que serão utilizadas. A codificação corresponde a uma transformação dos dados brutos do texto em categorias de análise, permitindo atingir uma representação do conteúdo, ou da expressão, suscetível de esclarecer o analista acerca das características do texto (BARDIN, 1977). Nas palavras de Olabuenaga e Ispizúa (1989), a codificação deve ser entendida como um processo de redução dos dados, em que as categorias representam o resultado de um esforço de síntese de uma comunicação, destacando, sempre, os aspectos mais importantes do texto. A codificação deve ser entendida como um processo de redução dos dados, facilitando a análise da informação e sempre fundamentada numa definição precisa do problema, dos objetivos e dos elementos utilizados na análise de conteúdo.

Segundo Puglisi e Franco (2005), as categorias de análise podem ser elaboradas de duas formas: definidas *a priori*, quando se busca uma resposta específica para o problema de pesquisa; e definidas *a posteriori*, criadas a partir do conteúdo a ser analisado. Para Laville e Dione (1999), as categorias definidas *a priori* são estabelecidas por meio de grade fechada, em que o pesquisador recorre à literatura antes de ir a campo para formular as categorias. Por outro lado, as categorias *a posteriori* são estabelecidas por meio de grade aberta, durante a realização da pesquisa. Além desses dois tipos, Laville e Dione (1999) ainda apresentam a

possibilidade de definir categorias por meio de grade mista, que incorporam características das grades abertas e fechadas, de forma que, apesar das categorias terem sido criadas preliminarmente, com base na literatura, elas podem sofrer alterações no decorrer da coleta dos dados.

Neste trabalho, as categorias criadas para analisar a relação entre flexibilidade e desempenho de organizações públicas foram predeterminadas, partindo-se do referencial teórico. Não obstante, ao longo da pesquisa, as categorias definidas sofreram alterações, considerando-se, pois, que elas constituem uma grade mista.

As categorias de análise selecionadas para o estudo foram:

<b>Categorias de Análise</b>	<b>Descrição</b>
Atores Estratégicos	Identificar os atores responsáveis pela formulação do Acordo de Resultados e pela condução do modelo nos órgãos selecionados.
Conhecimento e apropriação das flexibilidades no contexto do Acordo de Resultados	Identificar o conhecimento dos entrevistados a respeito das flexibilidades no contexto do Acordo de Resultados e se elas são utilizadas nos órgãos.
Flexibilidades e sua relação com o resultado	Verificar as relações entre as flexibilidades concedidas e os resultados dos órgãos.
Limites e Potencialidades	Identificar os limites e possíveis potencialidades das flexibilidades no contexto do Acordo de Resultados.

**Quadro 06** – Categorias de Análise e respectivas descrições.

Fonte: elaboração própria.

Ressalta-se que todas as entrevistas foram gravadas, com a devida autorização dos entrevistados, e posteriormente transcritas para que nenhum dado e informação fossem perdidos. Para uma análise mais consistente, foi necessário contar com o auxílio do *software* QSR N6<sup>24</sup>. Para a utilização deste, os textos relativos às entrevistas foram formatados conforme exigido; e o programa foi configurado para realizar a análise por sentenças, como unidade de texto. A partir disso, cada categoria e seus sinônimos foram verificados em todos os textos de uma só vez, utilizando a ferramenta *Text Search*.

<sup>24</sup> *Software* utilizado para aplicação da técnica Análise de Conteúdo.

Ademais, utilizando a ferramenta *Browse*, cada categoria foi analisada e, nessa fase, foram percebidas outras unidades de análise e, ainda, verbos que contribuía para explicá-las. Para as novas variáveis identificadas, foi realizada uma nova pesquisa e o procedimento de análise foi repetido.

## **4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS**

Nos capítulos anteriores, foram revisados os debates correntes na literatura sobre o modelo burocrático, as inovações na gestão pública e as experiências internacionais, brasileira e a implementada em Minas Gerais e, em seguida, foram apresentados os instrumentos metodológicos que fundamentaram este estudo.

Neste capítulo, primeiramente, são apresentados as três entidades cujos contratos serão analisados: Hemominas, Feam e Utramig, que, já de início, nos permite observar algumas características específicas em que se faz necessária a utilização das flexibilidades de gestão. Adiante é relatado o processo de formulação de cada uma das flexibilidades. O entendimento deste e dos atores envolvidos é fundamental para entender as relações entre as flexibilidades e o desempenho das organizações nos dias de hoje. Por fim, dar-se-á início à análise de conteúdo, que será apresentada de acordo com as categorias definidas com base na literatura. Ressalta-se que a análise de cada categoria será feita concomitantemente nas três entidades, uma vez que o objetivo é relacionar as três instituições em um mesmo foco de análise. Desse modo, espera-se obter uma análise articulada, ressaltando as especificidades e itens comuns de cada um.

### **4.1 Hemominas**

A Hemominas desenvolve atividades nas áreas de prestação de serviço, assistência médica, pesquisa, desenvolvimento tecnológico, controle de qualidade e educação sanitária, tendo como missão “atuar na área de hematologia, hemoterapia, células e tecidos com excelência e responsabilidade social”.

Sua principal atividade, e também a mais reconhecida, é garantir à população a oferta de sangue e hemoderivados de boa qualidade, em consonância com as diretrizes estabelecidas pela Política Estadual de Saúde, competindo-lhe, entre

outras atividades, comandar as políticas estaduais relativas à hematologia e hemoterapia, garantir a oferta de tecidos biológicos e assessorar órgãos públicos e privados ligados à saúde pública.

A Hemominas foi criada em 1985 como unidade da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais – FHEMIG e, em 1989, foi transformada em Fundação, através da Lei nº 10.057. Desde então, o órgão é vinculado à Secretaria de Estado da Saúde de Minas Gerais e é parte integrante do Sistema Estadual de Saúde e do Sistema Nacional de Sangue, Componentes e Derivados – Sinasan.

Atualmente, a Hemominas possui vinte e duas unidades no interior de Minas Gerais e uma em Belo Horizonte, além da unidade administrativa, também na capital mineira, que abriga toda a equipe administrativa e gerencial da fundação. Além destas, está prevista para o final de 2012 a inauguração de uma nova unidade no interior do estado.

As unidades da fundação se dividem em Hemocentros, Núcleos Regionais, Unidades de Coleta e Agências Transfusionais, sendo que a maior diferença entre elas estão relacionadas ao tamanho e capacidade de atendimento e coleta. Somente nos casos de Agências Transfusionais é que são necessárias maiores especificações, visto que nessa unidade são feitos os procedimentos mais complexos.

As unidades da fundação atendem, via convênios, uma considerável parte dos estabelecimentos de saúde de Minas, totalizando 479 hospitais em 276 municípios. Esse atendimento faz com que a fundação esteja presente, mesmo que indiretamente, em aproximadamente 35% dos municípios mineiros, sendo responsável por 91% das transfusões de sangue no estado.

A Hemominas conta com 2.553 funcionários de carreira e comissionados, entre eles médicos, enfermeiros, técnicos e administradores, espalhados em todo o estado. Desses, 400 estão alocados na unidade administrativa central.

Na estrutura da fundação, todos os processos administrativos são centralizados na unidade administrativa. Em relação às metas por equipe, elas são pactuadas entre as unidades e a Diretoria Técnico Científica, sendo esta responsável pela área

finalística da fundação. Subordinadas a essa diretoria estão todas as gerências relacionadas com a área de atuação da organização.

A Hemominas é comandada pelo Conselho Curador, pela Presidência e Vice-Presidência, amparada pelo Gabinete e pela Procuradoria, junto com as Assessorias e a Auditoria Seccional. Já as diretorias são subdivididas nas áreas de Atuação Estratégica, Planejamento Gestão e Finanças e Técnico Científica<sup>25</sup>.

Das três diretorias, duas estão direcionadas para a área meio da fundação. Isso nos remete ao fato de a Hemominas acreditar na importância de uma área estratégica sólida, para dar base ao bom desenvolvimento das ações e atividades desempenhadas pelas unidades. Dessas duas diretorias, destaca-se a Diretoria de Atuação Estratégica, que atua diretamente nos instrumentos do Acordo de Resultados, planejamento estratégico e gestão da qualidade.

É importante destacar, ainda, que fica sob responsabilidade da Diretoria Técnico-Científica, com a supervisão da Diretoria de Atuação Estratégica, fazer o trabalho de comunicação das diretrizes administrativas e estratégicas e de monitoramento das metas por equipes para as vinte e duas unidades da fundação. O processo de comunicação é feito por reuniões bimestrais por meio de vídeo conferência, além de reuniões presenciais a cada semestre, em que os coordenadores das unidades se deslocam até Belo Horizonte.

Em relação à sua estrutura, em 2001, a fundação implementou a gestão em redes, metodologia que visa ao estreitamento das relações e interação entre as partes, enfocando a agregação de valor global na instituição. A implementação da gestão em redes possibilitou uma melhora da gestão de estoques de sangue e tecidos em todas as unidades, uma vez que permitiu um melhor monitoramento e manutenção de estoque de segurança, resultando na diminuição do índice de perdas de bolsas de sangue e hemoderivados por prazo de validade. Hoje a fundação tem um dos menores índices de perdas do país (HEMOMINAS, 2007).

Quanto à cultura organizacional, a Hemominas incentiva a capacitação e empoderamento de seus funcionários – tanto da área meio, quanto da área

---

<sup>25</sup> Tal estrutura pode ser observada no organograma em anexo.

finalística. Tal fato vai ao encontro de um dos valores da fundação, que é ser referência na área de hematologia no Brasil. Além disso, a Hemominas procura sempre fazer *benchmark* com hospitais e bancos de sangue referências na área de atuação da Hemominas. Nessa proposta, está prevista para meados de 2012 uma viagem técnica a Barcelona – Espanha, cujo objetivo é conhecer e trocar experiências com os hemocentros da cidade, que são referência mundial na área de hematologia e banco de tecidos.

O planejamento estratégico implementado pela fundação foi direcionado pelo *Balanced Scorecard* – BSC, técnica que traduz as metas da organização em um conjunto de medidas que contribuem para o alinhamento dos objetivos estratégicos de longo prazo às ações de médio e curto prazo. O BSC é originalmente uma ferramenta de gestão desenvolvida para empresas privadas, mas, ao longo dos últimos anos, vem sendo aplicada na área pública, principalmente depois da disseminação das práticas com foco na modernização da administração pública.

De acordo com as entrevistas, quando o Estado implementou o planejamento estratégico por meio do Choque de Gestão, em 2003, a Hemominas já havia completado o primeiro ciclo de planejamento e, por isso, já possuía uma base de conhecimento dessa ferramenta. Nesse sentido, houve algumas reuniões entre a Seplag e a fundação, objetivando a troca de informação e de experiências.

As ações de melhoria da gestão e da qualidade dos serviços prestados resultaram em algumas premiações ao longo dos anos, destacando a área de pesquisa, o incentivo à doação de sangue e medula óssea, a qualidade do serviço público, entre outras.

## **4.2 Feam**

A Fundação Estadual do Meio Ambiente – Feam – é uma instituição estratégica da área de meio ambiente, uma vez que está entre suas atribuições a execução da política de proteção, conservação, melhoria da qualidade ambiental e prevenção da poluição e da degradação ambiental provocada pelas atividades industriais. Além

disso, a fundação elabora e executa projetos de pesquisa para o desenvolvimento de tecnologias ambientais, além de apoiar tecnicamente outras instituições da Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável em prol da preservação e da melhoria da qualidade ambiental do estado.

Diferentemente das outras Secretarias Estaduais, a área de meio ambiente tem uma organização particular, por meio do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – Sisema, criado em 2007<sup>26</sup>, do qual fazem parte, além da Secretaria de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, as três organizações vinculadas à secretaria: a Fundação Estadual de Meio Ambiente – Feam, o Instituto Mineiro de Gestão das Águas – Igam, e o Instituto Estadual de Florestas – Ief. O Sisema<sup>27</sup> tem o objetivo de garantir aos cidadãos o direito ao meio ambiente sadio e de assegurar a implementação de políticas compatíveis com o desenvolvimento sustentável.

A criação do Sisema representou a integração das ações de proteção ao meio ambiente, que foram divididas em três agendas de governo: Verde, Azul e Marrom, conduzidas, respectivamente, pelo Ief, pelo Igam e pela Feam. A Agenda Verde envolve questões relacionadas à gestão dos recursos florestais e à biodiversidade; a Azul trata da gestão de recursos hídricos; e a Agenda Marrom, sob responsabilidade da Feam, abrange os temas relacionados à prevenção e ao controle da poluição e da degradação ambiental.

Uma importante atividade da Feam é a fiscalização, em todo o território mineiro, que visa ao cumprimento da legislação em relação ao controle e qualidade ambiental das atividades da Agenda Marrom, no sentido de coibir a presença de atividades irregulares, tais como desmatamentos não autorizados, intervenção em áreas de preservação permanente e tráfico de animais. Ademais, ao entender que a ação fiscalizatória é uma atividade de risco, o Estado garante aos técnicos da Feam o

---

<sup>26</sup> Lei Delegada 125 de janeiro de 2007.

<sup>27</sup> Entre as atribuições do Sisema estão o desenvolvimento de pesquisas, a concessão de licenças para a instalação e a operação de empreendimentos de pequeno, médio e grande porte, a fiscalização ambiental, o monitoramento da qualidade ambiental, as iniciativas de combate ou de redução dos efeitos das mudanças climáticas, a proteção da biodiversidade com ênfase na criação de Unidades de Conservação, a redução dos lixões e o fomento florestal de espécies nativas destinadas à recuperação de áreas degradadas, além do monitoramento da qualidade das águas, da cobertura vegetal e do ar.



poder de polícia para que eles possam agir nos casos em que forem constatadas irregularidades e aplicar as penalidades previstas.

Com o intuito de tornar as ações fiscalizatórias mais eficientes, a Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Semad, por meio da Diretoria de Atendimento às Denúncias do Cidadão e de Órgãos de Controle, intervém na política da Feam, através da criação de uma linha direta com o cidadão, para que a sociedade possa contribuir ativamente na fiscalização e denúncia de irregularidades.

Outrossim, a Feam organiza cursos e seminários abertos ao público, com o propósito de disseminar as políticas da área e de conscientizar a população e os atores envolvidos, tais como empresas de infra-estrutura e mineração, gestores públicos, acadêmicos e pesquisadores. Dentre os principais seminários realizados estão o de economia ambiental, aproveitamento energético do biogás, tratamento de efluentes e resíduos do solo.

Em relação ao Choque de Gestão e, especificamente, ao Acordo de Resultados de 2ª Etapa, as entrevistas revelaram que esse instrumento foi fundamental para coordenar as ações da fundação junto às políticas do Sisema. Além disso, foi destacado que a pactuação de metas e o Prêmio Produtividade impactaram positivamente o desempenho da instituição, visto que a pactuação formal entre a fundação, a Secretaria Estadual e a Seplag conferiu credibilidade ao instrumento, “que é muito diferente de a Feam acordar diretamente com um gerente ou com uma diretoria. É o Estado acordando, e isso traz um comprometimento muito maior”, afirmou o ator estratégico AE1.

Ainda em relação ao Acordo de Resultados, segundo AF3, a Feam foi um dos primeiros órgãos vinculados a aderir ao Acordo de Resultados e a demandar flexibilidade específica junto à Seplag. A fundação solicitou a prerrogativa que rege a cessão, permissão ou doação de material não incorporado, com o propósito de integrar e tornar as compras do Sisema mais estratégicas. A ideia era que as compras comuns a todos os órgãos integrantes do sistema pudessem ser feitas pelo órgão que tivesse mais expertise daquilo e, depois de comprados, os materiais seriam distribuídos para as partes, de acordo com a demanda de cada.

Uma das características mais marcantes da cultura organizacional da Feam é o incentivo à capacitação de seus funcionários. Resultado disso é que grande parte dos servidores da área finalística possui algum tipo de especialização, mestrado ou doutorado. Indo ao encontro dessas informações, durante as entrevistas, foi possível detectar que os atores estratégicos das áreas finalísticas têm um conhecimento abrangente das áreas de atuação da organização.

No que se refere à estrutura, como toda fundação, a Feam está sob o comando da presidência, amparada por gabinete, auditoria seccional e procuradoria. A fundação é dividida em três diretorias que abrangem toda área de atuação da Feam: Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento, Diretoria de Qualidade e Gestão Ambiental e Diretoria de Gestão de Resíduos<sup>28</sup>.

Num primeiro momento de análise das instituições selecionadas para o estudo, antes mesmo de iniciar a pesquisa de campo, notou-se que a estrutura da Feam, sem uma área estratégica específica, poderia impactar negativamente o desempenho da instituição, visto que as três diretorias estão relacionadas com a área finalística, sem nenhuma gerência com atuação na área estratégica e administrativa.

Isso, no entanto, não se comprovou, pois mesmo com a particularidade em sua estrutura, suas ações, somadas ao modelo de gestão ambiental em Minas Gerais – articulado em um sistema integrado, a Feam mostrou-se eficiente na condução de políticas e projetos da área, resultando em algumas premiações, tais como nas áreas de qualidade e conservação ambiental.

### **4.3 Utramig**

A Utramig atua há 46 anos com a missão de formar profissionais competentes para o mercado de trabalho e oferecer serviços que contribuam para o desenvolvimento tecnológico, social e econômico da sociedade. Nesse âmbito, realiza qualificação

---

<sup>28</sup> Esses dados podem ser verificados no organograma institucional da Feam, em anexo.

profissional, formação técnica, pós-graduação *lato sensu* e formação superior especial para professores. Sua visão é ser uma instituição de referência na educação profissional, obtendo o reconhecimento de excelência em todos os serviços prestados à sociedade. Além desses cursos, a Utramig desenvolve projetos na área de ciência e tecnologia em parceria com entidades públicas e privadas de Minas Gerais.

Além da sede em Belo Horizonte, a Utramig conta com mais duas unidades em Minas, uma em Nova Lima, e a outra em Vespasiano – ambas na região metropolitana de Belo Horizonte, onde são ministrados mais de quarenta cursos. Nessas três unidades, a Utramig conta com aproximadamente 300 funcionários, sendo que 57% estão alocados na área meio, com vínculo nas assessorias e Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças, e 43% na área finalística, diretamente vinculadas às Diretorias de Ensino e Pesquisa e Qualificação e Extensão<sup>29</sup>.

No ano de 2004, com a posse da então presidente Rosane Marques Crespo Costa, foi feita uma reestruturação da gestão da Utramig, de forma que a missão e a visão da fundação fossem disseminadas para o plano de ação, abrangendo todos os setores (administrativo, pedagógico e apoio em todas as unidades) de forma sistemática. O resultado desse trabalho foi a publicação, em 2007, do informativo “Gestão Estratégica Utramig – 2007/2013”.

Segundo consta no informativo, a implementação da gestão sistêmica nas unidades vem permitindo a inserção da Utramig em um ambiente gerencial arrojado, antes restrito às organizações privadas, com práticas que visam à modernização da gestão, o melhor desempenho e a integração das unidades. Ademais, para o ator estratégico AE8, o bom desempenho da Utramig é reflexo da capacidade técnica dos gestores, uma vez que a instituição incentiva a capacitação e o treinamento contínuo.

Isso, no entanto, não se confirmou durante as entrevistas, visto que a área gerencial da instituição mostrou não ter conhecimentos sólidos da área estratégica, além do fato de a área meio ainda ser muito desconexa da área finalística e das unidades.

---

<sup>29</sup> Vide organograma anexo.

Em relação ao Choque de Gestão e, em específico, sobre o Acordo de Resultados, foi consenso em todas as entrevistas que a pactuação de 2ª Etapa permitiu que as metas da instituição fossem coordenadas com as da secretaria e com o objetivo geral do governo, numa visão sistêmica. Outro benefício da pactuação de 2ª Etapa foi o envolvimento e a cooperação dos servidores e equipes no atingimento das metas. Segundo AE7, “pode ser que eles estejam pensando no Prêmio Produtividade, mas, mesmo assim, isso aumentou a colaboração. (...) Na época em que tinha só a primeira etapa, os servidores não eram tão atentos com esse instrumento. Isso mudou um pouco a cultura da organização”.

O modelo de atuação da Utramig estrutura-se por meio de parceria com as prefeituras municipais onde há unidades e com o Governo do Estado. Para que o valor das mensalidades seja atrativo para os alunos, o Governo Estadual assume 50% dos custos de cada aluno, as prefeituras arcam com 25% e os 25% restantes são a contrapartida do aprendiz. Com essa parceria, o valor da mensalidade, em Belo Horizonte, é de R\$ 210,00, e R\$ 105,00, nas unidades de Nova Lima e Vespasiano.

Quanto à arrecadação vinda das mensalidades, no contexto do Acordo de Resultados, há uma meta em que o percentual de participação da receita própria em relação às despesas operacionais da área meio tem que ser no mínimo 25%. Porém, de acordo com AE7, essa meta ainda não foi atingida, pois, segundo relatado, falta integração e dedicação das partes – áreas meio e finalística.

Em 2011, a Utramig totalizou 1700 alunos nas três unidades, com a perspectiva de dobrar esse número em 2012 com a implementação de duas novas unidades em Belo Horizonte: uma em parceria com a prefeitura, para ofertar cursos de formação de mão de obra especializada em siderurgia e, na segunda unidade, serão ofertados cursos à distância. O que se pretende com a criação de uma unidade específica para o ensino a distância é expandir a oferta dos cursos da Utramig para alunos dos demais municípios de Minas Gerais.

A atuação da Utramig já rendeu parcerias fora de Minas Gerais, inclusive internacionalmente. Em 2011, uma comissão da Austrália interessou-se pelos cursos ofertados pela Utramig e, assim, foi selada uma parceria na área de mineração e

segurança do trabalho. De acordo com o ator estratégico AE10, “a Utramig está vivendo um grande momento de crescimento das atividades e, com a visão do governador Anastasia, que já estava presente no governo do Aécio Neves, nós estamos atendendo os municípios que ainda não tem esses cursos técnicos e de qualificação”.

A partir da criação da Secretaria de Estado de Trabalho e Emprego – SETE, em 2011, a Utramig deixou de ser vinculada à Secretaria Estadual de Ciência e Tecnologia e passou a fazer parte da SETE, que tem por finalidade planejar, dirigir, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado, voltadas ao fomento das políticas públicas de trabalho e emprego.

Na opinião dos entrevistados, a vinculação com a Secretaria de Trabalho e Emprego faz todo o sentido, visto que a área de atuação da Utramig está diretamente ligada à formação e capacitação do cidadão, visando a seu aperfeiçoamento profissional. Em relação à adaptação e integração com a nova secretaria, o ator estratégico AE8 afirmou que: “aquele momento de transição já passou, a gente está se adaptando bem. Acho que, como atividade fim, foi muito importante essa nova vinculação, porque nós temos um viés histórico na formação do profissional para o primeiro emprego. Uma coisa veio a somar com a outra”.

No âmbito da dissertação, mesmo com a desvinculação da Utramig da Secretaria de Ciência e Tecnologia, optou-se por mantê-la no estudo, visto que até a conclusão da dissertação (Fev. 2012), o Acordo de Resultados 2012 com a nova supervisão ainda não havia sido assinado. Como a criação da SETE foi em janeiro de 2011, o Acordo de Resultados em vigência na Utramig é referente ao ano de 2010, sob a supervisão da Secretaria de Ciência e Tecnologia.

#### **4.4 Análise**

Antes de iniciar a análise das categorias, é pertinente entender como se deram os processos de formulação e implementação das flexibilidades de gestão, visto que a

forma como o instrumento foi desenhado tem reflexo em como ele foi difundido e apropriado pelas entidades, podendo repercutir em seus limites e potencialidades.

#### **4.4.1 Formulação e implementação das flexibilidades de gestão**

De acordo com o agente formulador AF2, no início do Choque de Gestão, em 2003, já havia algumas iniciativas do Estado na concessão de flexibilidades gerenciais, porém ainda não havia nada sistematizado. Somente a partir de 2007, com o desdobramento do Acordo de Resultados, houve um esforço em instituir as flexibilidades como parte integrante do instrumento de gestão.

Corroborando essas ideias, AF3 acrescenta que:

Em 2007, a gente reviu o marco legal das flexibilidades, inserimos algumas, retiramos outras e pusemos tudo no papel (...) porque até então o Acordo de Resultados estava muito restrito, eram onze ou doze órgãos e, de repente, foi universalizado pra todo o sistema, tanto da administração direta quanto indireta. Nesse esforço, como você tinha que cobrir muito mais órgãos para fazer essa pactuação, a Seplag sentiu a necessidade de colocar as flexibilidades no papel, explicando todo o seu funcionamento.

Em relação à formulação das flexibilidades, percebeu-se que, no primeiro governo de Aécio Neves (PSDB), não havia uma preocupação, nem mesmo um estudo sistemático para definir quais áreas de atuação poderiam ser sujeitas às flexibilidades de gestão, conforme pode ser observado nas palavras de AF1:

na primeira gestão do Aécio, quando a gente começou a desenvolver o modelo, não tinha essa preocupação. O órgão vinha com uma demanda, a gente analisava juridicamente, analisava orçamentariamente e via se concedia ou não. Então, não tinha uma decisão gerencial do que flexibilizar. A flexibilidade acontecia de uma forma muito reativa, a gente era um balcão e o cara chegava, apresentava a demanda e a gente olhava a viabilidade dela e concedia ou não.

Em relação à questão levantada por AF1, o agente formulador AF3 acrescentou que mais grave do que não ter havido um estudo sistemático para a formulação das flexibilidades, é o fato de o governo não ter tido a preocupação de registrar o processo de formulação e negociação das flexibilidades. Foi acrescentado, ainda, que “talvez esse tenha sido o maior erro das flexibilidades, pois a falta de registro do por que certas flexibilidades foram criadas dá a impressão de que elas foram criadas ao acaso”.

Ainda na perspectiva de AF3, com a institucionalização das flexibilidades por meio do desdobramento do Acordo de Resultados em duas etapas, houve o esforço por parte da Seplag em diagnosticar quais flexibilidades poderiam ser concedidas, tendo como base o arcabouço da legislação federal. Porém, para AF4, o diagnóstico feito pela Seplag foi limitado, pois a Secretaria não conseguiu ir além do que já havia sido demandado pelos órgãos, “visto que a Seplag não estava a par das particularidades e das dificuldades de cada órgão”.

Foi identificado que, no início do processo de desdobramento do Acordo de Resultados, todos os órgãos/entidades desenvolveram o planejamento estratégico da instituição com o acompanhamento da Seplag e de uma consultoria contratada. Essa última, segundo relatado por AF3, foi fundamental para incorporar as ideias e conceitos de realinhamento estratégico dessa nova lógica de gestão.

Nesse processo de aprendizagem e desenho conjunto do planejamento estratégico, os problemas intrínsecos ao dia a dia da gestão foram sendo identificados. A compreensão desses problemas, somada com a possibilidade da concessão das flexibilidades, fez com que parte dos gestores formulasse e encaminhasse suas propostas para análise da Seplag. A aprovação por parte da Seplag, segundo informou AF3, dependia do nível de mudança legislativa que a proposta exigia: “se for uma resolução é mais fácil. Decreto é mais difícil. Tinha coisa que tinha que mudar lei, e outras até constituição”. Nesse sentido, o ator formulador completou que, no início do processo, a maior dificuldade foi fazer com que os gestores entendessem até que ponto as propostas das flexibilidades poderiam ir.

Foi identificado que as flexibilidades que necessitavam de alteração da legislação estadual foram criadas logo no início do modelo, sendo incluídas na própria Lei Estadual que modificou a metodologia do Acordo de Resultados<sup>30</sup> e pelo Decreto que regulamentou o Acordo<sup>31</sup>. AF3 ainda informou que aproximadamente 90% das flexibilidades foram criadas nos cinco primeiros anos do Acordo de Resultados, “período em que a Seplag tinha condições de gastar tempo para customizar o Acordo de Resultados”.

Assim, diante da exposição de AF3 constatou-se que, à medida que surgiam as demandas, cabia à Seplag analisar se a proposta estava dentro do arcabouço da legislação federal e identificar quais os mecanismos necessários para conceder tais flexibilidades: decreto, regulamento ou alteração da legislação estadual.

De acordo com os quatro atores formuladores entrevistados, dentre todos os funcionários do governo do Estado, AF3 é o único que detém informações precisas de como se deu o início do processo, uma vez que trabalhava diretamente com a formulação das flexibilidades e com a criação do “Manual das Prerrogativas para Ampliação de Autonomias Passíveis de Concessão por meio de Acordo de Resultados”, publicado em 2008 e revisado em 2009.

Na tentativa de justificar a criação das flexibilidades, AF3 resgatou o período entre 2005 e 2007, explicando o contexto e as razões da demanda por tais flexibilidades. AF3 ressaltou que “a criação de cada flexibilidade de gestão teve um motivo. Hoje as áreas de atuação das flexibilidades podem parecer sem sentido, mas na época era tudo muito claro”. É importante lembrar que as informações a seguir não estão contidas em nenhum documento ou registro interno do governo, pois referem-se apenas ao relato de AF3.

Reconstituímos, a seguir, o processo de demanda e formulação das flexibilidades, de acordo com o relato de AF3.

**Concessão de vale-transporte em substituição ao auxílio-transporte:** O valor do auxílio-transporte havia sido fixado em 1994, por deliberação da Câmara de Pessoal

---

<sup>30</sup> Lei Estadual nº. 17.600, de 1º de julho de 2008.

<sup>31</sup> Decreto Estadual nº. 44.873, de 14 de agosto de 2008, alterado pelo Decreto Estadual nº. 45.121, de 24 de junho de 2009, que trata de forma mais detalhada a maioria dos aspectos que a lei nº. 17.600/08 aborda.



e, desde então, nunca havia sido reajustado. Nesse sentido, o valor concedido era defasado se consideradas as necessidades de descolamento do servidor no percurso residência-trabalho e vice-versa.

Essa flexibilidade foi demandada pela Hemominas, pois havia uma pressão do sindicato da categoria para reajustar o valor do auxílio-transporte de acordo com o preço atual do vale-transporte municipal. Dessa forma, com essa prerrogativa, a entidade deixaria de fornecer o auxílio mensal para os gastos com transporte e passaria a oferecer o vale-transporte em papel ou cartão. Assim, tal medida configura-se antes como um **reajuste nos valores do auxílio-transporte** do que como uma flexibilidade de gestão; a flexibilidade, na verdade, refere-se à possibilidade de conceder tal reajuste apenas para servidores de determinados órgãos/entidades, em substituição à adoção de regra geral e homogênea para toda a administração. Poderia, então, ser considerada como uma flexibilidade concedida pela SEPLAG, por meio da qual essa Secretaria pode diferenciar os benefícios concedidos aos diferentes órgãos/entidades da administração, em contrapartida à adoção de compromisso com metas a atingir – o Acordo de Resultados. Como veremos adiante, este é o caso de várias outras flexibilidades. Na prática, a diferenciação acabou sendo anulada pelo fato de todos os órgãos/entidades, ou quase todos, solicitarem as mesmas flexibilidades.

**Ampliação dos limites de dispensa de licitação:** Flexibilidade que ainda hoje causa polêmica em relação à sua legitimidade, “visto que o artigo 24, da Lei nº 8.666, deixa algumas dúvidas a respeito da possibilidade de duplicar os limites de dispensa de licitação”, afirma AF3. Para o ator formulador, Minas Gerais apenas seguiu a legislação federal, que permite dobrar os limites de dispensa de licitação no âmbito dos contratos de gestão; porém, na visão do ator controlador AC2 e da auditoria da Utramig, existe um entendimento de que essa possibilidade só é permitida no âmbito do governo federal.

A fim de evitar contestações no governo de Minas, a Assessoria Jurídica da Seplag, por meio de um parecer, reconheceu a constitucionalidade dessa flexibilidade e autorizou sua utilização no âmbito do Acordo de Resultado. Dessa forma, cabe aos órgãos/entidades optar por utilizá-la ou não.

**Concessão de valores diferenciados de vale-refeição ou vale-alimentação:**

Flexibilidade demandada por órgãos que forneciam alimentação subsidiada na sede do trabalho, porém quando o servidor se deslocava para outro prédio ou local, perdia o benefício. Com esse argumento, alguns órgãos solicitaram a flexibilidade do vale-refeição para conseguir movimentar seus funcionários pelos municípios, fazendo com que eles não perdessem o benefício e tivessem recursos para pagar sua alimentação fora do seu local de trabalho.

**Alteração de cargos em comissão e funções gratificadas:**

Flexibilidade que possibilita a alocação e alteração de cargos nos órgãos/entidades da administração direta e indireta. Essa flexibilidade foi precedida da padronização e escalonamento dos cargos comissionados em um sistema de pontos. Assim, um mesmo número de pontos possibilita diversas estruturas de cargo dentro de uma organização.

Dessa forma, o órgão/entidade tem a flexibilidade de modificar sua estrutura de cargos, desde que não acarrete aumento da folha de pagamento, sem a necessidade de alterar a estrutura formal da organização.

**Dispensa de autorização da SEPLAG no afastamento de servidores para participação em cursos de pós-graduação:**

Flexibilidade alinhada à política de desenvolvimento dos servidores, cujo propósito é agilizar o processo de liberação dos servidores para cursos de capacitação com duração superior a três meses, sem prejuízo na remuneração, além de motivar os servidores a se capacitarem. Como regra geral, antes dessa flexibilidade, os afastamentos superiores a três meses necessitavam de seis autorizações: desde o supervisor direto até a Seplag, responsável por direcionar o desenvolvimento do corpo funcional do Estado. Nas palavras de AG3, “essa flexibilidade motivou muitos servidores a se capacitarem, pois diminuiu muito a burocracia que existia nesse processo”.

**Aquisição de veículo sem prévio parecer da SEPLAG:**

Antes dessa flexibilidade, todos os veículos comprados pelos órgãos/entidades tinham que estar dentro dos requisitos definidos pela Seplag: os veículos de serviço deveriam ser modelo popular, motor 1.0, quatro portas, sem ar condicionado, na cor cinza ou branco. Já os veículos de representação, a serem utilizados por autoridades de Estado, deveriam ser da cor preta, com ar condicionado, quatro portas e motor 2.0. Era uma

forma de padronizar e evitar caprichos de autoridades de Estado ou de servidores. Nas palavras de AF3, “nenhuma autoridade conseguia comprar um carro super chic, uma Mercedes, por exemplo”.

Entretanto, no caso do Instituto Estadual de Florestas – Ief, órgão que solicitou essa flexibilidade e que faz muitas viagens de fiscalização, a grande maioria dentro de reservas florestais, os carros especificados pela Seplag não atendiam suas necessidades. Nesse sentido, com esse argumento, o Ief solicitou a flexibilidade para que a própria entidade pudesse fazer as especificações dos seus carros, atendendo suas necessidades particulares.

Com o passar dos anos, a Seplag implementou outros mecanismos de controle, como o Portal de Compras, em que são especificadas algumas características dos veículos e, caso as especificações não atendam determinado órgão, este repassa suas necessidades e, se a Seplag achar razoável, cria novas especificações. Dessa forma, com a criação do Portal de Compras, a flexibilidade de aquisição de veículos sem o prévio parecer da Seplag deixou de ter aplicação e foi suspensa.

**Contratação direta de certos tipos de seguros sem prévia autorização da SEPLAG:** Flexibilidade demandada pelo Ief, pois havia um grave problema de ameaças contra a vida de alguns funcionários em viagens fiscalizatórias no norte de Minas Gerais, região em que há grande número de carvoarias ilegais. Na perspectiva de AF3, “era normal os servidores que iam fiscalizar as carvoarias ilegais no norte de Minas receberem ameaças de morte, principalmente no município de Unaí. Então, essa flexibilidade veio para que a presença do Ief continuasse firme naquela região, porque ninguém mais queria ir pra lá fazer fiscalização”. Dessa forma, a demanda por seguro, especificamente seguro de vida, surgiu a partir das rodadas de negociação com o sindicato de uma categoria específica, que tornaria mais segura a presença da entidade naquela região.

**Limites diferenciados de valor da bolsa de estágio:** Flexibilidade demandada por várias Secretarias Estaduais, motivada pela dificuldade de a administração direta conseguir contratar estagiários, visto que o valor da bolsa estágio era defasado. Na perspectiva de AF3, essa flexibilidade foi de grande importância para a modernização do Estado, uma vez que, “além da falta de estagiários, a

administração direta tinha um corpo funcional antigo e, ao mesmo tempo em que o Estado falava na modernização da máquina pública, este não possuía funcionários capacitados para operacionalizar tais mudanças. E a chegada de novos estagiários ajudou nisso”.

**Cessão, permissão ou doação de materiais incorporados:** Essa medida visou flexibilizar as regras rígidas para um órgão/entidade doar ou ceder algum tipo de material a outra organização pública. Antes, para uma instituição fazer uma doação, era necessário encaminhar o material até o Departamento de Materiais da Seplag, e as organizações que se interessavam faziam a solicitação para a Seplag. De acordo com as especificações e critérios de cada órgão/entidade em relação ao material, a Seplag se incumbia da distribuição.

Essa flexibilidade foi demandada pela Feam (integrante do Sisema), dentro da lógica de que as compras estratégicas para todo o Sisema poderiam ser feitas por um único órgão/entidade, o que tivesse mais *expertise* sobre aquele insumo e, depois de realizada a compra, o material seria distribuído para as demais organizações. Nesse caso, se houvesse um produto demandado por todo o Sisema, uma única instituição poderia ser encarregada de comprar a totalidade dos produtos e distribuir para as demais. Segundo relatado na entrevista, em sua formulação, essa flexibilidade somente poderia ser utilizada nas relações entre a administração direta e seus órgãos/entidades vinculados.

Além disso, foi identificado que, na perspectiva da Secretaria de Planejamento, essa medida também flexibiliza e agiliza os processos de doação de materiais relacionados às políticas públicas executadas em parcerias com os municípios, uma vez que, na maioria dos casos, as Secretarias e órgãos/entidades do Estado são os responsáveis por adquirir determinados materiais. Com essa prerrogativa, no momento da aquisição, os materiais já são destinados à doação para os municípios.

**Contratação de serviço de transporte sem prévia manifestação da Seplag:** Flexibilidade cujo objetivo era evitar gastos abusivos das secretarias e órgãos/entidades vinculados com manutenção de carros específicos para algum evento, seminário ou visita de chefes de outros estados. A ideia era que as instituições, quando necessitassem de algum veículo específico, pudessem contratar

determinados serviços de transportes fora das especificações da Seplag. Nas palavras de AF3, “essa flexibilidade dá maior liberdade para o órgão contratar serviços de transporte específicos, que, muitas vezes, são necessários em seminários, visitas do chefe do Executivo de outros Estados, ou eventos parecidos”. A semelhança de várias medidas acima relatadas trata-se, portanto, de simplificação de procedimentos e descentralização, com vistas à agilidade dos processos.

**Seguro contra terceiro para veículo de frota:** Flexibilidade cujo objetivo é aumentar a segurança dos servidores que viajam a trabalho dirigindo veículos do órgão/entidade. Nas palavras de AF3, “quando o veículo estragava e o carro não tinha seguro era um transtorno”. Ainda segundo relatado, foi um árduo trabalho fazer com que o Estado aprovasse tal prerrogativa, visto que, normalmente, a contratação de seguros é uma alternativa não econômica para o Estado, dada a dimensão do seu patrimônio. Nas palavras do ator formulador AF3:

o raciocínio era de que não compensa pagar seguro para uma frota que tem uma duração de vida pequena, pois matematicamente não vale à pena. Mas há vantagem do seguro numa viagem; se o carro estraga ou se ocorre algum acidente, existe todo o socorro, a indenização do acidente, e isso tinha a ver com questões do sindicato também.

Desta forma, assim como a contratação de seguro de vida e outras alterações que serão apresentadas a seguir, essa medida pode ser entendida como um benefício ao servidor, cuja ausência vinha apontada como um dos itens da pauta de reivindicações de sindicatos das diferentes categorias.

**Limites diferenciados para despesa em regime de adiantamento:** Flexibilidade cuja finalidade é complementar o valor das diárias, visto que a quantia repassada aos servidores era insuficiente para custear algumas despesas de viagens. AF3 complementa que “o servidor não é obrigado a viajar a serviço, pagar a diferença com o próprio dinheiro, para ser ressarcido muito tempo depois”.

Essa flexibilidade foi demandada pelo Instituto de Pesos e Medidas – Ipem, “que faz muitas viagens com caminhão, carros pesados, e o valor do adiantamento não dava nem para abastecer o caminhão”, informa AF3. Dessa forma, essa autonomia

permite a concessão de um maior valor de adiantamento para gastos com combustíveis e lubrificantes para veículos em viagem, reparos dos mesmos, transporte urbano e despesas miúdas, sem prejuízo da prestação de contas dessas despesas e devolução do valor não utilizado.

**Pagamento de diária e relação de municípios especiais:** A regra geral para a concessão de diárias de viagem estabelece diferentes valores de diárias para municípios considerados especiais que, por algum fator, têm seus custos de viagem mais elevados. Segundo relatado por AF3, a relação de municípios especiais havia sido elaborada na década de 1980 e, desde então, não havia sido atualizada.

Assim, essa flexibilidade foi demandada pela Secretaria Estadual de Educação e pela Hemominas. Este último tinha dificuldade em fazer coletas de sangue em alguns municípios do Estado que não eram considerados especiais, como é o caso de Ouro Preto. Para AF3, “a Hemominas fazia muita viagem pra Ouro Preto, que não está na lista de municípios especiais, mas como é uma cidade turística, muito visitada, os preços de hospedagem lá são um absurdo. Então, o servidor não quer ir, porque, se ele for passar a noite, o que ele recebe de diária é menos do que ele vai pagar para dormir”.

Nesse sentido, essa flexibilidade permite ao órgão/entidade modificar a lista de municípios especiais, adequando essa lista à distribuição territorial de suas unidades regionais ou às suas necessidades de viagem. A instituição deve submeter a lista à aprovação prévia da Seplag, com as justificativas devidas. Combina-se, neste caso, a flexibilidade concedida ao órgão/entidade, que pode propor sua lista específica de municípios especiais, com a possibilidade de a Seplag adotar listas diferenciadas para cada organização, evitando um aumento geral de custos caso tivesse que republicar uma lista única e ampliada de municípios especiais.

**Alterar os critérios de concessão de diária de viagem:** Flexibilidade que nasceu como um esforço de economia. Antes, se um servidor fizesse uma pequena viagem sem precisar pernoitar, ele recebia meia diária. Entretanto, a Hemominas era resistente em pagar meia diária para servidores que se ausentariam por menos de oito horas, nos casos de pequenas viagens. Na explicação de AF3:

no caso do motorista, por exemplo, ele só viaja, almoça, faz o que tem que fazer e volta. Mas a Hemominas já concedia vale-refeição, eles já tinham negociado o vale com o sindicato, então, não precisa dar a meia diária. A Hemominas preferia economizar essa meia diária e comprar outras coisas.

O ator formulador ainda explicou que, em um ano específico, a Hemominas precisou fazer muitas viagens para o interior do estado, distante de Belo Horizonte, num esforço para aumentar a coleta de sangue em uma determinada região. Com essa flexibilidade, a fundação pôde aumentar o valor da diária para esses municípios como forma de incentivar os servidores, pois, de acordo com AF3, “as cidades aqui pertinho, todo mundo quer ir, mas quando era mais longe o servidor não queria ir de jeito nenhum. Aí foi uma forma de criar um estímulo”.

Em outras palavras, a prerrogativa ora apresentada permite a concessão de valores diferenciados de diária – inferior ou superior ao valor base da diária – de acordo com o destino e com a duração da viagem, tendo em vista a necessidade de cada órgão/entidade.

**Alteração do dia de pagamento:** Flexibilidade específica para órgãos/entidades da administração que têm receita própria suficiente para arcar os gastos relativos à antecipação do pagamento dos seus servidores. Essa flexibilidade foi demandada pelo Ipem, órgão em que a maior parte da receita é de repasse federal, tendo, assim, condições de antecipar o pagamento do quinto para o primeiro dia útil do mês subsequente. Atualmente, tal prerrogativa é concedida também à Feam, entidade que aufera receita própria suficiente para custear sua folha de pagamento.

**Autorização para pagamento de até 600 horas extras mensais:** Autonomia que estabelece previamente a concessão de horas extras com vistas a atender necessidades de serviço em horário além do expediente, sendo tais horas extras relevantes para a concretização das atividades dos órgãos/entidades. Essa prerrogativa é concedida somente para a Hemominas, entidade que solicitou a flexibilidade específica à Seplag. Cabe ressaltar que, como regra, o Estado não paga horas extras. Aqui também a adoção de tal flexibilidade significa a possibilidade de adequar procedimentos às especificidades de um (ou alguns) órgão(s)/entidade(s), sem implicar aumento de custo generalizado para o Estado.

Nesse caso, o Estado pode manter sua política de não remuneração de horas-extras para o conjunto da administração, concedendo tal possibilidade apenas a instituições que realmente dela necessitem para o cumprimento de sua missão. Assim fazendo, evita-se a tendência de que as horas extras sejam utilizadas como aumento da remuneração ou benefício a todos os servidores do Estado, preservando seu caráter extraordinário – quando vinculadas realmente a uma necessidade da organização.

Para a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, as flexibilidades gerenciais abrangem quatro áreas de atuação: estrutura, recursos humanos, aquisição e contratação e parcerias (VILHENA, 2011). Entretanto, na prática, após a explanação do ator formulador AF3, constatou-se que a classificação de algumas flexibilidades estavam equivocadas.

Nesse sentido, de acordo com o entendimento das reais áreas de atuação das flexibilidades concedidas em Minas, o quadro faz as devidas modificações em relação à classificação elaborada pela Secretária de Planejamento e Gestão (VILHENA, 2011):



Área de atuação	Flexibilidades
<b>Recursos Humanos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dispensa de autorização da SEPLAG no afastamento de servidores para participação em cursos de pós-graduação;</li> <li>- Concessão de vale-transporte em substituição ao auxílio-transporte;</li> <li>- Concessão de valores diferenciados de vale-refeição ou vale-alimentação;</li> <li>- Alterar os critérios de concessão de diárias de viagem;</li> <li>- Limites diferenciados para despesas em regime de adiantamento;</li> <li>- Pagamento de diárias e relação de municípios especiais;</li> <li>- Limites diferenciados de valor da bolsa de estágio;</li> <li>- Autorização para pagamento de até 600 horas extras mensais;</li> <li>- Alteração do dia do pagamento;</li> <li>- Contratação direta de certos tipos de seguros sem prévia autorização da SEPLAG,</li> <li>- Seguro contra terceiro para veículo de frota.</li> </ul>
<b>Aquisições e contratações</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ampliação dos limites de dispensa de licitação;</li> <li>- Cessão, permissão ou doação direta de materiais incorporados,</li> <li>- Contratação de serviços de transporte sem prévia manifestação da SEPLAG.</li> </ul>
<b>Estrutura</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alteração de cargos em comissão e funções gratificadas, desde que não acarrete aumento de despesas.</li> </ul>

**Quadro 07** – Novo grupo de flexibilidades de acordo com seu impacto na gestão.

Fonte: Elaboração própria de acordo com os dados da pesquisa.

De acordo com a nova classificação das áreas de atuação, nota-se que as flexibilidades referentes à contratação de seguros e limites diferenciados para despesas em regime de adiantamento, antes classificadas pela Seplag como medidas voltadas a aquisições e contratações, passam a ser consideradas aqui como medidas voltadas a recursos humanos, tendo em vista que seu objetivo principal é tornar as viagens dos servidores mais seguras e atrativas, atendendo à

reivindicação prévia de sindicatos; são medidas que podem mesmo ser entendidas como benefícios aos servidores – ao lado de outras como pagamento de horas extras, reajuste do valor do auxílio-transporte, dentre outras. Da mesma forma, a flexibilidade “Seguro contra terceiro para veículo de frota” foi adicionada ao quadro como medida de recursos humanos.

Já a flexibilidade de cessão, permissão ou doação de materiais incorporados, vista pela Seplag como medida de incentivo a parcerias, passa aqui a ser considerada como flexibilidade para aquisição e contratações, pois essa medida possibilita a compra unificada de produtos e insumos e seu compartilhamento por diversos órgãos/entidades – especialmente no interior de um mesmo sistema (Sisema - Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos).

Em relação à flexibilidade de alteração dos cargos em comissão e funções gratificadas, houve uma dúvida em enquadrá-la na área de Recursos Humanos, já que ela está relacionada com a alocação de funcionários e modificação da remuneração, ou deixá-la no enquadramento anterior, relacionada à Estrutura organizacional. Optou-se por concordar com o enquadramento anterior por considerar que tal prerrogativa tem como objetivo principal facilitar a modificação da estrutura de cargos.

Foi retirada do quadro a flexibilidade que rege a compra de veículo, já que ela foi suspensa ou descontinuada pela Seplag.

#### **4.4.2 Categoria 01. Atores estratégicos**

Como identificado no capítulo da revisão bibliográfica, no contexto das reformas administrativas, é de grande relevância entender quais os atores estão direta ou indiretamente envolvidos no processo. Isso porque, no caso do presente estudo, identificar tais atores possibilita um melhor entendimento da formulação e funcionamento do Acordo de Resultados em geral e, em específico, das flexibilidades de gestão. Dessa forma, torna-se necessário entender quem foram os

atores estratégicos dos processos de formulação e implementação do Choque de Gestão e do Acordo de Resultados, com o intuito de subsidiar o entendimento de quem são os atores estratégicos no âmbito das flexibilidades de gestão.

Na apresentação da experiência de Minas Gerais, foram destacados como atores estratégicos do Acordo de Resultados o então governador Aécio Neves e sua equipe de gestão, a Seplag e sua articulação com as Secretarias Estaduais, os poderes judiciário e legislativo, os órgãos de controle e a sociedade civil, por meio da mídia, das organizações não governamentais e dos formadores de opinião.

A análise das entrevistas apontou que a figura do ex-governador Aécio Neves (PSDB), na gestão 2003-2006, foi o principal ator estratégico do modelo implementado, pois, nas palavras de AF1, “ele não tinha outra escolha, outra saída. Ou ele implementava um novo modelo junto com uma equipe qualificada, ou ele ia carregar por mais quatro anos o modelo que já estava fracassado, porque era assim que o Estado se encontrava”.

Nesse sentido, a liderança e a pro-atividade do governador foram consenso entre os entrevistados, que atribuíram ao governador vigor político para tomar decisões estratégicas em uma organização com vários problemas estruturais. Somada à figura do ex-governador, a estrutura do PSDB também foi destacada: os entrevistados consideraram que o partido tinha a intenção de levar a discussão da gestão pública para o centro da agenda política nacional. Para fazer isso, de acordo com AF1, “o governo de Minas optou por implementar um modelo que pudesse dar resultados e repercutisse em âmbito nacional”.

Sobre essa última afirmação de AF1, nota-se a ausência de uma argumentação mais consistente em seu posicionamento. Sua afirmação não levou em consideração a estrutura do PSDB em âmbito nacional, muito menos considerou outras alternativas que o partido tinha em outros estados para implementar o modelo. Nesse caso, seria mais coerente implementar o modelo em São Paulo, visto que o PSDB está no comando do executivo estadual desde 1994.

Outro ponto identificado a partir das entrevistas foi a atuação da equipe estratégica do governo, que não mediu esforços para fazer estudos, diagnósticos, contratar especialistas e consultorias para auxiliar o Estado a conceber e implementar o que

se entendeu como melhor. Foi ressaltado nas entrevistas que grande parte da equipe estratégica era, e ainda é, integrada por especialistas em políticas públicas, formados pela Escola de Governo do Estado – Fundação João Pinheiro (FJP).

Quanto ao papel da área de controle do estado, somente um ator formulador identificou-o como fundamental para o modelo. Também foi apontado que o controle foi resistente num primeiro momento, mas com o amadurecimento do Acordo de Resultados, seus integrantes perceberam que o mecanismo permitiu uma atuação mais consistente e padronizada da área de controle. Nas palavras de AF1:

Os órgãos de controle sempre são resistentes, mas eles perceberam que aquilo facilitava o trabalho deles. Estavam recebendo um instrumento que poderia ser a base da auditoria deles e, depois de três anos, eles perceberam que bastava auditar o instrumento para conseguir entender a realidade do órgão. O grande ponto é que auditoria de gestão não existia. Pouquíssimos órgãos faziam auditoria de gestão cinco anos atrás, antes era exclusivamente procedimental. E também a mudança, que é a grande mudança do modelo burocrático para o gerencial: em vez de focar no controle do processo, o órgão começa a trabalhar por resultado. E isso dava um medo nos auditores.

Durante as entrevista com os atores da área de controle, eles buscaram explicitar que o papel dos órgãos de controle, especificamente da Controladoria-Geral do Estado – CGE, restringe-se a auditar os Acordos de Resultados. Nas palavras do agente controlador AC1, “não há interferência do controle nem na construção do Acordo, nem na elaboração ou revisão das autonomias gerenciais”.

Corroborando a afirmação de AC1, o ator controlador AC2 afirmou que a área de controle do Estado atua somente como fiscalizadora dos Acordos de Resultados, cabendo à Seplag a formulação do modelo, e o monitoramento dos Acordos de 2ª Etapa fica a cargo da Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação – AGEI – de cada Secretaria de Estado.

Sempre segundo os entrevistados, a fiscalização feita pela Controladoria Geral do Estado – CGE – abrange as análises quantitativas e qualitativas das metas e indicadores. Em relação a essa última, é investigado se determinado indicador reflete os resultados a que ele está atrelado e se as informações que constam na

avaliação do Acordo de Resultados realmente são fidedignas. O ator controlador AC2 ainda acrescentou que a CGE audita, no mínimo duas, e, no máximo, quatro instituições por ano.

Questionado se o número de auditorias anuais não é pequeno em relação à totalidade de órgãos/entidades que pactuam o Acordo de Resultados de 2ª Etapa – atualmente são 56 instituições –, o entrevistado afirmou que, em meados de 2012, a atual metodologia será revisada e todos os órgãos/entidades passarão a ser auditados anualmente, em parceria com a auditoria interna das instituições vinculadas.

No âmbito das Secretarias de Estado, o grande destaque foi a criação da Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação – AGEI, por meio da Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011. A criação dessa área em todas as Secretarias Estaduais configurou-se como o início de uma alavanca para a coordenação dos Acordos de Resultados entre as secretarias e seus órgãos/entidades vinculados, uma vez que ela está à frente de todo o gerenciamento estratégico da secretaria, alinhando suas ações com a estratégia governamental e com as estratégias das instituições vinculadas.

Entre suas principais competências<sup>32</sup>, estão: coordenação e implementação de processos de modernização administrativa; elaboração do planejamento global da secretaria; orientação na elaboração e execução das atividades relativas à gestão para resultados junto aos órgãos/entidades vinculados; monitoramento e avaliação do desempenho global da secretaria e das organizações, além de ser responsável por difundir os conhecimentos relativos à gestão na secretaria e junto aos órgãos vinculados.

Complementando as competências da área, o AGEI de Meio Ambiente afirma que:

o fortalecimento da área estratégica das secretarias resultou no fortalecimento da estrutura estratégica do governo como um todo, uma vez que a relação da secretaria com a Seplag e da secretaria com os órgãos vinculados melhorou muito. (...) Um exemplo na relação com os órgãos é que as metas pactuadas na segunda

---

<sup>32</sup> Relação completa em anexo.

etapa estão mais consistentes e realistas, em oposição às metas subdimensionadas de antes.

A área de Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças, também presente em todas as secretarias, foi identificada somente uma vez nas entrevistas como um importante agente estratégico. De acordo com a AGEI da Ciência e Tecnologia, a Superintendência é um importante ator estratégico, pois suas ações complementam as ações da Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação, garantindo o efetivo gerenciamento da área.

Em consonância com a importância da área estratégica, o AGEI Ciência e Tecnologia afirmou que depois que a área foi fortalecida dentro da Secretaria, o acompanhamento e monitoramento do Acordo de Resultados tem sido mais efetivo. Ainda segundo relatado, seria importante que as entidades da administração indireta também contassem com um setor específico para lidar com os assuntos estratégicos e com o Acordo de Resultados, pois muitas entidades não têm conhecimento sólido e adequado sobre o instrumento.

A área estratégica da Secretaria de Saúde foi identificada como a mais proativa e a que possui um conhecimento mais sólido sobre o Acordo de Resultados e sobre as flexibilidades de gestão. As entrevistas revelaram que, muito antes de o governo institucionalizar a Assessoria de Atuação Estratégica, a Secretaria de Saúde já contava com uma área estratégica atuante e, como consequência, apresentava bons resultados.

Na perspectiva do AGEI da Saúde, “isso resultou num avanço muito grande para secretaria e para os órgãos vinculados”. Reflexo disso na pactuação de segunda etapa é que a negociação das metas, antes mais intuitiva e com problema de mau dimensionamento, vem passando por um processo de aprendizagem em que se tem uma compreensão mais clara de que as metas pactuadas têm que ser coerentes com as políticas de saúde.

Ainda em relação às Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação, a Seplag tem promovido periodicamente o Seminário de Desenvolvimento das AGEIS, cujo objetivo principal é a troca de experiências entre as áreas. Em dezembro de 2011,

aconteceu a quarta edição do seminário, em que cinco Secretarias Estaduais<sup>33</sup> foram selecionadas para apresentar as inovações estratégicas realizadas durante o ano e suas atribuições.

Quanto à atuação dos poderes judiciário e legislativo, dos órgãos de controle, da sociedade civil e das organizações não governamentais no processo de formulação e implementação do modelo, as entrevistas não apontaram tais atores como estratégicos, talvez pelo fato de que a reforma de Minas Gerais tenha sido formulada e implementada de cima pra baixo, em que todo o processo foi comandado pela figura do governador e de sua equipe estratégica. Corroborando essa afirmação, na perspectiva do ator formulador AF1, a inovação da gestão pública do Estado “foi uma imposição que veio de cima e, na medida em que os anos foram passando e o novo modelo começou a apresentar bons resultados, os atores envolvidos começaram a se convencer de que esse era um bom mecanismo de gestão”.

Em relação à interação da área estratégica das Secretarias Estaduais com as instituições vinculadas, foi identificado, nas três secretarias, que ainda há vários pontos a serem melhorados, tais como o melhor dimensionamento e realismo das metas pactuadas, além de um monitoramento e acompanhamento mais sistemático das metas de 2ª Etapa. A análise das entrevistas revelou que o monitoramento parte muito mais da iniciativa das próprias entidades do que das Secretarias Estaduais ou da Seplag.

Porém, quando se analisa o documento do Acordo de Resultados de 2ª Etapa, firmado entre os dirigentes máximos da Secretaria de Estado e do órgão/entidade vinculado – acordantes, os representantes das equipes de trabalho do órgão/entidade – acordados, e interveniente – a Seplag –, constatou-se que, para o alcance das metas e indicadores pactuados, o documento define as obrigações e responsabilidades de cada uma das partes, estabelecendo condições para a execução, fiscalização, acompanhamento e avaliação do desempenho das equipes. Abaixo, as obrigações de cada parte:

#### **Acordados:**

---

<sup>33</sup> Apresentaram suas ações as Secretaria Estadual de Educação; Secretaria Estadual de Esporte e Juventude; Secretaria Estadual de Transportes e Obras Públicas; Secretaria Estadual de Defesa Social e a Secretaria Estadual de Trabalho e Emprego

- Alcançar os resultados pactuados;
- Executar as ações de apoio solicitadas por outras equipes internas, com o objetivo de viabilizar todo o conjunto da política expressa no mapa estratégico do órgão;
- Alimentar quaisquer sistemas ou base de dados informatizadas que, por indicação do(s) Acordante(s) ou da SEPLAG, seja necessário para o acompanhamento dos resultados pactuados;
- Garantir a precisão e a veracidade das informações apresentadas, especialmente nos relatórios de execução;
- Prestar as informações adicionais solicitadas pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação, além de disponibilizar documentos que comprovem as mesmas;
- Garantir a imediata interrupção do uso da(s) autonomia(s) concedida(s) quando do término da vigência ou rescisão do Acordo de Resultados,
- Elaborar e encaminhar, dentro dos prazos definidos, os relatórios de execução do objeto pactuado.

**Acordantes:**

- Zelar pela pertinência, desafio e realismo das metas e produtos pactuados;
- Supervisionar e monitorar a execução deste Acordo de Resultados;
- Garantir a presença e participação de seus representantes nas Comissões de Acompanhamento e Avaliação.

– Cabe ainda à Secretaria de Estado:

- Coordenar a Comissão de Acompanhamento e Avaliação;
- Providenciar a publicação do extrato do Acordo de Resultados e seus aditamentos no Diário Oficial do Estado.

**Interveniente, Seplag:**



- Garantir a utilização das autonomias gerenciais pactuadas, quando houver;
- Aprovar a conformidade e a adequação técnicas das eventuais alterações no Acordo de Resultados;
- Garantir a presença e participação de seu representante na Comissão de Acompanhamento e Avaliação.

(Fonte: Acordo de Resultado da 2ª Etapa da Hemominas, 2008).

De acordo com as obrigações de cada uma das partes, constatou-se que o Acordo de Resultados de 2ª Etapa estipula mecanismos específicos e/ou ferramentas para o acompanhamento, fiscalização e avaliação das metas pactuadas. Entretanto, corroborando as informações obtidas nas entrevistas e no referido documento, percebeu-se que grande parte das responsabilidades da Seplag, da Secretaria Estadual e do órgão/entidade vinculado não é devidamente cumprida.

No que tange às flexibilidades gerenciais, cabe ao acordado garantir a imediata interrupção do uso das autonomias quando do término da vigência ou rescisão do Acordo de Resultados, e fica sob responsabilidade do interveniente (Seplag) garantir a utilização das flexibilidades concedidas. Em relação a esse último ponto, as entrevistas identificaram que ele não é cumprido, uma vez que a Seplag não possui instrumentos para monitorar e garantir a utilização das flexibilidades pelas diversas instituições. Em outras palavras, as flexibilidades são concedidas, porém a Secretaria de Planejamento não tem meios para garantir, ou incentivar, a utilização das flexibilidades por parte dos órgãos e entidades vinculadas.

Antes de iniciar a identificação dos atores estratégicos da Feam, Hemominas e Utramig, é fundamental destacar o importante papel que tais atores desempenham, principalmente pelo fato de que as flexibilidades incidem diretamente sobre os órgãos/entidades vinculados. Nesse sentido, para coordenação dos esforços e melhores resultados, além da equipe estratégica do governo e de suas secretarias, é imprescindível que as instituições também tenham atores estratégicos capacitados e conhecedores do instrumento.

Não obstante, a análise das entrevistas, junto com a análise dos organogramas das entidades, revelou que é fundamental a existência de uma área específica que cuide

dos assuntos estratégicos e, principalmente, do Acordo de Resultados. Nesse sentido, foi identificado que tanto a Hemominas quanto a Utramig possuem tais áreas estratégicas: a Hemominas conta com as Diretorias de Atuação Estratégica e a de Planejamento Gestão e Finanças; já a Utramig conta com a Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças.

Na análise comparativa entre as diretorias das duas entidades, constatou-se que a Hemominas é a mais estruturada, pois a Diretoria de Atuação Estratégica, criada em 2004, está diretamente ligada ao planejamento estratégico e ao monitoramento e avaliação interna do Acordo de Resultados. Constatou-se, também, que a Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças da Utramig está mais relacionada com a gestão dos recursos financeiros e a estrutura interna da fundação, não se configurando, então, em um ator estratégico central na disseminação do Acordo de Resultados e das flexibilidades de gestão.

De acordo com os entrevistados da Hemominas, desde que o planejamento estratégico foi implementado na fundação, o processo passou por várias revisões e aperfeiçoamento. Nas palavras de AE5, “antes nós tínhamos uns 30 objetivos estratégicos e, quando a gente ia ver, eles não tinham nada de estratégico. Aí a gente foi revisando o modelo até chegar no modelo de hoje. Hoje nosso planejamento é enxuto, com no máximo dez objetivos estratégicos”. Ademais, outro ponto evidenciado é que a Diretoria de Atuação Estratégica se reúne periodicamente com os diretores e coordenadores da sede e das unidades, com o objetivo de monitorar as ações e verificar se as metas e objetivos estão sendo atingidos dentro do prazo. Caso não estejam, as razões são identificadas e novas estratégias e ações são traçadas.

Além disso, foi evidenciado que, nos primeiros Acordos de Resultados de 2ª Etapa da Hemominas, havia alguns problemas no processo de negociação das metas, pois mesmo sem entender da área de atuação da fundação, era a Seplag quem estipulava grande parte das metas. Nesse sentido, a Diretoria de Atuação Estratégica desempenhou um importante papel no sentido de argumentar e explicar para a Seplag que não fazia sentido aumentar as metas ano após ano, visto que a área da saúde possui inúmeras externalidades. De acordo com o relatado, depois de muita discussão e aprendizagem, a Seplag tornou-se mais flexível em relação às

metas e até mesmo em admitir que ela não tem conhecimento das especificidades da área de atuação da Hemominas. Para exemplificar o fato, foi exposto o caso em que a Seplag estipulou uma meta para aumentar o número de transfusões de sangue. Nas palavras de AG5, “nós não podemos pactuar isso! Quanto menos sangue o paciente utilizar, melhor. A nossa meta tem que ser otimizar o uso do sangue. Isso sim é uma meta.”

A partir das entrevistas na Hemominas, pode-se concluir que a Diretoria de Atuação Estratégica configura-se como um ator estratégico fundamental na disseminação das informações do Acordo de Resultados aos servidores, tais como as relacionadas com metas, indicadores, Prêmio Produtividade, flexibilidade de gestão e desempenho por equipes. Ademais, as entrevistas identificaram que a Diretoria é essencial no monitoramento periódico do planejamento estratégico institucional.

Em relação aos atores estratégicos da Utramig, destaca-se a Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças, que conta com as gerências de Orçamento e Planejamento; Financeira e de Gestão. Desses atores, quem possui maior embasamento da área estratégica é a Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças, cuja diretora passou a integrar a equipe da Utramig há pouco tempo, no início de 2011. Antes a diretora era vinculada à Hemominas, onde, segundo relatado, obteve todo o conhecimento a respeito do Acordo de Resultados e das flexibilidades de gestão.

Pela análise das entrevistas, observou-se que, antes de a diretora integrar a equipe da Utramig, não havia na entidade um conhecimento sólido sobre os mecanismos que integram o Acordo de Resultados, nem mesmo um monitoramento das metas pactuadas. Nesse sentido, em vários momentos da entrevista com a diretora foram apontados inúmeros fatores que devem ser aprimorados na Utramig, tais como a reestruturação da área finalística no sentido de melhorar os resultados, alinhar a missão aos objetivos e intensificar a comunicação da área estratégica com a área finalística, pois, de acordo com o exposto, não adianta a área meio se esforçar para o alcance dos resultados se a área finalística não possuir informações suficientes sobre o modelo de gestão e não “andar junto”. Ademais, durante a entrevista, a diretora fez inúmeras comparações entre a gestão da Utramig e da Hemominas, exaltando o fato de a Hemominas ter um monitoramento rigoroso das metas e

utilizar vários instrumentos de gestão, e a área estratégica da Utramig ser avessa a tais instrumentos.

As entrevistas também permitiram identificar que alguns entrevistados não possuíam conhecimento a respeito do tema, uma vez que eles não se posicionavam, muito menos possuíam informações consistentes acerca do Acordo de Resultados e da estrutura da instituição.

Quanto à Feam, diferentemente da Hemominas e da Utramig, a instituição não conta com uma área estratégica definida. Nesse sentido, os assuntos estratégicos são disseminados e tratados informalmente pelas diretorias e pelo gabinete da fundação. Informalmente porque, pelo organograma da Feam, constatou-se que não existe uma área ou gerência encarregada do assunto. É nítido que o foco das três diretorias são as áreas finalísticas da Feam: pesquisa e desenvolvimento, qualidade e gestão ambiental e gestão de resíduos.

Não obstante, ainda em relação à Feam, verificou-se que tanto a equipe do gabinete quanto os diretores possuem pouco conhecimento sobre o funcionamento do Acordo de Resultados e, principalmente, sobre as flexibilidades de gestão. Notou-se que o maior problema está na falta de conhecimento por parte do gabinete, uma vez que faz parte de suas atribuições estar alinhado com a área meio da instituição, diferentemente das diretorias, que são responsáveis pelas áreas fins.

Uma das possíveis causas da falta de uma área estratégica na Feam é o fato de ela estar inserida no Sisema, fazendo com que todas as decisões da área estratégica e do Acordo de Resultados sejam negociadas com a equipe de direção do Sisema. Porém, em conversa com integrantes do Sistema, ficou nítido que tais atores também não possuem informações consistentes sobre o funcionamento do Acordo de Resultados e das flexibilidades.

Diante do exposto, na Feam, não foi identificado nenhum ator estratégico que exerça as atividades relacionadas ao planejamento estratégico e aos vários instrumentos do Acordo de Resultados, refletindo negativamente na efetividade do modelo de gestão.

Indo ao encontro das informações obtidas nas entrevistas, o Relatório de Avaliação da 2ª Etapa do Acordo de Resultados da Feam, referente às atividades de 2008<sup>34</sup>, faz algumas recomendações para a fundação. Dentre as que dizem respeito ao tema, destacam-se as seguintes recomendações:

- Durante a avaliação, a Comissão de Acompanhamento e Avaliação (CAA) verificou problemas no planejamento dos projetos estruturadores, relacionados ao distanciamento existente entre gerentes e executores dos projetos. A CAA recomenda que seja instituído um Fórum em que possam ser discutidas melhores práticas de gestão de projetos, para permitir a geração e o compartilhamento de conhecimentos entre os gerentes de projetos e os executores estratégicos. Tal medida possibilitará uma evolução constante na sistemática de planejamento, acompanhamento e avaliação de projetos e resultados da gestão pública mineira. Ressalta-se que a existência do referido Fórum contribuirá para a melhoria da execução de resultados, e poderá aprimorar, ainda mais, esse importante instrumento de gestão de resultados;
- A CAA recomenda uma reflexão e um aprofundamento em relação à gestão dos projetos, de forma a fortalecer o planejamento e o acompanhamento, bem como a definição de indicadores e metas que mensurem a efetividade de tais projetos.

Diante do exposto, nota-se que a falta uma área estratégica teve reflexos nas considerações feitas pela CAA, em que foi evidenciada a falta de comunicação entre os atores estratégicos e os executores dos projetos. Ademais, também foram identificadas falhas nos processos de planejamento, acompanhamento e avaliação dos resultados, assim como na definição de metas e indicadores.

Dos atores estratégicos identificados no referencial teórico, a liderança e proatividade do então governador Aécio Neves junto com sua equipe de gestão foram identificados como fundamentais na formulação, implementação e continuidade do Acordo de Resultados. Além disso, a interação entre a Secretaria supervisora e a entidade vinculada por meio da Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação foi apontada como essencial para a coordenação das metas com as ações

---

<sup>34</sup> Foi utilizado o Relatório de Avaliação de 2008 por ser o único disponível no site do Governo de Minas. Os relatórios de 2009, 2010 e 2011 ainda não foram publicados.

e política da secretaria. Já no nível das entidades vinculadas, foi constatada a importância de uma área estratégica específica e capacitada para a condução dos instrumentos do Acordo de Resultados.

#### **4.4.3 Categoria 02. Conhecimento e apropriação das flexibilidades no contexto do Acordo de Resultados**

Como relatado no capítulo referente à Experiência de Minas Gerais, mais importante do que identificar quais flexibilidades são mais demandadas é o exercício de apurar se elas são, de fato, utilizadas pelas instituições. Dito isso, além de verificar se as flexibilidades são devidamente utilizadas, o objetivo dessa categoria é identificar se as entidades têm conhecimento e se apropriam desse mecanismo.

Partindo das entrevistas com os atores formuladores, foi identificado que, com o amadurecimento do modelo e publicação dos Acordos de Resultados no *site* do governo, a lógica das flexibilidades foi sendo distorcida, visto que grande parte dos órgãos/entidades passou a solicitar as flexibilidades que eram identificadas nos Acordo de Resultados das outras instituições, mesmo que algumas delas não fossem necessárias ou não se encaixassem na realidade do órgão solicitante. De acordo com o agente formulador AF3, “era só copiar! Mesmo que eu não precise, eu quero”. Tal fato gerou, por parte dos órgãos, uma alteração do conceito do que são as flexibilidades, do contexto em que elas são concedidas, da razão de sua existência e das vantagens em usá-las. A partir das entrevistas, identificou-se o interesse das entidades em obter níveis crescentes de autonomia, mas, por outro lado, percebeu-se que, quando concedidas, elas não são devidamente utilizadas.

Quando questionado sobre o conhecimento das flexibilidades no contexto do Acordo de Resultados por parte dos órgãos/entidades, o ator formulador AF3 afirmou que, com a modificação da metodologia do Acordo e com a institucionalização do Prêmio Produtividade, as flexibilidades passaram a ser esquecidas pelas instituições, pois, “quando começou a ter o prêmio, as pessoas pararam de prestar atenção nas flexibilidades. As flexibilidades passaram a ser coisa pequena”. Ademais, foi

mencionado que esse fato resultou na não utilização das flexibilidades por grande parte dos órgãos/entidades. Nas palavras de AF3, “os órgãos têm as flexibilidades, mas nem sabem que têm, e por isso, não usam”.

Neste momento, é importante ressaltar que grande parte das flexibilidades concedidas em Minas Gerais está relacionada com a área de recursos humanos. Tal fato é um indicativo de que as mesmas foram introduzidas, basicamente, como um substituto de uma política de recursos humanos, com a finalidade de envolver os servidores e como alternativa para diferenciar algumas regras da administração pública, sempre rígidas e padronizadas, substituindo-as por regras específicas para instituições específicas. No que tange às medidas adotadas na área de Recursos Humanos, é improvável que o Estado tenha capacidade financeira para universalizar os itens concedidos por meio das flexibilidades.

Assim, a estratégia do governo de Minas foi reconhecer a necessidade de órgãos específicos em possuir regras diferenciadas, por meio das flexibilidades. Essa estratégia vai ao encontro da experiência internacional, que também utilizou a possibilidade de diferenciar as regras da administração pública com o propósito de alavancar os resultados e desempenho das instituições.

Ao relacionar o modelo implementado em Minas Gerais, com a Reforma de 1995 do governo FHC, o ator formulador AF1 mencionou que o grande erro desta foi justamente não ter conseguido atingir o servidor, uma vez que “ela ficou muito distante do servidor, ela ficou muito macro. Quando começou a falar de servidor foi plano de carreira, de reestruturação, que no fundo, no fundo não tinha um impacto direto de benefício para o servidor”.

O entrevistado complementa que, quando o movimento reformista no Brasil começou a ser disseminado para os Estados, o modelo parece ser mais acertado, uma vez que consegue envolver o servidor de forma mais consistente. AF1 complementa que “não tem como não pensar no servidor. São eles que, na prática, tiram as ideias do papel”.

Em relação às flexibilidades mais demandadas pelos órgãos e entidades, foi consenso para todos os atores formuladores que as flexibilidades mais solicitadas, desde o início do modelo até hoje, são as referentes ao vale-alimentação, vale-

transporte e valores diferenciados de diárias, pois “são as que têm impacto direto no bolso do servidor”, afirma AF1. AF2 acrescentou que os benefícios foram fundamentais para atrair a atenção das organizações públicas e de seus servidores. Outra flexibilidade muito demandada e que está relacionada à área gerencial é a referente à ampliação do limite de dispensa de licitação. Segundo relatado, sua vantagem está na capacidade de agilizar e desburocratizar os processos internos de pequenas compras.

Outro ponto importante destacado por AF3 é que, com a distorção do modelo das flexibilidades e a melhora da capacidade financeira do Estado, que lhe permitiu institucionalizar e universalizar o Prêmio Produtividade, a estratégia utilizada pelo governo foi diminuir a divulgação das flexibilidades gerenciais, pois, de acordo com o relatado, “para o servidor o que importava era o prêmio. Quando eles pensam em Acordo de Resultados eles pensam em prêmio”.

Nesse contexto, AF4 critica o posicionamento do governo e afirma que “o mais inteligente a fazer naquele momento era desativar essas flexibilidades que não ajudam os órgãos a atingir seus resultados e criar um espaço de construção de novas flexibilidades com os órgãos, dentro da realidade, dentro do dia a dia de cada órgão”. AF4 acrescenta que, se o governo tivesse agido nesse sentido, o Acordo de Resultados mineiro iria seguir corretamente o modelo de contratualização de resultados implementado na Inglaterra.

No que se refere às entrevistas com as entidades selecionadas, notou-se que a Hemominas é a fundação que mais utiliza as flexibilidades concedidas e, segundo relatado, a Diretoria de Atuação Estratégica faz um trabalho contínuo com o intuito de informar aos funcionários a importância desse instrumento de gestão e das vantagens que este traz para a instituição.

Segundo AE6, quando a Hemominas assinou seu primeiro Acordo, a contrapartida do governo era o pagamento do Prêmio Produtividade, que estava atrelado ao ganho de economia da entidade, e não do governo do Estado, como foi definido com o desdobramento do Acordo de Resultados. Dessa forma, mesmo que a Hemominas atingisse todas as metas pactuadas, o Prêmio só seria pago caso a fundação tivesse



um ganho de economia, ou seja, se a receita fosse ampliada ou a despesa diminuída. Nas palavras de AE5:

Isso não se aplica aqui! Pra nenhuma área finalística do governo isso se aplica, porque a nossa finalidade não é aumentar a arrecadação. Numa instituição como a Hemominas, que está ampliando os seus serviços para atender melhor a população, é claro que as despesas vão aumentar e a receita não aumenta porque nosso foco não é esse. O que a gente quer é atender o máximo de pacientes com o menor número de coleta [de sangue] possível, otimizando os processos e diminuindo a perda.

Ainda segundo AE5, ao longo do primeiro ano de pactuação, ficou claro que, nesse modelo, a Hemominas nunca teria condições de pagar o Prêmio Produtividade para seus funcionários. Nesse sentido, houve um grande trabalho da área estratégica junto aos servidores com o propósito de explicitar que a vantagem do Acordo de Resultados eram as flexibilidades gerenciais. Nas palavras de AE5:

a diretoria não podia falar que o benefício do Acordo de Resultados era o pagamento do Prêmio. Aí nós enfatizamos que a vantagem do Acordo são as flexibilidades de gestão.

Quando os entrevistados foram indagados se os servidores têm conhecimento das flexibilidades e de sua vinculação ao Acordo de Resultados, as respostas apontaram que existe um grande esforço por parte da Hemominas em informar seus servidores sobre o mecanismo. Segundo os entrevistados, a equipe de *endomarketing* da fundação organiza palestras e reuniões periódicas a respeito do Acordo de Resultados. Essas reuniões são organizadas por tópicos, tais como indicadores e metas, prática do *gaming*; e o próximo será sobre o Prêmio Produtividade, pelo fato de o governo ainda não ter pago o Prêmio referente a 2010. Nas palavras de AE6, “nós queremos enfatizar que o pagamento do prêmio está vinculado à disponibilidade financeira do Estado, e que o atrativo do Acordo são as flexibilidades”.

Ainda na entrevista, foi apontado que, depois da experiência e do questionamento da Hemominas e de outros órgãos junto ao governo e à Seplag, o governo repensou a metodologia e, no ano de 2007, desdobrou o Acordo de Resultados em duas etapas, vinculando o pagamento do Prêmio à disponibilidade financeira do Estado e desvinculando-o da economia ou aumento de receita em cada órgão, fortalecendo as flexibilidades de gestão como a real contrapartida do modelo.

Sobre a utilização das flexibilidades, foi mencionado que a Hemominas utiliza a totalidade das flexibilidades concedidas, exceto a que rege a aquisição de veículos, pois, segundo relatado por AE5, o governo lançou o Portal de Compras, que centraliza a compra de veículos, o que tornou a flexibilidade “ultrapassada e sem utilidade”.

Sobre o real impacto das flexibilidades, os atores estratégicos da Hemominas acreditam que as mesmas têm a capacidade de impactar positivamente o dia a dia da organização, tornando os pequenos processos menos burocráticos e mais rápidos de serem solucionados. Também foi relatado que as flexibilidades com características de benefício, “que tem reflexo direto no bolso do servidor”, mesmo não tendo uma relação com o melhor desempenho da Hemominas, são muito bem vistas pelos servidores. Nesse sentido, AE6 ressalta a importância de o governo repensar as flexibilidades, no sentido de torná-las mais gerenciais e menos vinculadas diretamente a benefícios aos servidores e que, de fato, ajudem as organizações no atingimento das metas pactuadas.

Quanto à possibilidade de o órgão/entidade solicitar flexibilidades específicas à Seplag, o ator formulador AF4 afirmou que, atualmente, grande parte das instituições não têm conhecimento dessa prerrogativa. Entretanto, segundo relatado, no início do modelo, a realidade não era essa, pois “praticamente 90% das flexibilidades nasceram da demanda dos primeiros órgãos que assinaram o Acordo, com destaque para a Hemominas e o Ief (...). Se você perguntar (como surgiram as flexibilidades), eles vão saber, porque foram eles que pediram”.

Ao perguntar aos atores estratégicos da Hemominas se eles tinham conhecimento dessa possibilidade, a resposta foi positiva, além de ser relatado que, desde 2004, a

fundação possui uma flexibilidade específica: o pagamento de horas extras, que foi revista e modificada em 2010 para aumentar o número de horas extras concedidas.

Em 2004, a Seplag autorizou 400 horas mensais e, com a revisão em 2010, passou para 600 horas extras. Além dessa flexibilidade, foi mencionado que, em meados de 2011, a Hemominas solicitou um diferencial de vale-alimentação para os plantonistas, pois, segundo explicação, “o plantonista trabalha doze horas dia sim e dia não e, em comparação com os funcionários que trabalham seis horas por dia, o plantonista recebe a metade do valor de vale-alimentação, sendo que eles têm a mesma carga horária.”. Até janeiro de 2012, a Seplag ainda não havia dado o retorno da análise da solicitação.

A partir do trecho acima, verifica-se que as flexibilidades de gestão permitem quebrar a homogeneidade das regras no sentido de solucionar casos específicos. Se estendidas a toda a administração pública, tal regra elevaria os custos da máquina em relação às condições efetivas de pagamento de hora extra.

Com a experiência da Hemominas, foi identificada a importância da revisão das flexibilidades específicas com justificativas que comprovem a necessidade da atualização dos dados e valores, de acordo com a natureza da atividade desenvolvida pela entidade. Por outro lado, isso não é verdadeiro quando se trata das flexibilidades padrão, em que não são previstos pedido de revisão e atualização dos dados.

Como identificado anteriormente, grande parte dos órgãos solicita quase que a totalidade das flexibilidades, sem nenhuma análise prévia por parte da Seplag ao concedê-las. Nesse sentido, a não utilização de tais flexibilidades pode estar relacionada ao fato de que as mesmas não sejam necessárias para a área de atuação de determinado órgão. Como exemplo, as instituições que atuam na área meio, parecem não necessitar de flexibilidades que regem a contratação de seguros, diárias de viagem e contratação de serviços de transporte. Porém, como é comum a solicitação de todas as flexibilidades, o órgão solicita, a Seplag concede as autonomias, mas o órgão não as utiliza.

Quanto à Feam, no que se refere ao conhecimento e apropriação das flexibilidades, ficou nítido que a equipe do gabinete e grande parte dos diretores da fundação não

têm conhecimento nem informações suficientes sobre o que de fato são as flexibilidades de gestão. No primeiro momento, os entrevistados acreditavam que flexibilidade de gestão era a quantidade de recursos disponíveis para alcançar as metas pactuadas, ou autonomia de gestão frente ao Sisema.

Depois que os entrevistados deram seu posicionamento sobre o que entendiam sobre o tema, a pesquisadora explicou o que de fato são as flexibilidades de gestão no contexto do Acordo de Resultados da 2ª Etapa. A reação do ator estratégico AE2 pode ser identificada no trecho abaixo:

Entendi o que você está falando. Na verdade, eu não sei te falar dessas flexibilidades. Eu não sei te falar se a Feam tem ou não essas flexibilidades (...). No meu entendimento, eu não acho que é tão flexível assim. Eu não vejo nenhuma flexibilidade em termos de benefício da assinatura do Acordo de Resultados, tirando, é claro, o Prêmio Produtividade. Não vejo essas flexibilidades claramente aqui pra Feam não.”

Foi então que, ao esmiuçar o Acordo de Resultados da Feam do ano de 2011, a pesquisadora identificou as flexibilidades de gestão concedidas na 2ª Etapa e as apresentou para o entrevistado. Ao tomar conhecimento da listagem de flexibilidades, AE2 afirmou que a Feam, de fato, “tem alguns desses benefícios pontuais”, porém o ator estratégico não acredita que elas estejam relacionadas com a pactuação do Acordo de Resultados, uma vez que, segundo relatado:

A Feam sempre pagou no primeiro dia útil e sempre teve o regime de adiantamento, até mesmo antes do Acordo de Resultados. Quanto à capacitação, a Feam sempre investiu nisso, sempre fez parcerias com universidades. Então, eu acredito que é uma política da Feam, não tem nenhuma ligação com o Acordo de Resultados. Então eu não vejo nenhuma relação desses itens com o Acordo.

Corroborando a falta de conhecimento de AE2, o ator estratégico AE1 acrescentou que:

pode ser que a gente tenha esses itens por causa do Acordo, mas isso não é divulgado. Então talvez falte uma comunicação nesse

sentido. Há uma falta conhecimento total em termos disso, dessas flexibilidades.

De todos os entrevistados da Feam, o único que demonstrou possuir algum conhecimento a respeito do tema foi AE3. De acordo com o entrevistado, o alcance das metas pactuadas certamente é facilitado por algumas flexibilidades gerenciais, tais como o limite diferenciado para bolsa estágio, o afastamento dos servidores para cursar pós-graduação e a ampliação do limite de dispensa de licitação. Em relação ao afastamento para curso de pós-graduação, AE3 afirmou que “essa flexibilidade em específico é muito importante para a Feam, pois nós valorizamos muito a capacitação dos funcionários, e ela tornou todo o processo mais fácil”. No entanto, foi relatado que as flexibilidades ainda são insuficientes, tendo em vista seu caráter operacional e de benefício para o servidor.

Quanto à sua utilização na Feam, as entrevistas revelaram que algumas das flexibilidades não são utilizadas, tais como a alteração de critérios de pagamento de diárias, a concessão de vale-transporte, a contratação de serviço de transporte, a compra de veículos e a contratação de seguros. A causa da não utilização desses itens não foi explicada por nenhum entrevistado, porém, pode-se inferir alguns fatores que contribuem para esse fato, tal como o não conhecimento da possibilidade de aplicá-las; a falta de vontade política do alto escalão da Feam, por acreditarem que elas não fazem diferença e que, por isso, não precisam ser aplicadas; pela falta de recurso financeiro, visto que todas as flexibilidades não utilizadas dependem da disponibilidade de recurso da entidade, ou pelo fato de essas flexibilidades não se aplicarem à natureza específica da Feam. Este último argumento parece não ter procedência, pois os servidores da Feam fazem constantes viagens de fiscalização de florestas em todo o território mineiro, sendo necessário o pagamento de diárias e contratação de seguros para os veículos.

Em relação à solicitação de flexibilidades específicas, somente o ator estratégico AE4 tinha conhecimento dessa possibilidade. Um fator que chamou atenção da pesquisadora é que a Feam possui uma flexibilidade específica desde a primeira assinatura do Acordo de Resultados, a que rege a alteração do dia do pagamento dos servidores. Porém, de acordo com AE2, a fundação sempre pagou seus servidores no primeiro dia útil. Nas palavras do entrevistado, “o que o governo deve

ter feito é atrelar isso ao Acordo de Resultado. Deve ser por isso que a gente não sabe”.

Indo ao encontro das considerações de AE2, o agente formulador AF1 afirmou que antes da criação do Acordo de Resultados, o Estado já concedia alguns itens e, com a implementação do novo modelo de gestão, o governo institucionalizou-os como flexibilidade e atrelou-as ao Acordo de Resultados. Nas palavras de AF1, “a gente já dava vale-alimentação e vale-transporte para órgãos que tinham disponibilidade financeira. O que a gente fez foi condicionar isso ao Acordo de Resultados, ou seja, foi criado um atrativo”.

Diante das entrevistas, percebeu-se que a falta de conhecimento sobre o instrumento por parte dos funcionários da Feam, somado ao fato de que algumas flexibilidades utilizadas na fundação já eram concedidas antes da criação do Acordo de Resultados, são fatores que podem explicar as razões de a Feam não associar as flexibilidades ao Acordo de Resultados.

No que concerne à Utramig, assim como na Feam, grande parte dos entrevistados não possuía conhecimento sobre o tema. Para muitos, flexibilidade de gestão se referia à autonomia em estabelecer suas próprias metas de 2ª Etapa, frente à Seplag e à secretaria vinculada.

Dentre todos os entrevistados, o ator estratégico AE7 foi o único que mostrou ter informações precisas sobre o instrumento, conforme se pode verificar a seguir:

A maioria flexibilidades estão pro lado operacional; gerencial é muito pouco. Tem aquelas voltadas para os processos internos da instituição, como a que dobra o valor de dispensa de licitação, e outra parte é voltada para os servidores, como por exemplo, o vale-alimentação, vale-transporte.

Quanto à apropriação e utilização das flexibilidades, a Utramig não utiliza grande parte das autonomias concedidas, fato esse que não foi explicado por nenhum dos entrevistados. Notou-se certo acanhamento em admitir a não utilização do mecanismo. Nas palavras de AE7:

A gente não usa as flexibilidades aqui na fundação não. O motivo... bem, eu prefiro nem falar sobre isso. Porque eu acho que não tem motivo. Eu acho que o fato de você falar que não vai distribuir vale-alimentação, pagar um maior valor de bolsa estágio, melhorar o valor da diária, pra mim não tem justificativa. Mas eu estou aqui há pouco tempo, eu não sei por que optaram em não utilizar. Tem uma resistência na parte da licitação, de dobrar o valor de dispensa de licitação, eu compreendo que tem controvérsia em relação a sua legalidade. O Estado permite mas aqui não utiliza. Na Hemominas a gente usava tudo e era muito bom.

No que concerne à resistência relatada no trecho acima, o ator estratégico AE8 afirmou que a não utilização da flexibilidade que possibilita ampliar os limites de dispensa de licitação se deu por orientação da Auditoria Seccional da Utramig, “que nos orientou a não passar do limite que está na lei nº 8.666. Então aqui a gente não conseguiu implementar”. AE7 constatou que o fato de a legislação federal estipular o limite de R\$ 8 mil para compras sem licitação e a flexibilidade dobrar esse limite para R\$ 16 mil fez com que a auditoria da fundação ficasse resistente a utilizá-la, pois “surgiu uma divergência entre a legislação federal e estadual”.

Por outro lado, o ator estratégico AE10 justificou a não utilização da referida flexibilidade pelo fato de não serem recorrentes na Utramig compras com valores entre oito e dezesseis mil reais. Isso porque, segundo relatado, “o orçamento aqui é muito baixo. Mas se a gente precisasse, a gente utilizava, porque é um direito nosso”.

Este último argumento parece não se justificar, pois o ator estratégico AE10 era o que possuía menos conhecimento sobre o que são as flexibilidades gerenciais. No contexto das entrevistas, percebeu-se que a intervenção do entrevistado foi no sentido de demonstrar que a fundação tinha conhecimento de tal mecanismo e que a não utilização da prerrogativa se justifica pelo fato de a Utramig não necessitar da flexibilidade.

Especificamente sobre a aplicabilidade da flexibilidade que permite dobrar o limite de dispensa de licitação, a Lei Federal de Licitações nº 8.666, de 1993, modificada pela Lei Federal nº 9.648, de 1998, atualiza os valores e enumera as hipóteses em que a licitação pode ser dispensável. No que tange esse trabalho, vale ressaltar o trecho abaixo:

*Quando a contratação for efetuada por sociedades de economia mista e empresas públicas, além de autarquias e fundações qualificadas como agências executivas, os valores são os seguintes:*

*a) obras e serviços de engenharia - até R\$ 30.000,00;*

*b) compras e outros serviços - até R\$ 16.000,00.*

*No caso de dispensa, a licitação é possível, por haver possibilidade de competição, mas não é obrigatória.*

Nesse sentido, o ator formulador AF3 afirmou que, na lei federal nº 8666, possui uma excepcionalidade que possibilita a duplicação dos limites de dispensa de licitação condicionada ao contexto da contratualização de resultados, como pode ser verificado no trecho abaixo:

Se você tiver o contrato de gestão, você pode dobrar os limites de dispensa de licitação. Em Minas Gerais teve um parecer da Assessoria Jurídica da Seplag – porque isso era muito questionado, todo mundo questionava, falava que era inconstitucional - reconhecendo a constitucionalidade desse dispositivo, falando que a própria constituição previa a possibilidade de você ter flexibilidades gerenciais e financeiras a partir da elaboração de contratos de gestão.

Não obstante, o ator AF3 complementou que, com o parecer da Seplag, a aceitação da flexibilidade aumentou significativamente, porém o entrevistado reconhece que “tem alguns órgãos que não aplicam porque afinal de contas morrem de medo (de serem depois questionados pelos órgãos de controle). Então, essa é uma flexibilidade que não trouxe a segurança jurídica que precisava”.

Já na perspectiva do ator controlador AC2, existe um conflito na interpretação da lei no que tange a possibilidade de aplicar a ampliação dos limites de dispensa de licitação na esfera estadual. De acordo com o relatado:

existem alguns entendimentos de que é possível a dobra do limite de dispensa de licitação em casos de contratualização de resultados, mas, por outro lado, existe a interpretação que essa possibilidade só é válida, só é possível para o Governo Federal. Então fica a cargo da auditoria de cada órgão (permitir) utilizar ou não essa flexibilidade.



Aqui na controladoria, por exemplo, a gente não usa essa flexibilidade.

Nesse sentido, cumpre observar que, para a criação da referida flexibilidade, o Governo de Minas Gerais equiparou as instituições públicas com Acordo de Resultados em vigor às Agências Executivas, para as quais a Lei 8.666 concede esse benefício. Isso por que, tanto os órgãos/entidades vinculados quanto as Agências Executivas fazem uso do contrato de gestão<sup>35</sup>.

Do total de flexibilidades concedidas, as únicas utilizadas pela Utramig são as que regem o limite diferenciado para despesa de adiantamento e dispensa de autorização da Seplag no afastamento de servidores para curso de pós-graduação. A fundação não utiliza as que dispõem sobre o vale-alimentação; vale-transporte; ampliação do limite de dispensa de licitação; limite diferenciado de bolsa estágio; cessão, permissão ou doação direta de materiais incorporados; contratação de serviços de transporte, contratação de seguros e alteração de critérios para concessão de diárias.

Em relação à não utilização da flexibilidade que rege o vale-alimentação, o ator estratégico AE9 justificou com o fato de, na fundação, haver várias formas de contratação, tais como funcionários efetivos, contratados, servidores públicos e terceirizados, o que, segundo relatado, impediria a aplicabilidade da flexibilidade, pois não haveria um padrão na concessão do vale-alimentação. Porém, AE7 contrargumenta ao afirmar que, em todos os órgãos do Estado, existe essa característica de vários tipos de vinculação, e acrescentou que “na Hemominas também tinha vários tipos de contrato e a gente utilizava essa flexibilidade”.

Cumpre observar que a legislação mineira confere essa flexibilidade somente aos servidores em efetivo exercício no órgão/entidade, com jornada de trabalho igual ou superior a seis horas diárias ou trinta horas semanais, conforme pode ser verificado na Lei Estadual nº. 17.600, de 1º de julho de 2008, art. 19. inciso V:

*Conceder aos servidores em efetivo exercício no órgão ou na entidade cuja jornada de trabalho for igual ou superior a seis horas, como ajuda de custo pelas despesas*

---

<sup>35</sup> Para uma discussão jurídica sobre o assunto, ver OLIVEIRA (2008).

*de alimentação, observados os critérios e condições mínimos definidos em decreto, vale-refeição ou valores diferenciados de vale-alimentação, com parâmetros e limites distintos daqueles definidos nos arts. 47 e 48 da Lei nº 10.745, de 25 de maio de 1992.*

Ainda questionando a não utilização das flexibilidades, AE7 acrescentou que “isso é muito estranho... na pactuação de 2ª Etapa a gente opta por essas flexibilidades e por que depois a gente não utiliza? Por enquanto é assim que acontece aqui”. O mesmo ator estratégico tenta justificar a não utilização das flexibilidades pela dificuldade financeira que o governo de Minas tem passado nos últimos dois anos. Porém, logo em seguida, o mesmo ator reconhece que tal justificativa não é válida, visto que a não utilização das flexibilidades por parte da Utramig ocorre desde o desdobramento do Acordo de Resultados. Nas palavras de AE7:

O governo está numa fase difícil, mas não é por isso não. O impacto disso (do uso das flexibilidades) nas contas não é tão grande, o impacto de valor, eu já olhei isso. Pra esse ano, como o ano já está em andamento não dá pra fazer, mas pro ano que vem, eu acho que essas flexibilidades devem ser incluídas (na proposta orçamentária). Inclusive fazer um trabalho, pra ver essa questão de duplicar o valor de dispensa de licitação. Já que o Estado de Minas concede essa flexibilidade, e está em uso há muito tempo em vários órgãos, nós temos que trabalhar nessa direção.

Ainda segundo AE7, o fato de a Utramig possuir receita própria, obtida pelo pagamento das mensalidades, faz com que a fundação esteja apta a solicitar a flexibilidade que altera a data do pagamento para o primeiro dia útil. Ademais, AE7 afirmou que a postura da Utramig em relação às flexibilidades deve ser repensada, visto que as mesmas se configuram como um instrumento concedido pelo governo para aprimorar a gestão e a fundação não utiliza.

Pela análise das entrevistas das três entidades, constatou-se que a não utilização das flexibilidades está diretamente relacionada à falta de conhecimento do mecanismo por parte dos atores estratégicos das fundações e, no caso específico da Feam, pelo fato de as flexibilidades utilizadas já serem concedidas antes da criação do Acordo de Resultados. Causou estranhamento a distância existente entre

o grau de conhecimento e embasamento sobre o tema de que dispõem as áreas estratégicas das Secretarias Estaduais e o desconhecimento ou não utilização adequada de tais flexibilidades pelas entidades vinculadas. Talvez no ato do desdobramento do Acordo de Resultados tenha faltado um exercício no sentido de divulgar, explicar e detalhar a função das flexibilidades e como esse mecanismo pode ser vantajoso na gestão das instituições.

#### **4.4.4 Categoria 03. Flexibilidades e sua relação com o resultado**

Como já relatado anteriormente, o Acordo de Resultados de 2ª Etapa configura-se como um contrato de gestão entre uma Secretaria Estadual e cada um de seus órgãos/entidades vinculados, tendo a Seplag como interveniente, segundo o qual, em troca da pactuação das metas e resultados por equipes de trabalho<sup>36</sup>, são concedidas um conjunto de prerrogativas para ampliação da flexibilidade gerencial, orçamentária e financeira, com o propósito de facilitar o alcance das metas pactuadas.

Em um exercício de retrospectiva, o ator formulador AF3 afirmou que muitos pontos relacionados às flexibilidades não foram pensados no momento de sua criação; somente depois que as organizações já as utilizavam “surgiram alguns problemas não previstos”, tais como seu caráter de benefício, a universalização do Acordo de Resultados e a dificuldade em analisar quem, de fato, precisa das flexibilidades e, principalmente, sua vinculação com o resultado.

Para exemplificar, AF3 mencionou que uma vez concedidas, as flexibilidades com características de benefício, tais como vale-transporte, vale-alimentação, bolsa estágio e valores diferenciados de diária, podem criar condições para questionamento se as mesmas devem ser permanentemente incorporadas aos benefícios concedidos ao servidor ou não. O entrevistado ainda afirma que essa

---

<sup>36</sup> O conceito de “equipe” adotado é bastante fluido. Pode ser, por exemplo, um departamento ou mesmo pequenas células dentro dele.

questão é uma preocupação recorrente da Seplag, pois há o receio de os sindicatos “virem para cima”, caso algum contrato seja rescindido ou mal avaliado e a Seplag tiver que cancelar as flexibilidades concedidas no Acordo de Resultado. Por outro lado, o entrevistado reconhece que “é bem difícil o sindicato ganhar alguma causa na justiça, até por que o regime não é celetista, mas (a concessão de certas flexibilidades) cria a demanda, cria uma expectativa”.

Este é um dos aspectos que evidencia a dificuldade de introduzir inovação e modernização na gestão pública a partir do modelo burocrático tradicional. Um mecanismo criado para ser específico, diferenciando as regras da administração pública de acordo com as necessidades da área de atuação dos órgãos/entidades já causa questionamentos junto aos próprios atores formuladores sobre a incorporação permanente ou não das flexibilidades concedidas no âmbito do Acordo de Resultados – por força do instituto do “direito adquirido”, constitutivo da administração pública brasileira.

Também é verdade que esse questionamento por parte da Seplag só existe pelo fato de grande parte das flexibilidades se enquadrarem na área de recursos humanos. Aquelas que regem a estrutura, as aquisições e contratações parecem não preocupar a referida secretaria. Entretanto, as flexibilidades classificadas nessas duas últimas áreas parecem ser as mais propícias a facilitar o alcance das metas acordadas, tais como ampliação dos limites de dispensa de licitação e reestruturação dos cargos em comissão e funções gratificadas. Por outro lado, tais fatos são evidências da rigidez existente na área de recursos humanos, na administração pública mineira e, em geral, brasileira. São tão exíguos os espaços existentes para se praticar políticas diferenciadas de recursos humanos que as flexibilidades em Minas Gerais parecem ter acabado funcionando como uma válvula de escape, como uma pequena janela para experimentar a diversidade de regras de RH.

Em relação à autonomia para alterar a estrutura da organização, AF4 explicou que, “se em determinado momento eu preciso de gente operacional, cargo menor, eu posso mudar a estrutura do órgão nesse sentido. Mas se daqui a dois anos eu preciso de mais gente da área estratégica, eu crio cargos maiores. Essa é uma

flexibilidade bacana, mas as pessoas não sabem usar, não usam com esse olhar estratégico”.

Diante do questionamento da Seplag, cumpre observar que, como regra, as flexibilidades só podem ser utilizadas se estiverem previstas no Acordo de Resultados dos órgãos/entidades, devendo ser canceladas somente em casos de término de vigência ou rescisão do contrato. Constatou-se, então, que o Acordo de Resultados de 2ª Etapa não prevê o cancelamento das flexibilidades caso as metas e resultados não sejam atingidos.

Uma exceção é que, nas flexibilidades que incidem sobre a concessão do vale-transporte e o vale-alimentação, a legislação mineira<sup>37</sup> disciplina que, na hipótese de obtenção de resultado insatisfatório na Avaliação de Desempenho Institucional, serão suspensos os benefícios, até a ocorrência de nova avaliação satisfatória.

Tal exceção remete ao fato de o próprio governo classificar as autonomias de vale-alimentação e vale-transporte como benefícios para os servidores. Nessa lógica de benefício, assim como qualquer bonificação, a legislação entende que tais flexibilidades devem ser canceladas se os órgãos não atingirem os resultados pactuados. Corroborando essa afirmação, o ator formulador AF1 esclarece que, “como no senso comum o vale-alimentação e vale-transporte são benefícios, faz todo o sentido cancelá-los quando a meta não for cumprida”.

Ressalta-se que, da totalidade de Relatórios de Avaliação de 2ª Etapa publicados pelo governo de Minas, nenhum órgão ou entidade do Estado obteve avaliação insatisfatória, não sendo possível identificar o posicionamento da Seplag e a repercussão no modelo, caso ocorresse o cancelamento das flexibilidades de vale-transporte e vale-alimentação.

Em relação à falta de uma relação direta entre as áreas de atuação das flexibilidades e o melhor desempenho dos órgãos, AF4 esclarece que:

Existe um problema aí. As flexibilidades não estão muito ligadas ao resultado, não têm uma correlação direta entre o que você concede

---

<sup>37</sup>Lei Estadual nº 17.600. Art. 20. Inciso 2.

de flexibilidade e o impacto dessa flexibilidade em um determinado indicador. Não existe a relação de “se você me der essa flexibilidade eu vou melhorar meu resultado”.

Ademais, o mesmo entrevistado afirmou que, com a universalização do Acordo, grande parte das flexibilidades passou a ser demandada pela maioria dos órgãos e entidades e, nesse sentido, a Seplag não possuía instrumentos que permitissem analisar se as flexibilidades demandadas faziam sentido ou não para a área de atuação do órgão. Como consequência, o mecanismo deixou de ser customizado e passou a ser concedido a todos as organizações que o solicitavam.

No entendimento de AF2, as flexibilidades implementadas em Minas configuram-se muito mais como alguns facilitadores na gestão do que um mecanismo que influencia diretamente determinado órgão a atingir uma meta ou indicador específico. Por outro lado, na perspectiva de AF3, as flexibilidades são “muito mais um prêmio para o órgão, tipo o Prêmio Produtividade para o servidor, do que uma flexibilidade para o alcance dos resultados, e aí vem o grande ponto de não vinculá-las ao resultado alcançado pelo órgão”.

Partindo da percepção dos dois atores formuladores, o entendimento de AF2 parece ser mais consistente, visto que as flexibilidades não têm por finalidade facilitar o alcance de metas e indicadores específicos. O propósito das autonomias é criar mecanismos para tornar a gestão do órgão mais flexível e, por consequência, facilitar o atingimento dos resultados em seu conjunto. Ressalta-se que o posicionamento de AF2 vai ao encontro da experiência internacional na implementação do modelo.

Por outro lado, a definição de AF3 parece não ser consistente, visto que o entrevistado comparou as flexibilidades ao Prêmio Produtividade. Nesse sentido, torna-se necessário uma ressalva. As flexibilidades são concedidas como um meio para os órgãos atingirem seus resultados, se configurando, então, como um mecanismo *ex-ante*, disponibilizado logo no ato da pactuação de 2ª etapa. Ao contrário disso, o Prêmio Produtividade é um instrumento concedido aos servidores públicos depois da apuração dos resultados. Ou seja, é uma gratificação *ex-post*, concedida após a avaliação dos resultados. Enquanto as flexibilidades são condição

para facilitar a obtenção de resultados, a premiação é uma forma de recompensa pelos resultados obtidos. Diante da distinção dos dois mecanismos de modernização da gestão pública, torna-se evidente a inadequação de comparar as flexibilidades de gestão ao Prêmio Produtividade. Em relação à distinção dos dois mecanismos, AF2 complementou que:

As flexibilidades são concedidas a partir da assinatura e só são revogadas no caso de rescisão do Acordo. Elas não são e nem podem estar atreladas ao cumprimento ou não das metas. Se um órgão não atingir suas metas, isso não tem impacto sobre as autonomias, somente o cancelamento do Acordo poderia retirar as autonomias. As flexibilidades não se configuram como um prêmio pelo bom resultado do órgão. E o próprio modelo prevê isso.

Mesmo com os problemas intrínsecos às flexibilidades, AF1 afirmou que elas são cruciais para a contratualização de resultados, atuando como um atrativo para as organizações públicas, uma razão do por que pactuar as metas. Caso contrário, o Acordo de Resultados de 2ª Etapa seria um modelo sem equilíbrio, em que o órgão/entidade não teria nenhuma motivação para assinar o documento.

Na explanação de AF1, as flexibilidades concedidas em Minas Gerais “pouco têm de gerenciais. O que o governo fez foi vincular algumas concessões ao Acordo de Resultados”, como pode ser identificado no trecho abaixo:

Era muito mais “ah, você tem direito a vale-alimentação, você tem direito a vale-transporte”. Mas a gente já dava vale-alimentação e vale-transporte pra quem tinha dinheiro, o que a gente fez foi condicionar isso ao Acordo de Resultados, ou seja, eu criei a cenoura para o cara vir morder. Isso já existia, o que o governo fez foi vincular ao Acordo, mas sempre com a preocupação muito mais orçamentária, se tivesse ou se não tivesse recurso, não com a preocupação de flexibilizar a gestão para facilitar o alcance dos resultados, isso nunca foi o norte da flexibilização aqui.

AF1 acredita que, para funcionar de forma ideal, as flexibilidades concedidas em Minas Gerais devem ser repensadas e trabalhadas em seu arcabouço legal para que realmente sejam criadas flexibilidades que facilitem o alcance dos resultados.

Caso isso aconteça, e se for de interesse do governo, as flexibilidades terão condições de ser vinculadas aos resultados, pois “o governo vai dar meios para os órgãos alcançarem os itens pactuados, e não benefícios pontuais. E se o órgão não atingir os resultados, o governo vai ter o poder de retirá-las”, conclui AF1.

Em relação à Hemominas, para o ator estratégico AE5, as flexibilidades concedidas não são suficientes para ajudar o órgão a alcançar seus resultados. Na percepção do entrevistado, o modelo implementado em Minas avançou muito nos itens relacionados às metas e resultados, mas, por outro lado, pouco avançou no quesito das flexibilidades. Nas palavras do entrevistado, “eu acho que a gente precisaria ter mais flexibilidade, porque a cobrança por resultados é muito grande”.

Ainda de acordo com AE5, o modelo de condução do Acordo de Resultados por parte da Seplag é muito centralizador, “pra tudo a gente precisa passar pela Seplag”, então, na verdade, como a Hemominas é uma fundação, “eu acredito que antes do Acordo de Resultados a gente tinha até mais flexibilidade do que a gente tem agora”.

Indo ao encontro do relato de AE5, o ator formulador AF4 afirmou que muitas das flexibilidades propostas pelos órgãos iam contra o modelo de gestão do Estado e da própria Seplag. Isso por que “o modelo de Minas é um modelo que tem um órgão central que acompanha tudo de perto, todas as diretrizes de gestão passam por aqui. Então, muitas vezes tinham demandas que contrariavam isso”.

Quando questionado sobre a relação entre as flexibilidades concedidas e o alcance dos resultados, os atores estratégicos da Hemominas classificaram as autonomias em benefícios, flexibilidades operacionais e administrativas. Segundo os entrevistados, as classificadas como benefício têm o poder de envolver o servidor, fazê-lo participar do processo e dar a sensação de pertencimento; as flexibilidades operacionais facilitam alguns processos internos, tais como as que dispensam autorizações da Seplag. “Imagina se a gente precisasse da autorização da Seplag para cada item?”, complementou AE5. Já as flexibilidades da área administrativa são as que impactam o dia a dia da organização, tornando os processos mais rápidos e menos onerosos.



Não obstante, embora a Hemominas utilize todas as flexibilidades concedidas, os entrevistados reconhecem que as flexibilidades têm um alcance restrito e que, “se a gente tivesse mais flexibilidade, talvez a gente conseguisse fazer além do que a gente faz hoje”.

Diante do exposto, denota-se que as constatações dos atores estratégicos da Hemominas vão ao encontro de dois dos três pontos chave evidenciados por Freitas (1999) para o bom desempenho da contratualização de resultados: conceder de mais autonomia às organizações, em troca de maior compromisso com resultados e publicidade dos atos dos gestores; e descentralizar a execução orçamentária e minimizar os procedimentos burocráticos de controle.

#### **4.4.5 Categoria 04. Limites e Potencialidades**

Durante as entrevistas com os atores formuladores, controladores e atores estratégicos das entidades analisadas, percebeu-se que as flexibilidades implementadas em Minas contam com uma série de fatores limitadores que barram o seu desempenho. Por outro lado, também foram identificados possíveis fatores com potencial de desenvolvê-las e torná-las mais conhecidas e utilizadas.

Em relação ao alcance das flexibilidades, AF1 reconhece que há uma grande discussão acadêmica a esse aspecto, em que pesquisadores do Brasil e do exterior acreditam que as flexibilidades ajudam o alcance dos resultados. Porém, na percepção dos entrevistados, as flexibilidades de Minas só seriam relevantes caso “seguissem o modelo implementado na Europa, particularmente na Inglaterra, em que os órgãos têm autonomia orçamentária, de pessoal e de compras”. Nesse caso, o cenário das flexibilidades seria muito diferente e mais amplo do que se tem hoje.

Foi constatado que grande parte do que hoje é benefício para o servidor, não foi formulado como tal, pois, muitos aspectos foram concedidos a partir da negociação sindical. Nas palavras de AF3, “talvez essa história da formulação das flexibilidades tenha ficado um pouco perdida. E, com o passar dos anos, com o problema do

agente/principal e com a universalização do Acordo, ficou muito difícil a Seplag gerenciar essas flexibilidades”.

Identificou-se, também, que as diretrizes que haviam orientado a concepção original do modelo sofreram alterações, visto que parte das flexibilidades não estavam relacionadas com a área estratégica e com a universalização do Prêmio Produtividade; este se tornou o grande atrativo do Acordo de Resultados, em detrimento das flexibilidades, ou parte delas, que deixaram de funcionar como atrativos para a mobilização dos servidores. Além disso, de acordo com AF1, “os servidores têm conhecimento do Prêmio Produtividade, mas muitas vezes não entendem ou nem sabem da existência dessas flexibilidades, talvez porque o alcance delas é pequeno”.

Outra constatação da distorção do modelo pode ser evidenciada na repercussão do não pagamento do Prêmio Produtividade referente a 2010 na Feam e Utramig. De acordo com AE9, “todos querem receber, até porque a gente reconhece o desempenho que a gente teve. Ou seja, o combinado não é válido. Combinou, faz parte do Acordo de Resultados, então não receber o Prêmio Produtividade é uma quebra de confiança. E aí vem a desmotivação”.

Ademais, alguns entrevistados mencionaram que o Prêmio gerou um descompromisso com o Acordo de Resultados, sendo entendido por muitos como um fim em si mesmo e não um instrumento do modelo, além de ter tornado mais difundida a prática do *gaming* na pactuação das metas. Nas palavras de AE3, “algumas áreas da Feam tendem a pactuar metas mais fáceis de serem alcançadas para o servidor ganhar o prêmio, (...) o prêmio tem um impacto grande nos baixos salários dos servidores”.

Outro fator limitante é a falta de conhecimento do tema por parte dos servidores. AF2 afirmou que “se você perguntar pros servidores dos órgãos se eles sabem o que é o Acordo de Resultados todo mundo vai saber, mas ninguém vai saber responder o que são as flexibilidades. Acho que nem os diretores vão saber direito, muito menos os servidores”. Em um tom crítico, AF2 acrescentou que ninguém vai saber explicar o que são as flexibilidades pelo simples fato de que o documento do Acordo de Resultados não é lido por ninguém. Diante dessa informação, um fato que

intriga é que, nos três últimos anos, somente a Utramig permaneceu com as mesmas flexibilidades. Nos casos da Feam e da Hemominas, em todos os anos, as flexibilidades foram revistas, excluídas ou acrescentadas – portanto, não se pode afirmar que sejam totalmente desconhecidas.

Sobre o potencial das flexibilidades em agilizar os processos internos, AE3 constatou que, mesmo que as flexibilidades tivessem um alcance mais gerencial, o instrumento sozinho não seria suficiente para atingir com êxito as metas pactuadas, pois existem vários fatores que dificultam o atingimento das metas, tais como recursos humanos e financeiros, o baixo engajamento da área meio, falta de planejamento dos escalões inferiores, falta de comunicação entre os diferentes níveis da organização e o foco em ações imediatas e de curto prazo.

No que tange às potencialidades, foi identificado que o modelo do Acordo de Resultado está passando por uma reestruturação, em que estão envolvidas grande parte das equipes da Seplag e da área de controle. Os novos esforços têm como foco a melhoria da qualidade das metas, indicadores, projetos, monitoramento e avaliação. Segundo relatado por AF3, alguns servidores da área estratégica da Seplag têm feito questionamentos a respeito das autonomias, discutindo se as flexibilidades de gestão não poderiam ser revistas e repensadas, de modo que elas se tornassem mais atrativas para a área gerencial e estratégica dos órgãos e entidades.

Constatou-se, também, que essa nova fase do Acordo, assim como qualquer outra ferramenta gerencial, é um sistema que é retroalimentado e melhorado de acordo com as disfunções que são percebidas no decorrer de sua utilização. AF3 mencionou que a situação atual do governo, que vem passando por inúmeras dificuldades decorrentes da crise financeira dos últimos anos, é uma boa oportunidade para que as flexibilidades entrem nas discussões e na agenda do governo. AF3 complementa que:

Eu tenho a impressão de que a gente está indo para um lado que crie um ambiente favorável para revisar as flexibilidades, porque eles [as equipes estratégicas da Seplag e da área de controle] também estão propondo uma mudança para alguns projetos, e quando a área de processo é enfatizada, a demanda da flexibilidade surge, porque o

problema todo é que você não tinha nem tempo para ouvir a demanda e nem condições de maturidade do órgão para trabalhar os processos. E aí eu acho que a gente vai ter uma oportunidade, é questão de momento. Tem chance de ser um bom momento. Porque não tinha como focar nas flexibilidades no momento de universalizar o Acordo de Resultado. O foco era outro e as flexibilidades tiveram que ficar sacrificadas.

O AGEI da Ciência e Tecnologia complementou ao constatar que:

para um órgão melhorar seus processos, é inevitável flexibilizar algumas normas gerais, massificadoras, meio burras, para toda a administração indireta. E é aí eu acho que as flexibilidades terão um novo fôlego. Espero, porque é um mecanismo bacana. Agora que o Estado já tem um norte, já tem missão definida, já sabe quais são as grandes entregas para o cidadão, talvez seja a hora de olhar mais pra dentro de casa e pensar em otimizações internas para melhorar as entregas para a sociedade. E as flexibilidades ajudam nisso.

Para AF2, caso o governo queira fortalecer o Acordo de Resultados seguindo a linha do que de fato é a contratualização de resultados, é preciso um estudo detalhado e minucioso da legislação federal, especificando até que ponto ela impede o Estado de conceder flexibilidades, quais as áreas em que as flexibilidades têm possibilidade de avançar, além de também analisar a legislação mineira, a fim de averiguar quais as áreas necessitam de mais agilidade. De certa forma, tais propostas feitas pelo ator formulador revelam o caminho ideal que deveria ter sido seguido pelo governo no processo de criação das flexibilidades; conforme seu depoimento, não foi possível seguir as etapas lógicas à época da criação das flexibilidades, dado o acúmulo de atividades a que a Seplag foi incumbida, mas seria possível retomá-las agora, dentro de um processo permanente de revisão e melhoria.

Outra potencialidade das flexibilidades, talvez a mais relevante, vem do estreitamento das relações entre as Secretarias Estaduais e seus órgãos e entidades vinculadas, por meio da criação da Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação. A criação dos AGEIS vai ao encontro do que propõem Freitas (1999) e McNab e Melese (2001), os quais mencionam a concessão de autonomias gerenciais e a capacitação e empoderamento dos atores estratégicos como estratégias eficientes para aperfeiçoar o desempenho organizacional.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conforme proposto, o presente estudo buscou identificar e analisar a relação entre a concessão de flexibilidades gerenciais dentro do contexto da contratualização de resultados e o desempenho de órgãos públicos do estado de Minas Gerais.

No que se refere ao atendimento do primeiro objetivo específico da pesquisa, entender as razões pelas quais um governo opta pela concessão das flexibilidades de gestão, identificou-se que, no contexto da formulação e implementação do Acordo de Resultados, era preciso criar um instrumento que atraísse os órgãos e entidades a pactuar suas metas com o governo. Porém, os resultados da pesquisa apontaram para o fato de que as flexibilidades parecem ter sido introduzidas como um substituto de uma política de recursos humanos, com a finalidade de envolver os servidores e como alternativa para diferenciar algumas regras da administração pública, uma vez que a universalização dos itens geraria um grande impacto no custo da máquina administrativa do Estado.

No que se refere à formulação das flexibilidades, é necessário ressaltar que não houve uma preocupação do governo em registrar como se deu o processo de formulação e negociação das flexibilidades, o que torna o entendimento do processo complexo, sem dados concretos que comprovem as informações. Foi identificado que, aproximadamente, 90% das flexibilidades foram criadas nos primeiros anos do modelo, de forma reativa, em que a Seplag aceitava ou não a demanda vinda das instituições. Nesse sentido, verificou-se que não houve um esforço do governo em mapear as áreas em que as flexibilidades poderiam incidir.

Já em relação ao processo de implementação, que muitas vezes é entendido como uma das maiores barreiras para o sucesso de programas e políticas públicas, por não ser realizada de forma apropriada, notou-se que houve uma falha no desdobramento do Acordo de Resultados, em que faltou uma interação entre a Seplag e a Secretaria Estadual com seus órgãos/entidades vinculados, no sentido de divulgar, explicar e detalhar a função das flexibilidades e como esse mecanismo pode ser vantajoso para a gestão das organizações públicas.

Atentando-se ao segundo objetivo específico do estudo, identificar as potencialidades e limites das flexibilidades em agilizar os processos internos, concluiu-se que aquelas que regem a dispensa de autorização da Seplag têm a capacidade de diminuir a burocracia de processos rotineiros, fazendo com que pequenos processos sejam resolvidos de maneira mais rápida. Constatou-se que a prerrogativa que amplia os limites de dispensa de licitação tem o poder de agilizar o processo de compras de pequeno valor. Porém, sua utilização é prejudicada por haver uma falta de consenso sobre sua legalidade, visto que, para conceder essa flexibilidade, o Estado equiparou os órgãos e entidades vinculadas às Agências Executivas. Foi identificado que a flexibilidade que rege a reestruturação dos cargos em comissão e funções gratificadas tem um grande potencial estratégico, porém, notou-se que ela não é utilizada. Por fim, identificou-se que as flexibilidades facilitam o processo de capacitação dos servidores, incentivam a contratação de estagiários, oferecem maior segurança e vantagens aos servidores em viagem, além das flexibilidades que impactam diretamente o servidor, como forma de benefício.

Verificou-se que o caráter de benefício configura-se como o maior limitador das flexibilidades para agilizar os processos internos, principalmente das prerrogativas de vale-transporte e vale-refeição. Em relação a essas duas autonomias, foi identificado que elas são as únicas condicionadas ao atingimento satisfatório dos resultados. Nessa ótica, constatou-se que o próprio governo classifica-as como benefícios e entende que, assim como qualquer outra bonificação, elas devem ser canceladas caso o órgão/entidade não atinja os resultados pactuados. Por outro lado, as flexibilidades que regem a capacitação de funcionários e contratação de estagiários, mesmo sendo classificadas na área de recursos humanos, mostraram-se relevantes na medida em que esses dois itens (estagiários e capacitação dos funcionários) são peças-chave para a modernização e inovação interna de qualquer instituição, seja ela pública ou privada.

Em relação ao terceiro objetivo específico, verificar o modo como as flexibilidades são percebidas pelos gestores públicos, constatou-se que, quando a instituição possui um núcleo estratégico capacitado para implementar e coordenar os instrumentos do Acordo de Resultados, as flexibilidades são percebidas como a

vantagem do modelo de gestão mineiro e, que se bem utilizadas, geram benefícios para a organização e para o servidor.

Quanto ao último objetivo específico, identificar e explorar outras conexões e causalidades entre as flexibilidades de gestão e desempenho, foi identificado que a institucionalização do Prêmio Produtividade reduziu as vantagens das flexibilidades, visto que a remuneração variável tornou-se um atrativo maior para os servidores. Ressalta-se, entretanto, que tal disfunção só existe pelo caráter de benefício das flexibilidades.

Nesse sentido, as flexibilidades de gestão concedidas em Minas Gerais fogem do conceito original do que seriam, de fato, flexibilidades de gestão, no contexto da contratualização de resultados. Uma possível causa para tal disfunção é o fato de a gestão do governo de Minas ser baseada em um modelo centralizador, em que o órgão central acompanha de perto todas as diretrizes de gestão do Estado. Tal modelo teve reflexo direto no rumo que o governo deu para a contratualização de resultados, uma vez que o modelo implementado avançou muito nos itens relacionados às metas e resultados, e quase nada no quesito das flexibilidades.

Não obstante, ao analisar o modelo implementado nos países da OCDE, principalmente na Inglaterra, constatou-se que as flexibilidades implementadas em Minas Gerais configuram-se como um mecanismo da nova gestão pública que não foi bem sucedido, em parte, devido às particularidades brasileiras, e foi severamente bloqueado. Seja pela legislação, pelas particularidades de Minas ou pela cultura dos brasileiros que desconfiam dos servidores públicos e que, por isso, induzem governos e dirigentes a evitar a concessão de instrumentos que possam suavizar o controle procedimental e dar mais autonomia para os gestores.

Essa resistência está presente no cenário brasileiro desde a Reforma de 1995, quando o então ministro Bresser Pereira tentou implementar o modelo, porém, naquele momento, nem mesmo a equipe estratégica do próprio governo foi convencida de que as flexibilidades eram uma boa alternativa para, junto da contratualização de resultados, tornar a administração pública mais eficiente.

Por fim, voltando à pergunta de pesquisa – entender as possíveis conexões entre a concessão de flexibilidades gerenciais e o desempenho das organizações públicas –

os resultados obtidos sustentam que, mesmo com um alcance restrito, as flexibilidades implementadas em Minas Gerais, quando utilizadas de maneira correta – como é o caso da Hemominas –, contribuem de maneira positiva para o atingimento dos resultados. A percepção positiva da Hemominas está amparada pelo alinhamento das estratégias ao planejamento do governo, em que as medidas representem e sejam vistas como valorização os funcionários, sem, no entanto, serem confundidas diretamente com benefícios; que haja um esforço na capacitação e empoderamento dos atores estratégicos e dos de ponta, que executam as políticas públicas, e que os gestores sejam responsivos e *accountable* em suas ações.

Quanto à Utramig, concluiu-se que, mesmo não utilizando grande parte das flexibilidades concedidas, a fundação tem uma percepção positiva do instrumento e mostrou-se animada a começar a fazer uso das flexibilidades. Ressalta-se que essa percepção positiva está fortemente relacionada com a troca do comando da Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças, cuja atual diretora tem embasamento sólido do atual modelo de gestão.

Por outro lado, no caso da Feam, foi concluído que a entidade não tem conhecimento do instrumento e não utiliza grande parte das autonomias concedidas. Tal fato é reflexo da falta de uma área estratégica na fundação, da falta de conhecimento por parte dos servidores – falha no processo de comunicação entre a Seplag, a Secretaria Estadual de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e a Feam, somada ao fato de que algumas flexibilidades já eram utilizadas antes da criação do Acordo de Resultados.

Tais resultados nos permitem concluir que o processo de reforma de Minas Gerais deve ser visto como um processo de aprendizado. A experiência mineira é reconhecida como excelente modelo de gestão e um case de sucesso. Porém, este estudo nos dá um ferramental para afirmar que a experiência mineira é como qualquer outra: imperfeita, incompleta, com tensões e problemas de comunicação. A junção desses problemas fizeram com que as flexibilidades de gestão ficassem distantes do modelo implementado, numa posição coadjuvante.

Os resultados da pesquisa sustentam que existem elementos no processo de concessão de flexibilidades que estavam com sua importância subdimensionada. Os



casos estudados revelaram que talvez tão – ou mais importante que as flexibilidades gerenciais, são a remuneração variável e o *enforcement* dos atores estratégicos das entidades vinculadas. Essas conclusões tiveram como base as flexibilidades concedidas em Minas Gerais, que são um tanto quanto operacionais quando comparadas às concedidas nas experiências internacionais. Contudo, tais resultados ainda merecem maiores investigações.

Com a pesquisa, também foi identificado que o governo de Minas Gerais está em processo de reformulação do Acordo de Resultados, havendo, assim, a possibilidade de aperfeiçoamento das flexibilidades, para que elas estejam alinhadas às atividades finalísticas dos órgãos e mais próximas da área gerencial.

Acredita-se que o estudo apresenta limitações quanto à falta de uma bibliografia consistente nas áreas de gestão e desempenho das organizações públicas que ampare os resultados obtidos no trabalho, além da falta de dados e informações sobre o processo de formulação das flexibilidades, fato este que acabou por limitar parte da análise aos relatos dos atores formuladores.

Considerando que a pesquisa foi realizada sob abordagem exploratória, a partir da análise, foi possível identificar a potencialidade para a realização de estudos futuros, privilegiando o tema em questão.

Identificou-se uma grande diferença da utilização das flexibilidades pelos órgãos. Assim, convém desenvolver um estudo que demonstre o grau de utilização de cada órgão e as razões para tal fato. Isso seria de grande relevância para a literatura da área, pois, além de existir poucos estudos sobre o tema, os fatores identificados neste estudo ainda não haviam sido abordados.

Outra sugestão é fazer uma análise para além do alcance das flexibilidades, abordando as razões pelas quais as organizações públicas aspiram níveis crescentes de autonomia, mas, quando são concedidas, parte das organizações não as utilizam. Nesse sentido, identificar os fatores que influenciam o não uso das flexibilidades é uma segunda sugestão para pesquisas futuras.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L. Desafios Contemporâneos para a Reforma da Administração Pública Brasileira. In: **Administração Pública**: Coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.
- . O Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Revista do Serviço Público**, nº22, abril, 1996.
- . Contratualização e Organizações Sociais: Reflexões Teóricas e Lições da Experiência Internacional. **Debates GV Saúde**. Vol 1. 2006.
- . A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula. In: SANTI, E. M. D. **Curso de Direito Tributário e Finanças Públicas**. São Paulo: Saraiva, 2008.
- ABRUCIO, F. L. & PÓ, M. V. Trajetórias da literatura sobre reforma do Estado (1995-2002): transformações e desafios para a pesquisa em Administração Pública. **Relatório de Pesquisa**, Brasília, ENAP, p. 1-51, set., 2002.
- ABRUCIO, F. L. & GAETANI, F. Agenda, aprendizado e coalizão. In: CONSAD e FUNDAP. **Avanços e perspectivas da gestão públicas nos Estados**. Brasília: CONSAD; São Paulo: FUNDAP, 2006.
- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo; SADER, Emir (Orgs.). **Pós-neoliberalismo**: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ANDRADE, R. C.; JACCOUD, L. **Administração Pública Comparada**: Grã-Bretanha, França, Itália e Alemanha. ENAP, Brasília, v.1, 1993.
- ANDRÉ, M. A. A efetividade dos contratos de gestão na reforma do estado. *RAE - Revista de Administração de Empresas*. **ERA**, v. 39. nº 3 Jul./Set. 1999
- BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70 LDA, 1977.

- BARROS, A. J. da S.; LEHFELD, Neide Aparecida de Souza. **Fundamentos de Metodologia Científica**: um guia para a iniciação científica. São Paulo: Makron Books, 2000.
- BAUER, M.W.; GASKELL, G. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som – Um Manual Prático**. 7 ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.
- BRASIL. Emenda Constitucional n 19, de 4 de julho de 1998. **Reforma administrativa**. Brasília: Senado Federal, 1998.
- BOUCKAERT, G.; BALK, W. **Public productivity measurement: diseases and cures**. *Public Productivity & Management Review*, v. 15, n. 2, p. 229-235, 1991.
- BRESSER PEREIRA, L. C. Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um Novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Eds.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.
- BRESSER PEREIRA, L, C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**: para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo: Editora 34, 1996.
- CASTRO, R. P. A. **Controle interno da administração pública**: uma perspectiva do modelo de gestão administrativa. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2007.
- CERVO, A. L. & BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. Ed. São Paulo: Prentice Hall.2003.
- COSTA, V. M. F. **A Dinâmica Institucional da Reforma do Estado**: Um Balanço do Período FHC. In: Fernando Luiz Abrucio; Maria Rita Loureiro. (Org.). **O Estado numa era de reformas: os anos FHC Parte 1 e 2**. 1 ed. Brasília: Coleção Gestão Pública, Ministério do Planejamento, v. 2, p. 09-56. , 2002.
- COSTA, F, L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro. 42(5): 829-74, set/out. 2008.
- DECRETO ESTADUAL DE MINAS GERAIS, nº. 44.873, de 14 de agosto de 2008.  
[http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?co1=e&d=NJMG&p=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama\\_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SE](http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?co1=e&d=NJMG&p=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SE)

CT7=LINKON&l=20&r=1&f=G&s1=DECRETO%2044873%202008.NORM.&SEC  
T8=SOTEXTO.

DECRETO ESTADUAL DE MINAS GERAIS, nº 45.191, de 06 de outubro de 2008  
[http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama\\_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&s1=Decreto&s2=45121&s3=2009&s4=](http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-brs?d=NJMG&f=G&l=20&n=&p=1&r=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&SECT8=DIRINJMG&SECT9=TODODOC&co1=E&co2=E&co3=E&s1=Decreto&s2=45121&s3=2009&s4=)

DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. **O Planejamento da Pesquisa Qualitativa**. Teorias e abordagens. 2 ed. Porto Alegre: Artmed, 2006.

DINIZ, E. **Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado**: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. Dados, Vol. 38, pp. 385-415, 1995.

DOOREN, W. V; BOUCKAERT, G. H. J. **Performance Management in the Public Sector**. Routledge: London. 2010.

DUNLEAVY, P.; HOOD, C. **From old public administration to new public management**. *Public Money and Management*, v. 14, n. 3, p. 9-16, 1994.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – ENAP. (In: **O contrato de gestão no serviço público**, Brasília, ENAP), 1993.

FIORI, J. L. **Condenados da terra**. Folha de São Paulo. Abril, 1996.

FREITAS, C.A.S. A implementação do Government Performance and Results Act na administração pública dos EUA. **Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública**. Ano 50, nº3, jul-set/1999, p. 93-121. Brasília: ENAP, 1999.

FUNDAÇÃO HEMOMINAS – 1985-2007; Plano Diretor Estadual de Sangue e Hemoderivados 2008-2011; documentos internos da Fundação Hemominas; Monografia – Educação Corporativa: estudo de caso sobre a aplicabilidade de implementação de seus conceitos na Fundação Hemominas - Ângela Cristina Salerno.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, E. G. M. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais**. São Paulo: FGV, 2009. (Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Doutorado de Administração Pública e Governo da EAESP/FGV).

GOMES, F. G. **Conflito social e welfare state**: Estado e desenvolvimento social no Brasil. Rev. Adm. Pública vol.40 nº.2 Rio de Janeiro Mar./Apr. 2006.

HOOD, C., **The Middle Aging of New Public Management**: Into the Journal of Public Administration Research and Theory, (14)3, 267-282, 2004.

HOOD, C. **The Tools of Government in the Digital Age**, London, Palgrave Macmillan, 2007.

HOOD, C.; PETERS, G. The middle aging of new public management: into the age of paradox? **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 14, n. 3, p. 267-282, 2004.

IBGE. **Pesquisa de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável**. 2010.

JANN, W. REICHARD, C. Melhores práticas na modernização do Estado. In: **Revista do Serviço Público**, 53(3), 2002, p. 31-50, 2002.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A Estratégia em ação – Balanced Scorecard**. 7. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **Balanced Scorecard-Mapas Estratégicos**: convertendo ativos intangíveis em resultados tangíveis. Tradução de Afonso Celso da Cunha Serra. São Paulo: Câmpus, 2004. 471p. Tít. orig.: Strategy Maps

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**: um tratamento conceitual. São Paulo: EPU/EDUSP, 1979.

KETTL, D. F. **A revolução global**: reforma da administração do setor público. In: Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial, 1997.

LAKATOS, E. M. & MARCONI, M. A. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1983.

\_\_\_\_\_. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1985.

LANE, J. **New Public Management**. Londres: Routledge, 2000

LEI DELEGADA Nº 180/2011 DE 20 DE JANEIRO DE 2011 DA SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E EMPREGO. Disponível em:  
[http://contacomagente.mg.gov.br/downloads/lei\\_delegada\\_secretaria\\_do\\_trabalho.pdf](http://contacomagente.mg.gov.br/downloads/lei_delegada_secretaria_do_trabalho.pdf)

Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011. Disponível em:  
[http://www.ipism.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/legislacao/leis\\_delegadas/lei\\_delegada\\_180.pdf](http://www.ipism.mg.gov.br/arquivos/legislacoes/legislacao/leis_delegadas/lei_delegada_180.pdf)

LEI ESTADUAL DE MINAS GERAIS. nº. 17.600, de 1º de julho de 2008, que disciplina a nova metodologia do Acordo de Resultados. Disponível em:  
 <[http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-rs?co1=e&d=NJMG&p=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama\\_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&l=20&r=1&f=G&s1=LEI%2017600%202008.NORM.&SECT8=SOCONS](http://hera.almg.gov.br/cgi-bin/nph-rs?co1=e&d=NJMG&p=1&u=http://www.almg.gov.br/njmg/chama_pesquisa.asp&SECT1=IMAGE&SECT2=THESOFF&SECT3=PLUROFF&SECT6=HITIMG&SECT7=LINKON&l=20&r=1&f=G&s1=LEI%2017600%202008.NORM.&SECT8=SOCONS)>.

LEMOS, C. S. **Gestão pública orientada para resultados**: avaliando o caso de Minas Gerais. Dissertação (mestrado) Fundação Getulio Vargas, 2009.

Lapsley, I. The NPM Agenda: Back to the Future. **Financial Accountability and Management** 24(1):77-96, February, 2008.

LÜDKE, M.; ANDRÉ, M. E. D. A. **Pesquisa em educação**: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

MARE. Os Avanços da Reforma na Administração Pública 1995-1998. **Cadernos MARE da Reforma do Estado**. 15. Brasília: MARE. 1998.

MARE. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília. 1995.

MARINI, C. M. F. Crise e reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. **Revista do Serviço Público**. Ano 47. v 120. n° 3. Set-Dez 1996.

MARTINS, H. F. **Reforma do Estado na era FHC**: diversidade ou fragmentação da agenda de políticas de gestão pública? São Paulo: 2002.

MCNAB, R. M. e MELESE, F. **Implementing GPRA**: examining the prospects for performance budgeting in the federal government. Defense Resources Management Institute Naval. 2001.

MEDEIROS, P. H. **Do modelo racional-legal ao paradigma pós-burocrático**: reflexões sobre a burocracia estatal. 2006. O&S - v.13 - n.37 - Abril / Junho - 2006.

MERTON, R K. **Social Conformity, Deviation, and Opportunity-Structures**: A Comment in the Contributions of Dubin and Cloward. American Sociological Review, 1959.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Portaria nº 426, de 6 de dezembro de 2007 Resultado Final.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

NEVES, J, L. Pesquisa qualitativa- Características, usos e possibilidades. In: **Caderno de Pesquisa em Administração**, São Paulo, V.1.n3. 2 sem/1996.

NEVEZ, F, S. & MELO, F, C. S. O Estado para Resultados em Minas Gerais: inovações no modelo de gestão. **XII Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma e da Administração Pública**. República Dominicana, 2007

NUNES, E. **A gramática política do Brasil**. Clientelismo e insulamento burocrático. RJ: Jorge Zahar; Brasília: ENAP, 1997.

NUNES, Edson O. **Política e insulamento burocrático**: a economia política do desenvolvimento brasileiro. Brasília: ENAP, 1996.

OECD. **Modernising Government** - the way forward. OECD Publishing, 2005.

- OECD. Public Sector Modernization: Changing Organizational Structures. **Policy Brief**, September 2004.
- OLSEN, J. P. The Ups and Downs of Bureaucratic Organization. *Annu. Rev. Politic Sci.* 11:13–37, 2008.
- PACHECO, R. S. Flexibilidades e autonomia de gestão no Brasil: O estado da arte. **IV Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília, maio de 2011.
- PACHECO, R. S. Flexibilidades e autonomia de gestão no Brasil: o estado da arte. **XV Congresso do CLAD**. Santo Domingo; 2010.
- PACHECO, R. S. Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público. Ciudad de Panamá: **XI Congreso del CLAD**. 2006.
- PACHECO, R. S. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. Madrid: **IX Congreso del CLAD**, 2004.
- PALVARINI, B. Guia Referencial de Mensuração do Desempenho na Administração Pública. **III Congresso Consad de Gestão Pública**. Brasília, DF. 2010.
- PEDROSA, A. C; MAGDALENA, P. C. **Contratualização de Resultados**: uma ideia, vários caminhos. In. XXXV Enanpad, Rio de Janeiro, RJ. 2011.
- PEREIRA, M. F. **Mudança Estratégica em uma Organização Hospitalar**: Um estudo de caso dos últimos 20 anos. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Engenharia de Produção da UFSC para obtenção do grau de mestre. 1996.
- PIRES, R. R. **Flexibilidade, consistência e impactos na gestão do desempenho burocrático**: subsídios para uma nova sistemática de acompanhamento e avaliação do desempenho da inspeção do trabalho no Brasil/ Organização Internacional do Trabalho. - Brasília: OIT, 2010.
- PETERES, B. G; PIERRE, J.(org). **Administração Pública**: Coletânea. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010.



- POLLITT, C., BOUCKAERT, G. **Public management reform: a comparative analysis: New Public management, Governance and the Neo-Weberian State**, Oxford, Oxford University Press. 3rd edition, 2011.
- POLLITT, C., BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. In: **Revista do Serviço Público**, (53) 3, Brasília, 2002.
- POLLITT, C. & BOUCKAERT, G. **Public Management Reform: a comparative analysis**. UK: Oxford University Press, 2000.
- POLLITT, C. Antistatist Reforms and the New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom. **Public Administration Review**, january-february v.56, n.1, p.81-87. 1996.
- POLLITT C. **Managerialism and the public services**. 2<sup>nd</sup> ed. Oxford: Blackwell publishers, 1993.
- QUIRK, Barry. Accountable to everyone: postmodern pressures on public managers. *Public Administration* vol. 75, **Autumn**, 1997.
- RADIN, B.A. The Government Performance and Results Act and the tradition of federal management reform: Square pegs in round holes? In: **Journal of Public Administration Research and Theory**, (10) 1, 111-135, 2000.
- REZENDE, F, C. **Por que falham as reformas administrativas?** São Paulo: FGV Editora, 2004.
- RICHARDSON et. al. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1985.
- ROCHA, D; DEUSDARÁ, B. Análise de Conteúdo e Análise do Discurso: aproximações e afastamentos na (re)construção de uma trajetória. **ALEA**, Vol. 7; nº 2. Jul-Dez 2005 p. 305-322.
- SANTOS, L. A; CARDOSO, R. L. S. Avaliação de Desempenho da Ação Governamental no Brasil: Problemas e Perspectivas. **XI Concurso de Ensayos Del Clad. Caracas**. Venezuela. 2001.
- SATO, Fabio R L. A teoria da agência no setor da saúde: o caso do relacionamento da Agência Nacional de Saúde Suplementar com as operadoras de planos de

assistência supletiva no Brasil. In: **Revista de Administração Pública**, v.41, n.1, Jan./Feb. 2007.

SCHWARZ, L. Experiência de contratualização de resultados no governo federal brasileiro. **Pesquisa com órgãos supervisores de contratos de gestão**. Brasília, dezembro de 2009.

SEIDMAN, H. 1998. **Politics, Position, and Power** : The Dynamics of Federal Organization. New York : Oxford University Press.

SCHICK, A. **The Spirit of Reform**: Managing the New Zealand State Sector in Time of Change. Wellington, State Service Commission, 1996.

SELZNICK, P. **An approach to a theory of bureaucracy**. In: COSER, L.; ROSENBERG, B. Sociological theory. New York : McMillan, 1964.

SILVA, C.R.; GOBBI, B.C.; SIMÃO, A.A. O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organ. Rurais agroind.**, Lavras, v. 7, n.1, p. 70-81. 2005.

SOARES, A. V; CONCEIÇÃO, J. S; FILHO, M. C. F. As mudanças na administração pública no contexto de reformas institucionais dos estados nacionais: a experiência do Estado do Pará (1991- 2002). **Adcontar**, Belém, v. 5, n.1. p. 15-34, junho, 2004

STEINKE, I. G. **Qualitative Forschung**: Ein Handbuch [Pesquisa qualitativa – um manual]. In. U. Flick, E. von Kardorff. (pp. 319-331). Reinbek: Rowohlt.. 2000.

SUNDFELD, C. A. Uma lei de normas gerais para a organização administrativa brasileira: o regime jurídico comum das entidades estatais de direito privado e as empresas estatais. In **Nova Organização Administrativa Brasileira**. Modesto, Paulo (coord.). Belo Horizonte: Ed. Forum, pp.55-65, 2009.

THEODORSON, G. A. & THEODORSON, A. G. **A modern dictionary of sociology**. London, Methuen, 1970.

TROSA, S. **Gestão Pública por Resultados**: quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan, Brasília: ENAP, 2001.

VERGARA, S. C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2005.

VILHENA, R. Flexibilidades na gestão: a experiência de Minas Gerais. **IV Congresso CONSAD de Gestão Pública**. Brasília, 2011.

VILHENA, R.; ATHAYDE, L. A. **Choque de gestão na administração pública**. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21, oct. 2005.

WEBER, M. **Parlamento e governo na Alemanha reordenada**. Os pensadores. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

WEBER, M. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 1946.

YIN, R. K. **Case Study Research**. Design and Methods. 3rd ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2003a.

YIN, Robert K. **Estudo de caso** – planejamento e métodos. (2Ed.). Porto Alegre: Bookman. 2001.

YIN, R. K. **Case Study Research**: Design and Methods. Thousand Oaks: Sage. 2009.

## **ANEXO I. PRERROGATIVAS PARA AMPLIAÇÃO DAS AUTONOMIAS GERENCIAIS, FINANCEIRAS E ORÇAMENTÁRIAS.**

### **1. AMPLIAÇÃO DOS LIMITES DE DISPENSA DE LICITAÇÃO**

Aplicar os limites de dispensa de licitação estabelecidos no parágrafo único do artigo 24 da Lei Federal nº 8666, de 21 de junho de 1993.

### **2. CONCESSÃO DE VALE-TRANSPORTE EM SUBSTITUIÇÃO AO AUXÍLIO TRANSPORTE**

Conceder vale-transporte aos servidores em efetivo exercício da HEMOMINAS, exclusivamente para seu deslocamento residência-trabalho-residência, conforme regras definidas a seguir:

a) Fazem jus ao Vale-transporte os servidores que:

a.1) Não gozem de passe livre em transporte coletivo;

a.2) estejam em exercício em Município com população total superior a cem mil habitantes ou integrante das Regiões Metropolitanas de Belo Horizonte e do Vale do Aço;

a.3) percebam remuneração igual ou inferior a três salários mínimos, excluídas as parcelas relativas aos adicionais por tempo de serviço, aos valores recebidos por horas extras trabalhadas e ao biênio a que se refere a Lei nº. 8.517, de 9 de janeiro de 1984.

b) O benefício será concedido considerando-se o valor real das tarifas de transporte público coletivo efetivamente utilizadas pelo servidor e na quantidade necessária para o deslocamento diário residência-trabalho-residência do servidor que faça jus ao benefício.

c) Cabe ao órgão apurar a necessidade de recebimento de vales-transporte pelos servidores, exigindo destes as comprovações cabíveis para a concessão do benefício.

d) O Vale-transporte será concedido em papel ou cartão recarregável, conforme disponibilidade da concessionária de transporte coletivo da cidade, sendo absolutamente vedada a sua concessão em espécie.

e) Não é permitida a cumulatividade entre o auxílio transporte de que trata o art.48 da Lei 17.600/08, pago na folha de pagamento do servidor e o Vale-transporte concedido por meio desta autonomia.

Antes de iniciar a distribuição de Vales-transporte o órgão providenciará o cancelamento do Auxílio Transporte junto à Superintendência Central de Administração de Pessoal da SEPLAG.

f) A concessão do benefício está condicionada à disponibilidade orçamentária do órgão e, na falta de dotação orçamentária suficiente para o custeio do benefício, o órgão só poderá concedê-lo se providenciada a anulação de outras despesas correntes previstas em seu crédito orçamentário inicial em montante suficiente para suplementar a dotação orçamentária de custeio do vale.

g) A avaliação insatisfatória do Acordo de Resultados enseja a suspensão do vale-transporte até que nova avaliação satisfatória seja alcançada.

i) As demais hipóteses de corte ou perda do vale transporte serão estabelecidas em portaria da Fundação Hemominas.

j) O vale transporte será custeado com recursos próprios.

### **3. CONCESSÃO DE VALORES DIFERENCIADOS DE VALE-REFEIÇÃO OU VALEALIMENTAÇÃO**

Conceder, como ajuda de custo pelas despesas com alimentação, vale-refeição, vale-alimentação ou vale com a dupla função alimentação-refeição, em ticket ou cartão, ao servidor em efetivo exercício na (inserir sigla do órgão ou Entidade), cuja jornada de trabalho seja igual ou superior a 6 (seis) horas diárias ou 30 horas semanais, conforme regras definidas a seguir:

a) O benefício será concedido, mensalmente, na proporção de 01 (um) vale-alimentação ou refeição, por dia efetivamente trabalhado, aos servidores em efetivo exercício.

b) O valor de face limite do vale-alimentação ou refeição será o estabelecido pela Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPGF), que hoje corresponde a R\$10,00 por dia. Em hipótese nenhuma poderá haver qualquer tipo de cumulatividade entre as modalidades de pagamento, de maneira a ultrapassar este valor.

c) O valor total do benefício a ser recebido será calculado a partir da multiplicação do número de dias efetivamente trabalhados pelo valor de face do vale-alimentação ou refeição.

d) O benefício será custeado com os recursos próprios do órgão ou da entidade ou, na ausência destes, com os recursos orçamentários de custeio previstos na LOA de cada exercício, em dotação orçamentária específica, admitida suplementação para as dotações orçamentárias insuficientes mediante anulação prévia de outros recursos orçamentários de custeio.

e) Este benefício não é cumulativo com o auxílio-alimentação incluído na folha de pagamento do servidor que perceba remuneração igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos e o órgão providenciará o cancelamento deste auxílio antes de iniciar a distribuição do benefício em cartão ou ticket.

f) Aos servidores que gozem de alimentação gratuita ou subsidiada o benefício somente poderá ser concedido na modalidade “vale-alimentação”.

g) Nos termos do artigo 30, decreto 44.873 de 14/08/2008, havendo avaliação institucional insatisfatória este benefício deverá ser suspenso até a ocorrência de nova avaliação insatisfatória.

h) Outras hipóteses em que o vale alimentação não seja devido poderão ser previstas em portaria.

### **4. LIMITES DIFERENCIADOS PARA VALOR DA BOLSA DE ESTÁGIO**

Admitir estagiários observando as seguintes condições:

- a) Fica permitida, ainda, a concessão aos estagiários bolsistas de vale-transporte, em valores atualizados das tarifas de transporte público coletivo efetivamente utilizadas pelo estagiário, para custeio do seu deslocamento nos dias de frequência ao estágio, até o local deste.
- b) Os vales-transporte poderão ser fornecidos em papel ou cartão recarregável.
- c) O benefício será custeado com os recursos próprios ou, na ausência destes, com os recursos orçamentários de custeio previstos na LO de cada exercício, em dotação orçamentária específica, admitida suplementação para as dotações orçamentárias insuficientes mediante anulação prévia de outros recursos orçamentários de custeio.
- d) O valor máximo das bolsas de estágio que poderão ser concedidas são os seguintes:

Escolaridade do Estagiário	Carga horária semanal	Valor máximo autorizado para concessão de Bolsa
Estudante de Nível Médio	20 horas	R\$ 168,00
	30 horas	R\$ 201,60
Estudante de Nível Superior	20 horas	R\$ 301,76
	30 horas	R\$ 420,00

## **5. CESSÃO, PERMISSÃO OU DOAÇÃO DIRETA DE MATERIAIS INCORPORADOS**

Atuar diretamente como permitente, cedente ou doador de materiais incorporados, observando o seguinte:

- 1) O órgão ou entidade deverá realizar o registro da movimentação no módulo de material permanente do SIAD;
- 2) as doações deverão ter anuência prévia da Bolsa de Materiais, exceto quando os bens forem adquiridos com este fim específico.

## **6. AQUISIÇÃO DE VEÍCULO SEM PRÉVIO PARECER DA SEPLAG**

Adquirir veículo automotor para acréscimo ou substituição de frota, mesmo à conta de fundos próprios ou de convênios, sem solicitar e aguardar prévio parecer positivo da SEPLAG, excetuados os veículos de representação.

## **7. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE SEM PRÉVIA MANIFESTAÇÃO DA SEPLAG**

Contratar serviços de transportes sem prévia manifestação da SEPLAG, desde que cumpridas as formalidades legais, especialmente as relacionadas ao competente e adequado processo licitatório.

## 8. CONTRATAÇÃO DIRETA DE CERTOS TIPOS DE SEGUROS SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO DA SEPLAG.

Contratar diretamente seguro para cobertura de imóveis tombados, dano total de aeronaves e veículos especiais, dispensada prévia avaliação e autorização da SEPLAG, desde que observada a legislação aplicável, especialmente no que concerne ao adequado processo licitatório e, no que couber, aos procedimentos previstos na Resolução Seplag nº. 69, de 20 de novembro de 2003.

## 9. LIMITES DIFERENCIADOS PARA DESPESAS EM REGIME DE ADIANTAMENTO

Conceder, nos regimes de adiantamento, valores por adiantamento até os valores previstos pela CCGPGF. Atualmente, os valores são:

Despesas em viagens e miúdas (por adiantamento)	Com Autonomia
Combustíveis e lubrificantes para veículos em viagem	R\$ 250,00
Reparos em veículos em viagem	R\$ 250,00
Transporte urbano em viagem	R\$ 250,00
Despesas miúdas	R\$ 400,00

## 10. ALTERAR OS CRITÉRIOS DE CONCESSÃO DE DIÁRIAS DE VIAGENS

DESTINO	FAIXA I (R\$)	FAIXA II (R\$)	FAIXA III (R\$)
Capitais, exceto Belo Horizonte	140,00	190,00	270,00
Belo Horizonte, Municípios Especiais e Municípios de outros Estados que não sejam capitais.	100,00	120,00	200,00
Demais Municípios	80,00	100,00	140,00

Critérios para pagamento:

Faixa I - Servidor que exerça cargo efetivo ou em comissão que exija até o nível fundamental de escolaridade, bem como servidor à disposição, servidor que exerça função pública e contratos administrativos.

Faixa II - Servidor que exerça cargo efetivo ou em comissão, servidor à disposição, servidor que exerça função pública e contratos administrativos, de nível médio ou nível superior.

Faixa III - Direção Superior

A)- Em se tratando de servidor da Faixa I para viagens acima de doze horas ser-lhe-á devido R\$40,00.

B)- A prestação de Contas de Diárias e Adiantamento, para Unidades Regionais dos municípios fora da região metropolitana, será feita em até 05 (cinco) dias.

C) Os municípios especiais são: Araxá, Caxambu, Ipatinga, Juiz de Fora, Ouro Preto, Patos de Minas, Uberlândia (de acordo com decreto 44. 448/07) além de Poços de Caldas, São João Del Rey, Uberaba, Governador Valadares, Passos, Pouso Alegre, Montes Claros, Teófilo Otoni.

Ampliar em 25% o valor a ser pago para diárias de viagens com destino à Brasília em relação aos valores definidos no Decreto nº 44.448 de 26 de janeiro de 2007.

#### **11. DISPENSA DE AUTORIZAÇÃO DA SEPLAG NO AFASTAMENTO DE SERVIDORES PARA PARTICIPAÇÃO EM CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO**

Dispensa de autorização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão para afastamento e redução de jornada de trabalho dos servidores públicos civis para participação em cursos de pósgraduação e aperfeiçoamento, de duração superior a três meses, sem prejuízo da remuneração e demais vantagens do cargo, desde que atendidos os critérios constantes da Deliberação CEP nº 23, de 05 de maio de 1995.

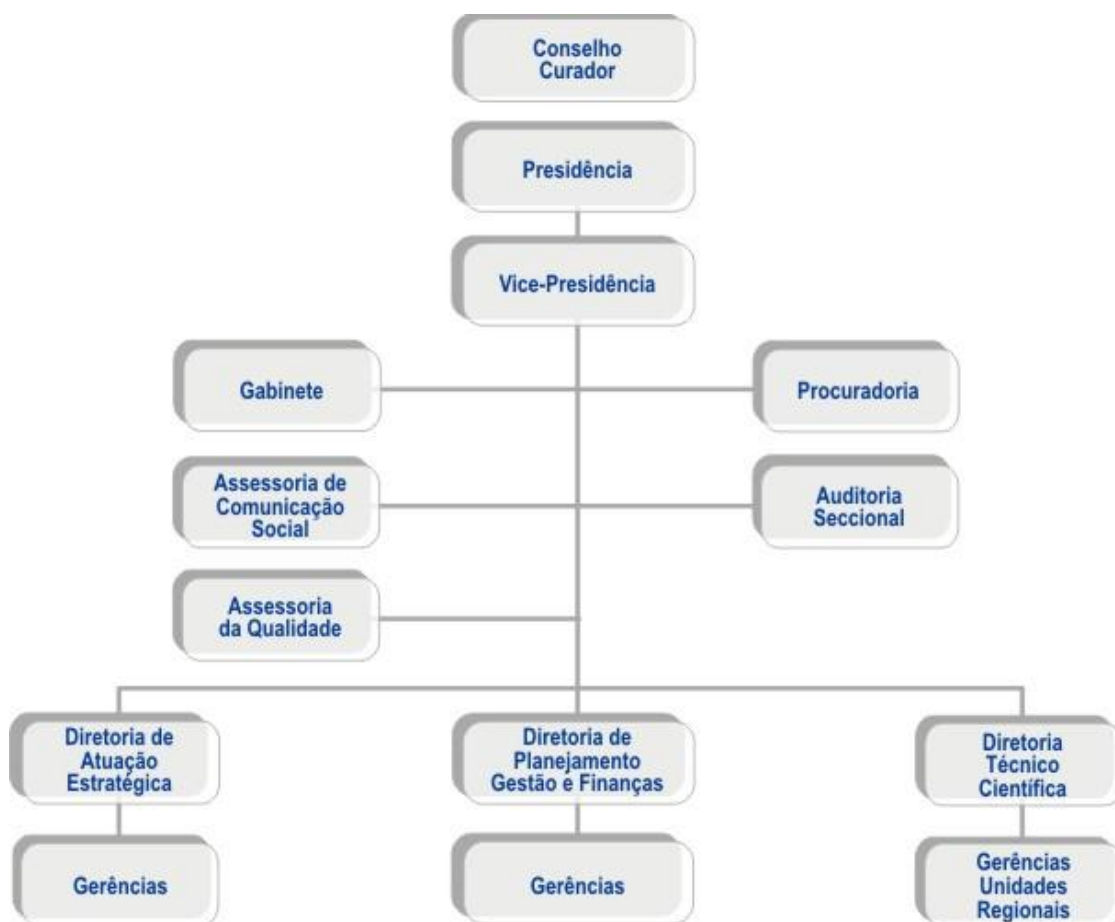
#### **12. PAGAMENTO DE HORAS EXTRAS MENSIS AOS SERVIDORES DO ESTADO**

Flexibilidade específica que autoriza o pagamento de determinada quantidade de hora extra por mês, de acordo com necessidades apresentadas e justificadas pela chefia, sendo que nas Unidades do interior só poderão ser pagas horas extras para as áreas finalísticas.

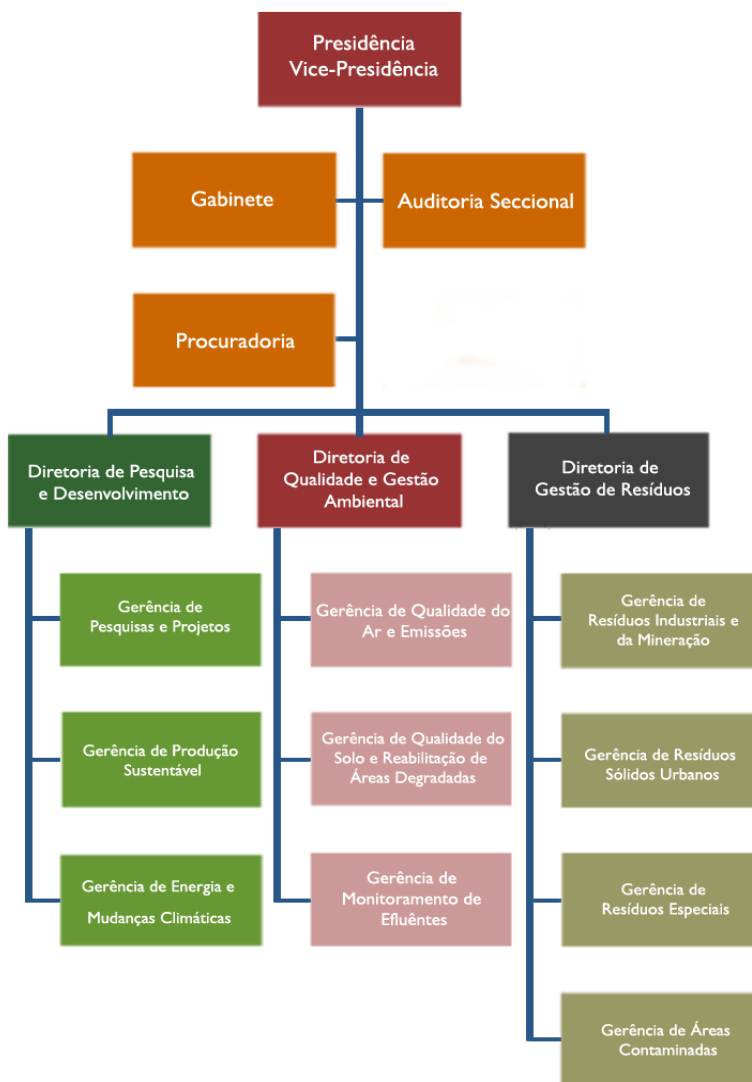
#### **13. ALTERAÇÃO DO DIA DO PAGAMENTO**

Flexibilidade específica para os órgãos da administração direta que possuem condições financeiras para custear toda a folha de pagamento. Tem o objetivo de antecipar o pagamento do salário do quinto dia útil para o primeiro.



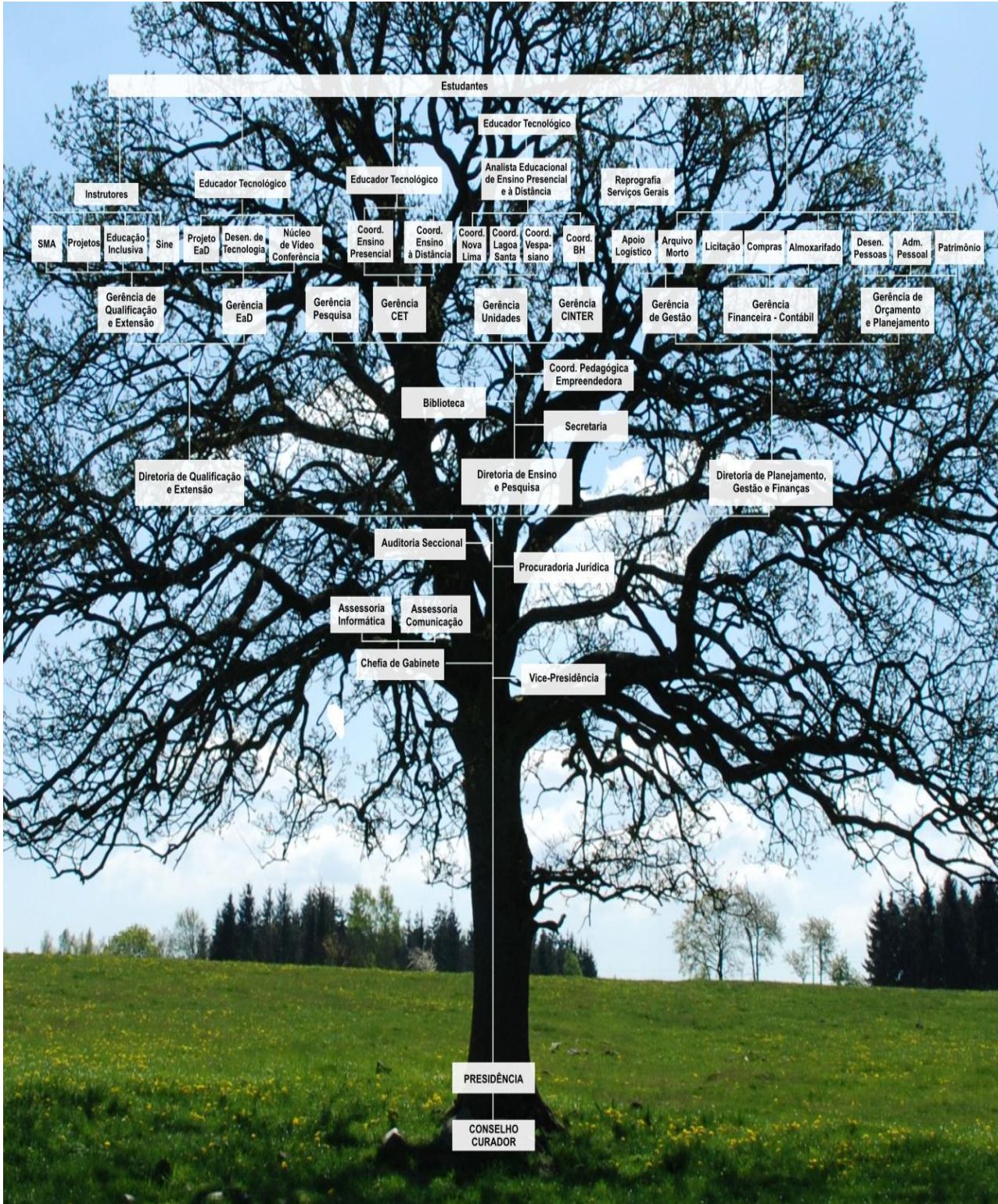
**ANEXO II. ORGANOGRAMA INSTITUCIONAL DA HEMOMINAS**

Fonte: Site institucional da Hemominas.

**ANEXO III. ORGANOGRAMA INSTITUCIONAL DA FEAM**

Fonte: Site institucional da Feam.

### ANEXO IV. ORGANOGRAMA INSTITUCIONAL DA UTRAMIG



Fonte: Gestão Estratégica Utramig - 2007/2013. 2007.



## **ANEXO V – COMPETÊNCIAS DA ASSESSORIA DE GESTÃO ESTRATÉGICA E INOVAÇÃO**

1. promover o alinhamento das ações setoriais com a estratégia governamental contida no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI;
2. coordenar, em conjunto com a Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças, a elaboração do planejamento global da secretaria, com ênfase no portfólio estratégico;
3. orientar a elaboração e a execução das atividades relativas à gestão para resultados da secretaria e das entidades a ela vinculadas, apoiando a Direção Superior na tomada de decisão;
4. dar suporte à execução do portfólio estratégico da secretaria e das entidades a ela vinculadas;
5. monitorar e avaliar o desempenho global da secretaria e das entidades a ela vinculadas, colaborando na identificação de entraves e oportunidades na execução de suas atividades e na proposição de ações que visem a assegurar o cumprimento dos objetivos e metas estabelecidos;
6. Coordenar a implantação de processos de modernização administrativa e de melhoria contínua, articulando as funções de racionalização, organização e otimização;
7. instituir, em conjunto com a Seplag, instrumentos e mecanismos capazes de assegurar a constante inovação da secretaria e das entidades a ela vinculadas, bem como a modernização e normatização do seu arranjo institucional;
8. apoiar a secretaria na relação com a Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais nas atividades e iniciativas voltadas para a integração institucional da ação governamental, em matéria de competência comum;
9. coordenar o modelo de gestão e a gestão estratégica da secretaria, direcionando ações e facilitando a implantação de práticas de gestão, assim como, apoiar as iniciativas nas entidades vinculadas;
10. promover parcerias com as organizações voltadas para a busca de excelência da gestão, observando o dispositivo na legislação aplicável;
11. difundir os conhecimentos relativos a metodologias, técnicas e ferramentas de gestão estratégica na secretaria e entidades a ela vinculadas,
12. Planejar, coordenar e executar atividades relacionadas à definição e ao monitoramento de indicadores estratégicos nas áreas de atuação.

Parágrafo único: A Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação atuará, no que couber, de forma integrada à Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças.

## **ANEXO VI. COMPETÊNCIAS DA SUPERINTENDÊNCIA DE PLANEJAMENTO, GESTÃO E FINANÇAS.**

A Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças tem por finalidade garantir a eficácia e a eficiência do gerenciamento estratégico-administrativo da Secretaria de Fazenda, competindo-lhe:

I - coordenar a elaboração do planejamento global da SEF, acompanhar e avaliar sua execução e propor medidas que assegurem a consecução dos objetivos e metas estabelecidos;

II - coordenar e gerenciar as atividades relacionadas a orçamento e à gestão de gastos;

III - instituir instrumentos e mecanismos capazes de assegurar interfaces e processos para a constante inovação da gestão e modernização do arranjo institucional do setor, tendo em vista as mudanças ambientais;

IV - gerenciar projetos e obras relativas a imóveis utilizados pela Secretaria de Fazenda;

V - coordenar as atividades relativas à aquisições e contratações no âmbito setorial da Secretaria de Fazenda;

VI - coordenar as atividades relacionadas à formalização e ao acompanhamento das contratações;

VII - coordenar o sistema e as atividades de administração de material, patrimônio e logística; e

VIII - coordenar as atividades de administração financeira e contabilidade no âmbito setorial da Secretaria de Fazenda.

Parágrafo único. Cabe à Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças cumprir orientação normativa emanada de unidade central a que esteja subordinada tecnicamente no Sistema Central de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças.