

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Orlando Lindório de Faria

COMPARATIVO DO ARRANJO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA DE  
PARTICIPAÇÃO DIRETA NOS RESULTADOS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE  
SANTOS EM RELAÇÃO AO PROGRAMA DE REMUNERAÇÃO VARIÁVEL EM  
MINAS GERAIS.

SÃO PAULO  
2014

ORLANDO LINDÓRIO DE FARIA

COMPARATIVO DO ARRANJO INSTITUCIONAL DO PROGRAMA PARTICIPAÇÃO  
DIRETO NOS RESULTADOS NA PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS EM  
RELAÇÃO AO PROGRAMA DE REMUNERAÇÃO VARIÁVEL EM MINAS GERAIS

SÃO PAULO  
2014

## **DEDICATÓRIA**

A minha esposa Paula que me incentivou e me deu força nos momentos de dificuldade. Aos meus pais Ivana e Fordinho, que plantaram em mim o “espírito” dos estudos. A minha avó Bia, agora, o meu anjo da guarda. E, finalmente, às Professoras Regina Pacheco e Cibele Franzese que acreditaram que eu poderia alcançar esse momento.

## **RESUMO**

O município de Santos, em busca de inovação e modernidade na gestão pública, decidiu implantar um programa de remuneração variável com a participação dos servidores nos resultados de suas pastas. A partir do material desenvolvido para sua implantação, do referencial teórico de experiências internacionais e nacionais, este trabalho fez uma análise comparativa do modelo e do desenho dos arranjos institucionais adotados em Santos comparando-os com os adotados no Estado de Minas Gerais, uma vez que este último serviu de base para o primeiro. O trabalho analisa os dois modelos, compara-os e mostra o que houve de inovações.

## **ABSTRACT**

The municipality of Santos in search of innovation and modernity in public management decided to implement a variable compensation program with the participation of staff in the results of your folders. From the available material developed for its implementation, the theoretical framework of international and national experiences and interviews with leaders directly engaged in the process, this work made a comparative analysis of the model and design of institutional arrangements adopted in Santos comparing with adopted in the state of Minas Gerais, Once the last based of the first . The paper analyzes the models, compared and shows what were the Innovations.

## Sumário

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
<b>2. CONTEXTO SANTISTA.....</b>	<b>7</b>
<b>2.1. PROGRAMA DE PARTICIPAÇÃO DIRETA NOS RESULTADOS - PDR.....</b>	<b>7</b>
<b>3. CONTEXTO MINEIRO .....</b>	<b>10</b>
<b>4. REMUNERAÇÃO VARIÁVEL E CONTRATUALIZAÇÃO POR RESULTADOS</b>	<b>13</b>
<b>5. ANÁLISE COMPARATIVA DOS MODELOS MINEIRO E SANTISTA. ....</b>	<b>18</b>
<b>6. CONCLUSÃO .....</b>	<b>23</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>24</b>

## 1. INTRODUÇÃO

A remuneração variável e a contratualização de resultado no setor público são temas que vêm sendo discutidos amplamente em todo o mundo desde a década de 1970. No Brasil, após a Reforma Gerencial feita pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado, em 1995, esses temas estão em voga. A federação brasileira tem tentado implantar soluções para melhorar a eficiência e qualidade dos serviços públicos, buscando as soluções na administração gerencial. É o caso do governo do Estado de Minas Gerais que fez o choque de gestão em 2003 e a prefeitura do município de Santos que implantou o Programa de Participação nos Resultados (PDR), no ano de 2014. Os dois *cases* são alvos de estudo deste trabalho.

Porém, o objetivo é aprofundar os estudos sobre o PDR de Santos. O presente apresenta os dois modelos e provê uma análise comparativa entre eles, verificando o que os governos foram capazes de formular em se tratando de desenho institucional dos programas e que pudessem colocar em prática os preceitos da administração gerencial, a qual tem como um dos seus principais princípios a gestão orientada a resultados.

O trabalho foi organizado em uma estrutura que conta com uma breve descrição dos contextos, descrevendo os programas de forma que o leitor tenha a possibilidade de se situar e entender o que é o processo de formulação e implementação de cada um dos programas, tanto o mineiro quanto o santista.

Como é essencial que as análises e conclusões sejam baseadas em conceitos teóricos, a terceira parte traz, mesmo que de forma sucinta e direta, certas definições e pensamentos de estudiosos, acerca dos temas abordados, como, por exemplo, administração gerencial, remuneração variável, contratualização de resultados e outros.

Tendo as bases do tema claramente discorridas, o capítulo 5 irá apresentar os dois modelos com base na dimensão legal, ou seja, nas leis, decretos e contratos de gestão que, em conjunto, formam e desenham as relações institucionais, cujo arranjo proveniente destes desenhos é o objeto principal deste estudo.

## **2. CONTEXTO SANTISTA**

De acordo com dados divulgados recentemente pelo órgão oficial de pesquisas do estado de São Paulo, a Fundação Seade, Santos é a 17ª cidade mais rica do país, com PIB de R\$ 27.616 bilhões, em 2010, sendo o PIB per capita anual de R\$ 65.848.

Dona do maior porto da América Latina (13 quilômetros de extensão), responsável pela saída e entrada de um quarto de todas as cargas do Brasil, suas atividades representam a principal fonte de riquezas, elevando Santos como sendo a região Metropolitana da Baixada Santista mais rica do País.

Com uma população de 433.153 habitantes, segundo o Censo 2013 (Instituto Brasileiro de Geografia Estatística/IBGE), é atualmente a 10ª maior cidade do estado de São Paulo. Em relação à qualidade de vida, a cidade ocupa o 5º lugar no *ranking* entre os municípios brasileiros, com base no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), aferido pela Organização das Nações Unidas (ONU). A taxa tem como alicerce os níveis de expectativa de vida, educação e do PIB (Produto Interno Bruto) per capita.

Em 2013, o seu orçamento teve registro em torno de 1,9 bilhão. Segundo o censo de 2010, do IBGE, ela ocupa a 9ª posição, com remuneração média de R\$ 1.682,24, maior do que a renda por habitante da capital São Paulo, com R\$ 1.495,04, e Rio de Janeiro, apontando R\$ 1.518,55.

### **2.1. PROGRAMA DE PARTICIPAÇÃO DIRETA NOS RESULTADOS - PDR**

O **sistema de remuneração variável**, vinculado a indicadores de desempenho e de resultado, foi implantado em 19 de julho de 2013, em Santos. O intuito do governo municipal é o de alcançar eficiência e qualidade nos serviços prestados à população, além de colocar em prática os Planos de remuneração. A bonificação é medida a partir do cumprimento de metas previamente estabelecidas, e, o reflexo no benefício dos cidadãos. Essa iniciativa foi possível com a publicação da Lei Complementar 803.

O PDR foi implantado em seis Secretarias Municipais e na Ouvidoria, tendo como diretrizes os Contratos de Gestão, entre o Gabinete do Prefeito e órgãos envolvidos da administração direta, os quais desenham as metas e os indicadores, de forma a projetar objetivos a serem alcançados. Para o governo da cidade, esse feito sinaliza a modernização, ampliação e melhoria dos serviços públicos da região.

As asserções para a escolha desses sete primeiros órgãos consideram demandas sociais e número de servidores alocados, além de outros fatores projetados pela assessoria técnica da Fundação Vanzolini. Esse instituto foi admitido pela Prefeitura de Santos para esse trabalho, conjuntamente com 173 técnicos da atual gestão, os quais fizeram cursos teóricos e práticos, resultando em facilitadores, atuantes em todo o processo de criação e implantação, em seus respectivos setores.

Das tarefas dessas pessoas originaram-se os indicadores de desempenho, identificação dos projetos críticos e constituição de critérios para o estabelecimento do plano de metas, estruturas fundamentais para a implantação do PDR.

Etapas/Cronograma	2013										2014
	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez	Mar	
Apresentação do PDR para Secretários											
Apresentação do PDR para Sindicatos											
Projeto de Lei para Camera											
Lei Complementar nº803/2013											
Contratação Fundação Vanzolini											
Sistema de Indicadores de Desempenho											
Assinatura dos Contratos de Gestão - 6 Secretarias e Ouvidoria											

Quadro 1 – Ações Realizadas Fonte: Relatório PDR 2ª edição

A partir disso, o PDR também angariou a expectativa de tornar a máquina menos burocrática e sim *adhocratica*<sup>1</sup>, a fim de responder a críticas ao sistema burocrático tradicional, no qual teria sido constatado demasiado apego às regras e procedimentos.

Com base nas informações oriundas do secretário municipal de Gestão Fábio Alexandre Ferraz e dos assessores Haroldo de Oliveira Souza Filho e Rosandra Elizabeth Padron Armada, a Prefeitura envolveu ocupantes de cargos estratégicos, com vistas a obter adesão dos envolvidos. A administração, ainda, nutre a vontade de aplicar recursos para conseguir satisfatória correlação de gastos e serviços prestados aos munícipes. Assim, os indicadores e metas também estão predestinados a traduzirem necessidades da governança.

O programa de Participação Direta dos Resultados engloba, portanto, as Secretarias de Saúde, Educação, Assistência Social, Cidadania, Gestão, Finanças e Ouvidoria Pública, abarcando 9.222 servidores, sendo 77,8 % do total do quadro de funcionários,

<sup>1</sup> A característica central da *adhocracia* são os grupos e equipes cooperativos que resolvem problemas e desempenham o trabalho. As posições e as tarefas não são permanentes e as formas organizacionais são livres

correspondente a 79,2% da folha de pagamento. Dos 9.222 servidores, 120 são comissionados, representando 2,3% do valor bruto da folha de pagamento das secretarias escolhidas. Desse universo, 120 são servidores, sendo 72 efetivos, ocupando na maioria cargos de Chefia, e 48 exercem cargos em confiança. Esse time de servidores forma em sua maioria os 173 facilitadores do PDR, descrita acima, representando menos de 2% do número de servidores, porém, são os mais responsáveis pelo desenvolvimento e acompanhamento do PDR.

### 3. CONTEXTO MINEIRO

No estado de Minas Gerais, o sistema de remuneração variável caminha obtendo consolidação. Há pouco tempo, ele foi estendido para mais de 300 mil servidores públicos, constituindo um patamar inédito dentro da administração pública brasileira, somando mais de 99% dos servidores em atividade do Poder Executivo Estadual.

Com isso, a remuneração variável, já há algum tempo utilizada pelas empresas privadas no Brasil e no mundo, é consolidada como política geral, por meio principalmente do Prêmio por Produtividade, diretamente atrelado aos Acordos de Resultados, além de outras modalidades como o Adicional de Desempenho e gratificações vinculadas a determinadas carreiras, variáveis de acordo com resultados alcançados, definidos pelos protocolos de avaliação.

A adesão desses modelos rumou progressivamente até chegar a uma expansão, datada de 2007-2008. A inovação recente do processo em Minas Gerais é a premiação por produtividade, baseada em metas específicas de cada unidade gerencial, como escolas, hospitais, unidades prisionais e até mesmo unidades da área meio. Na região, a medida implantada em 2008-2009, gerou percepção de premiações diferenciadas por servidores, dependendo do grau de sucesso nas metas de cada unidade e suas atribuições.

Instituídos pela Lei 14.694, de 30 de julho de 2003, o Prêmio por Produtividade e o Acordo de Resultados tiveram suas características reformuladas pela Lei 17.600, de 1º de julho de 2008, que foi regulamentada pelo Decreto 44.873, de 14 de agosto de 2008.

A experiência de contratualização de resultados e premiação por produtividade em Minas Gerais é dona de uma significativa aprendizagem e maturidade, tanto por parte do órgão gestor do modelo (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão), quanto pelos diversos órgãos e entidades do executivo, signatários do Acordo.

Na primeira etapa de implantação houve duas possíveis fontes de recursos para viabilizar a premiação. Considerado satisfatório o desempenho, o órgão poderia pleitear o pagamento de premiação por produtividade por meio de uma delas:

a) economia com despesas correntes: nessa modalidade, até 1/3 do montante economizado por cada órgão ao longo do ano poderia ser utilizado para o pagamento do Prêmio.

b) ampliação real de receitas: nessa modalidade, a fonte para pagamento do Prêmio era a diferença entre a arrecadação obtida em um ano em relação ao exercício anterior. Esse valor tem como limites máximos até 10% de receitas diretamente arrecadas pelos órgãos e ainda até 3% da receita proveniente de impostos e taxas.

Conforme a dissertação “Inovações recentes na remuneração variável em Minas Gerais: características da premiação por produtividade baseada no modelo de gestão por resultados”, o primeiro momento mineiro (2003-2007), as duas modalidades de fonte de recursos para premiação previstas pela legislação eram atrativas para apenas pequena parte dos 60 órgãos e entidades que hoje compõem o poder executivo estadual. Poucos órgãos arrecadavam e poderiam optar pela modalidade de ampliação e, ainda, poucos conseguiram se enquadrar na modalidade de economia de despesas correntes, principalmente aqueles que estivessem ampliando seus serviços, ampliando os beneficiários de suas políticas públicas, que, mesmo alcançado economias de escala, ao final, estavam aumentando suas despesas correntes.

Esse planejamento deflagra a necessidade de se criar e manter clara relação entre a recompensa e o resultado. Na primeira etapa da legislação, quando se obtinha, na avaliação, a nota de 70% de cumprimento do contrato, havia o pagamento da premiação. Ou todos do órgão ganhavam ou ninguém ganhava. E o valor pago não era proporcional à nota obtida no Acordo de Resultados. Não importava se o resultado tinha sido 75% ou 98%, por exemplo, acima de 70% o prêmio apresentava o mesmo valor. Além disso, todos da organização percebiam o Prêmio, sem diferenciação de sua contribuição para o alcance das metas.

Os cálculos trouxeram disparidade para o sistema de remuneração variável: a baixa relação percebida pelos servidores entre seu desempenho rotineiro e a sua premiação. Portanto, foi necessário reajuste.

Verificou-se, assim, a carência de aumentar a percepção do servidor entre seu desempenho direto e sua premiação e estabelecer, na legislação, uma nova modalidade de prêmio, de maneira a propiciar a todos os órgãos obter uma fonte de pagamento que gerasse um prêmio razoável.

E com isso, nasceu uma lógica de premiação que acabou por desempenhar um papel incentivador de todos os órgãos e entidades, a fim de se interessarem em pactuar Acordos de Resultado: a possibilidade real de pagar premiação sem depender de orçamento próprio, já que essa modalidade de Prêmio utilizava recursos do tesouro do governo estadual.

Contudo, a Lei 17.600/2008 extinguiu a modalidade de economia de despesas e criou uma modalidade com base na receita corrente líquida. Essa nova modalidade de premiação alterava a lógica de que cada órgão deveria buscar uma fonte de recursos para pagamento de seu prêmio e criava uma fonte universal: até 1%<sup>2</sup> da receita corrente líquida do Estado poderia ser revertido em Prêmio por Produtividade.

---

<sup>2</sup> Esse limite de 1% foi revogado por meio de lei. O valor necessário para a implementação da premiação tem ficado por volta de 1,5% da receita corrente líquida.

#### **4. REMUNERAÇÃO VARIÁVEL E CONTRATUALIZAÇÃO POR RESULTADOS**

Entre os fatores mais problemáticos e polêmicos em gestão de pessoas está o chamado sistema de recompensas. Para Chiavenato (1999), p. 249-250, “A recompensa ou incentivo é alguma gratificação tangível ou intangível, em troca da qual as pessoas se tornam membros da organização (decisão de participar); e, uma vez na organização, contribuem com tempo, esforço ou outros recursos pessoais (decisão de desempenhar)”.

Há duas formas de recompensas: extrínseca e intrínseca. A primeira é traduzida em espécie, promoções e/ou privilégios. Podem ser concedidas por colegas de trabalho e supervisores, como reconhecimento. A recompensa intrínseca diz respeito à execução de tarefas e tende a proporcionar sensação de poder ou de satisfação ao finalizar etapas. A remuneração variável, tema deste artigo, está inserido na primeira definição.

Pontes (1995), na página 65, afirma que se pode detectar três aspectos principais de sinalizar a remuneração variável: a) participação de programas de sugestões, b) participação nos lucros ou nos resultados e c) participação acionária.

Por sua vez, Oliveira (2001), chama atenção para bônus por desempenho individual, pagamento por produtividade, diferencial de mercado, prêmio por vendas, bônus para altos executivos, gratificações e alcance de metas. As nomenclaturas podem alterar, no entanto, o princípio é remunerar as pessoas conforme o desempenho.

Com certas ressalvas, tratando-se de governança pública, é admissível mencionar resultados, como sendo um composto de indicadores financeiros como receitas e custos, indicadores de qualidade e produtividade e indicadores de satisfação dos clientes/usuários, ao invés de lucro e ações. Ainda é pertinente abarcar desempenho, cumprimento de metas, aquisição de competências etc. A propósito, os termos são insumos do Acordo de Resultados e do Prêmio por Produtividade.

Para Oliveira (2012), pesquisas sobre o Contrato de Gestão atestam a sua possibilidade peculiar em propiciar mais clareza em etapas da contratualização, metas e objetivos esperados, apontando, inclusive, transparência e atributos favoráveis ao monitoramento de todas as etapas do contrato, resultando em um bom mecanismo para a gestão pública.

Os Contratos de Gestão ou Contratos de Programas tiveram início na França, no final dos anos de 1960. Foram aplicados em oito grandes órgãos públicos (1970 e 1980). A

partir de 1990, eles foram praticados na administração pública direta. Após isso, foram adotados por países como Argentina, México, Índia e Coréia, entre outros. No Brasil, eles chegaram em 1992 e o primeiro Contrato de Gestão foi assinado com a Companhia Vale do Rio Doce e o Governo Federal.

No primeiro ano de governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, a Emenda Constitucional, aprovada em 1998, inseriu em seu contexto o Contrato de Gestão, como parte das reformas propostas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995). Projetos administrativos, de modo geral, solicitam comprometimento de todos os envolvidos. O ideal é alcançar as expectativas o mais próximo do período traçado.

Portanto, é essencial haver empoderamento e grande responsabilidade dos atores estratégicos, executores das políticas públicas. Trosa (2001) defende que as finalidades dos trabalhos, que utilizam contratos de gestão e tutela, realizados pelo governo, são alcançadas quando há devida negociação de metas, discussão e ajustes em tempo hábil de sua finalização. Ele ainda acrescenta que esses passos não podem ser impostos, pois, sendo assim, há grandes chances de causar entraves em diversas etapas do processo, prejudicando o serviço na ponta (sua chegada ao cidadão).

Conforme Bowman (2001), “os servidores poderiam se sentir ofendidos quando percebessem que estariam sendo manipulados com incentivos financeiros”. Assis reflete que “existem normalmente os conflitos internos, decorrentes de modelagens individuais de premiação ou, ainda, de debatida dificuldade em se mensurar o desempenho das atividades públicas” (p. 14, *apud*. Pacheco, 2009).

Assis (2012) atesta que “estudos recentes revelam que a prática de mensurar o desempenho tem sido a base para uma série de inovações na gestão pública – dentre elas a remuneração por desempenho – mas uma série de distorções têm sido evidenciada, especialmente quando há pressão e cobrança para que metas sejam cumpridas: foco na meta mesmo que o objetivo seja comprometido, resultados numéricos são conquistados com perda da qualidade ou, ainda, interpretação criativa e oportunista dos resultados, quando não, fraude nos números”.

Entre as primeiras políticas promovidas pela OECD (Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico, em português), pode-se citar as de remuneração relacionadas ao desempenho, somada a outras reformas de pagamento do serviço público, como a simplificação de escalas de salários e remuneração variável ligada à avaliação do trabalho.

Para a OECD, “Sistemas de gestão de desempenho são destinados a ligar a gestão de pessoas com objetivos institucionais e estratégias, assim como o processo de avaliação de desempenho do pessoal de uma maneira formal é muitas vezes referido como o sistema de “avaliação de desempenho”. Para a organização, avaliação de desempenho é uma metodologia e um conjunto de procedimentos adotados com fins de classificar o desempenho de trabalho de indivíduos, de acordo com normas e critérios objetivos aplicados uniformemente através de uma ou várias organizações. O pagamento relacionado ao desempenho precisa ser cuidadosamente distinguido de outros tipos de subsídios não ligados ao desempenho, assim como de aumentos salariais automáticos e da remuneração variável, correspondente à avaliação do trabalho”.

A OECD não compartilha com a afirmativa de que sistemas de remuneração relacionados ao desempenho devem ser estáticos. Para ela, etapas de sua constituição podem não ser adequadas, dependendo de ambientes, funcionários e formas de aplicações, e como todo sistema de pagamento, esse também está susceptível a uma vida cíclica. Os sistemas de pagamento, segundo a OECD, devem ser flexíveis de forma a atender ajustes oriundos de necessidades da própria organização ou dos mercados interno e externo.

No entanto, motivos justificadores da introdução de PRP dentro dos serviços públicos nos países integrantes da OECD são diversos. Relatórios de países e pertencentes à literatura acadêmica apontam que certos países têm variados objetivos. O principal pressuposto é o incentivo a recompensas extrínsecas, na forma de pagamento e recompensas intrínsecas, mediante o reconhecimento do esforço e da realização.

Na peleja sobre a medição de resultados no setor público, dois paradigmas bastantes diferentes causam discussões e têm se mostrado atuais nas experiências de aplicação de técnicas de mensuração em governos em todo o mundo: os modelos anglo-americano e nórdico.

Os países nórdicos apontam para o “*make managers manage*”, aplicado primeiramente na Nova Zelândia. Recentemente, na Inglaterra tem criado mecanismos tipicamente de mercado, associados a recompensas e sanções em torno de certos resultados, focando em nova forma de controle sobre o gestor público, com base em um paradigma baseado na escolha racional. Os anglo-americanos exemplificam o que Kettl (1997) nomeou de lógica do “*let managers manage*”, a qual defende que a mensuração deve criar um ambiente de aprendizado mútuo, dialógico e de negociação, estruturado a partir do princípio da confiança, da igualdade e do incrementalismo (Pacheco 2009 *apud* Jonhsen *et al* 2006).

A conclusão de Pollit (2006) é a de que no Reino Unido essa ação propagou-se de forma mais ampla e veloz, com forte grau de implementação, quando analisa as práticas de gestão por desempenho na Inglaterra, Finlândia, Suécia e Holanda.

No governo de Tony Blair, a Inglaterra utilizou fortemente o paradigma anglo-americano. Essa afirmativa comprova-se no uso de indicadores de desempenho e metas como instrumento básico de cobrança e controle dos gestores das agências públicas – incluindo baliza para processos demissionários.

Nesse país, os acordos de metas – ou *Public Service Agreements (PSAs)* – eram estabelecidos e seus resultados cobrados pelo próprio governo e pela imprensa. Um ponto cêntrico do paradigma era constituído pelos sistemas de *ranking*. Com base neles, publicavam-se informações comparativas de escolas e hospitais, surgindo possibilidades de analisar tanto os ruins quanto os melhores desempenhos.

Estudos de (Assis 2012 *apud* Bevan e Hambling 2009) destacam o impacto de diferenciadas maneira de utilização de dados a respeito do desempenho nos resultados das organizações. Eles aprofundaram-se no *case* do Reino Unido, o qual foi estendido para as escolas e hospitais da Inglaterra, Escócia e País de Gales. Nos dois últimos países, no entanto, não foi aprovada a publicação dos resultados, em jornais locais e nacionais, na internet e na televisão.

Esses dois estudiosos cruzam constatações de seus estudos com pesquisas de outros autores e explicam que o sistema de desempenho permite distinguir aqueles os bons dos maus (em desempenho). A variável utilizada para essa avaliação não está ligada à finanças e sim a reputação, o *status* e o reconhecimento, os quais mobilizaram os gestores a transformar condições negativas para bem-sucedidas.

As constatações descritas acima demonstram que quanto mais se utilizar processos que envolvem a publicização, associada ao ranqueamento, além de comparações entre diferentes frentes de atuações públicas, possibilitando análise de desempenho entre unidades e, conseqüentemente, gerando efeitos na reputação e imagem do governo (nesse caso), mais significativos serão os objetivos atingidos, no sentido de melhoria do desempenho.

Entretanto, os efeitos podem não ser somente positivos, já que foi nesse cenário que frutificou visíveis estudos apontando para distorções e disfunções, originadas em sistemas de cobrança de metas.

Para os autores (Assis 2012 *apud* Locke e Latham 2002), metas traçadas influenciam o desempenho. Eles categorizam: a) *Direção*: metas que dirigem a atenção e o esforço ao redor do que está especificado enquanto metas e afastam o esforço daquilo que é irrelevante para seu cumprimento. Efeito comportamental e cognitivo. b) *Esforço*: metas difíceis levam a mais esforços, tanto em tarefas essencialmente físicas quanto cognitivas. c) *Persistência*: metas que interferem na persistência empreendida no trabalho. Quando se permite o controle do tempo gasto em uma tarefa, metas difíceis prolongam o esforço. d) *Aprendizado de estratégias*: metas afetam indiretamente a ação levando à procura, descoberta e uso de conhecimentos e estratégias relevantes para o cumprimento dela.

Além dos fatos citados, a teoria demonstra fatores que facilitam ou dificultam a operacionalização dos mecanismos. São eles: *Comprometimento com a meta*, quando as pessoas se comprometem fortemente com suas metas. Nesse caso, é necessário definir pontos que ressaltem a meta como fator importante para as pessoas (incluindo os resultados, os quais precisam ser os almeçados por elas, como consequência do trabalho realizado), além de inculcar a crença de que a meta pode ser realmente atingida (autoeficácia); *Importância atribuída à meta*: criação de mecanismos que possibilitam compromissos públicos e a comunicação inspiradora dos líderes capazes de apoiar e estimular a concretização das metas; *Autoeficácia*: a autoconfiança, no sentido de a pessoa acreditar em sua capacidade de realizar as ações requeridas; *Feedback: feedbacks* a fim de avaliar os processos e progressos de cada etapa de trabalho; *Complexidade da tarefa*: quanto mais complexa, mais as metas dependem de habilidades de pessoas para que se descubra novas ações estratégicas e táteis.

Finalmente, cabe destacar os estudos realizados pelos autores para avaliar se a forma de definir a meta (participativa ou impositiva) tem relação com o desempenho futuro. A conclusão é que, do ponto de vista motivacional, metas definidas de forma participativa não são melhores do que metas definidas de forma impositiva. Entretanto, do ponto de vista cognitivo, aqueles que participam do processo de formulação de estratégias tem melhor desempenho, pois são mais capazes de compreender o sentido da meta e de trocar informações sobre estratégias. Os estudos concluíram que metas comunicadas sem uma explicação detalhada sobre seu sentido geram baixo desempenho.

## 5. ANÁLISE COMPARATIVA DOS MODELOS MINEIRO E SANTISTA.

A análise se baseou no estudo da dimensão legal dos programas de pagamentos de prêmios por produtividade em ambos os cenários, tanto o mineiro como o santista, para prover características presentes em ambos ou ausentes em algum.

Sundfeld & Rosilho (2014) afirmam que:

*“O primeiro elemento que desde logo deve ser ressaltado diz respeito ao fato de que as medidas de política pública são definidas por meio de normas e de atos jurídicos. Esta afirmação, apesar de aparentemente singela, nada tem de trivial. Afinal de contas, equivale a dizer que o DNA das políticas públicas é escrito em códigos jurídicos. Dito de outro modo, as políticas públicas dependem do Direito para a construção da sua estrutura, valendo-se, para tanto, dos mecanismos que lhe são próprios”.*

Os autores ainda reforçam a importância do direito no processo de definição de políticas públicas ao afirmarem:

*“O Direito, além de fornecer a estrutura básica das políticas públicas, também condiciona seu método de definição – ou seja, os trâmites processuais e os requisitos procedimentais que guiarão sua execução. As normas não se restringem a criar as medidas que formam as políticas; vão mais longe, disciplinando o modo pelo qual operarão na prática as engrenagens que as compõem”.*

Ou seja, para se entender uma política pública é necessário olhar para a sua estrutura legal, sendo assim, a luz desse pensamento, se deu a metodologia deste trabalho.

Para tanto, foi estudado a legislação, contratos e anexos que possibilitaram uma visão dos arranjos institucionais construídos em cada um dos programas, sendo possível perceber claramente os desenhos que determinaram o funcionamento de cada um deles.

Para avaliar o programa de Participação Direta nos Resultados da cidade de Santos foi estudado a Lei Complementar Nº 803 de 19 de julho de 2013 e os sete contratos de gestão assinados em 28 de março de 2014 entre o prefeito Paulo Alexandre Barbosa e as seguintes secretarias municipais: Saúde, Educação, Assistência Social, Defesa da Cidadania, Gestão, Finanças e Ouvidoria.

No caso do programa de Minas Gerais foi estudado a Lei Estadual 17.600 de 1 de julho de 2008, o decreto Nº 44.873, de 14 de agosto de 2008 que a regulamenta e os Acordos de Resultados de primeira e segunda etapas referentes a Secretaria de Estado de Saúde assinados em maio de 2007 e julho de 2008 respectivamente. Observa-se que o primeiro acordo de resultados foi assinado antes da lei 17.600, isso porque anteriormente a essa, já

existia a lei 14.693 de 30 de julho de 2003 que disciplinava o assunto, mas que foi revogada pela nova. Portanto só a última foi estudada.

Apesar da Lei 14.693 de 2003 não ser o foco deste trabalho, ela juntamente com a lei santista, que instituiu o PDR, traz uma característica muito relevante. Ambas foram promulgadas no mês de julho do primeiro ano de mandato dos respectivos governos, ou seja, demonstra claramente o comprometimento que ambos os governantes tinham com a administração gerencial e gestão por resultados em suas agendas. Como é de conhecimento de todos, a tramitação de qualquer legislação tem uma característica de morosidade, principalmente leis desta importância, que impactam diretamente em todo o recurso humano, além de inferir reflexos significativos nas contas públicas. Portanto é notório que houve grande empenho e prioridade desses governos para que ambas as leis fossem aprovadas e promulgadas com certa rapidez.

Voltando ao cerne deste trabalho, é possível destacar que ambas as legislações tratam dos mesmos assuntos, com uma pequena variação das nomenclaturas. A Lei mineira disciplina o Acordo de Resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, e a concessão do Prêmio por Produtividade, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo do Estado. A lei santista disciplina exatamente a mesma coisas, mudando apenas a nomenclatura de Acordo de Resultados por Contrato de Gestão e o Prêmio por Produtividade por Prêmio de Qualidade e Produtividade. Assim, quando este trabalho citar uma das nomenclaturas, elas servirão para ambas, pois se tratam de mesma ferramenta da administração gerencial.

As análises comparativas dos dois conjuntos de instrumentos jurídicos que normatizam os programas mostraram que ambos são extremamente parecidos, em muitos casos com repetições dos textos bases. As estruturas das leis, decretos e contratos de gestão são praticamente os mesmos, apresentando pequenas variações no que tange a localização das tratativas de determinados temas, ou seja, às vezes o que é tratado na lei em Minas Gerais é tratado no contrato de gestão em Santos, ou vice-versa, mas, nestes casos, sem que sejam alterados os conteúdos normativos.

Por tanto, com a explanação acima é natural que os modelos oriundos do que Sundfeld e Rosilho chamaram de DNA da política pública sejam praticamente iguais, sendo assim, este trabalho demonstrará as características mais relevantes que trazem de maneira mais significativas diferenças entre os arranjos institucionais encontrados tanto em Minas

Gerais com no Município de Santos. Como o desenho básico praticamente já foi apresentado nos contextos de cada ente, vale aqui apenas relembrar.

Em síntese o objetivo dos programas é melhorar a gestão e o provimento dos serviços públicos, para tanto, os governos se utilizam de ferramentas da administração gerencial, os contratos de gestão e o prêmio por produtividade a fim de vincular resultados a premiação de bônus, incentivando assim os funcionários a se dedicarem mais a busca de eficácia. Assim os governos instituíram os contratos de gestão entre os órgãos, inserindo neles compromissos de alcance de metas e resultados que, se alcançados, trazem contrapartidas à aqueles que foram capazes de melhorar o rendimento. As eventuais autonomias gerenciais concedidas aos gestores e o prêmio por produtividade concedida ao funcionalismo público são as contrapartidas do eventual atingimento de metas. Ou seja, a ideia é que tanto os gestores quanto os funcionários tenham motivação para produzirem mais, com melhor qualidade e eficiência.

Nos dois casos, cada contrato é celebrado entre o chefe do executivo e suas secretarias, sendo representadas pelos seus secretários. Neste caso existe uma diferença entre os desenhos institucionais, mas que será tratada a frente. Aos contratos são atribuídos órgãos intervenientes, em geral aqueles órgãos que permeiam toda a administração pública e que podem dar sustentação ao contrato de gestão, sendo os mais comuns a secretaria de gestão, planejamento e fazenda.

Tanto em Minas Gerais quanto em Santos a administração conta com a figura da Comissão de Acompanhamento e Avaliação, que leva o mesmo nome em ambos os casos. A comissão em geral é formada por representantes dos intervenientes, dos órgãos contratados, de representantes do funcionalismo e eventualmente representante da sociedade civil. A ela cabe basicamente acompanhar, avaliar, revisar e controlar os resultados obtidos, ou não alcançados nos contratos de gestão.

Com a avaliação positiva da comissão no final do contrato, que significa que as metas e resultados foram alcançados, é liberado o pagamento do bônus de produtividade aos funcionários. Neste item os dois casos apresentam diferenças de cálculos orçamentários. Os dois cálculos são complexos e não são objetos de estudo neste trabalho. No entanto é relevante dizer que historicamente em Minas Gerais o pagamento efetuado foi o de cerca de um salário inteiro de bônus, o que causou a sensação, por parte dos servidores, de que este bônus fosse o 14º. Em Santos o modelo prevê pagamento de uma parcela de 50% do salário quando atingirem 100% das metas, sendo que se o alcance das metas caírem o bônus também

cai. Se o alcance das metas não alcancarem 70%, não há pagamento do prêmio na instituição que não alcançou.

Quanto às avaliações, em ambos os casos o que é avaliado é a instituição como um todo, ou seja, não será feito pagamentos de bônus individualmente a cada servidor de acordo com o seu desempenho pessoal e sim será avaliada a instituição como um todo, sendo pago um bônus igual, proporcionalmente ao salário de cada um, a aqueles pertencentes ao órgão avaliado.

Vale ressaltar que ambos os modelos se preocuparam em deixar claro que o pagamento do prêmio não configura como uma parte do salário, ou seja, não se incorpora a base salarial.

Apesar da grande semelhança os desenhos apresentam algumas diferenças que no que pesem serem poucas, são fundamentais à definição dos modelos. As duas grandes diferenças encontradas são a questão da autonomia gerencial e o vínculo orçamentário para pagamento dos prêmios por produtividade. Em Santos existe uma vinculação do pagamento frente a uma redução de custos, em outras palavras, se for feita economias terá dinheiro para pagar o prêmio, em Minas Gerais é diferente. Quanto à autonomia gerencial, Santos optou por não usar este instrumento na primeira fase do programa.

Mais a frente essas diferenças serão apresentadas com mais detalhes, porém inicialmente vale relatar um conjunto de pequenas diferenças encontradas nas leis, decretos, contratos e anexos que não têm tanto impacto nos arranjos, porém não deixam de ser importante conhece-las.

Uma diferença importante nos arranjos, mas que certamente é uma consequência das diferenças de tamanhos de governo, é a característica encontrada no modelo mineiro de contratos de gestão em duas etapas. Existe um primeiro contrato entre o Governador e os secretários contemplando um conjunto de indicadores e metas mais amplos e que chamam de resultados finalísticos. Em uma segunda etapa as secretarias celebram com os dirigentes das equipes de trabalho que compõem a estrutura organizacional da respectiva secretaria, os contratos que contemplam um conjunto de metas específicas para cada equipe de trabalho acordada. A cláusula primeira dos contratos de gestão de segunda etapa, em Minas, trata de vincular este contratado ao de primeira etapa pactuado entre a secretaria e o governador, amarrando assim o arranjo institucional. Santos por sua vez optou por apenas um nível de contrato.

Ambos os modelos tratam sobre as revisões dos contratos e das metas que poderão ser feitas pelas comissões de avaliação e acompanhamento, no entanto a diferença se apresenta na forma como estas revisões se dão. Minas prevê a necessidade de revisões periódicas nos contratos, de 12 em 12 meses. O modelo santista, no entanto, não disciplina as revisões periódicas e é mais criterioso para tais. O art. 19 parágrafo 1º da lei que institui o programa prevê a necessidade da aprovação, não só da secretaria de planejamento, como do prefeito municipal. Minas também necessitada da aprovação da secretaria de planejamento, porém o seu modelo estimula revisões ordinárias. Santos não.

Outras pequenas diferenças são interessantes de ser citada, tais como: Minas Gerais considera os dias efetivamente trabalhados para efeitos de pagamento, diminuindo assim o bônus nos casos de licenças médicas, por exemplo. Santos, no entanto não especifica isso; Em Santos a comissão deve se reunir ordinariamente duas vezes ao ano enquanto em Minas Gerais uma vez; A vigência dos contratos em Santos é de 1 a 2 anos, prorrogáveis, uma vez, por igual período. No modelo mineiro a vigência é de 1 a 4 anos; Quando da substituição do secretário, Minas deixa claro que o sucessor assume todas as responsabilidades do contrato de gestão como acordado, Santos não disciplina essa questão.

Uma inovação interessante no modelo de Santos é que no Art. 12 da lei santista diz que o volume de reclamações referentes à oferta ou à qualidade dos serviços prestados será levado em consideração na avaliação do contrato de gestão para obtenção do resultado do desempenho final. Minas não previu essa variável na avaliação.

Voltando às duas principais diferenças nota-se que a questão orçamentária no modelo santista vincula e condiciona diretamente o pagamento do bônus a economias de custos e aumento de receita. O parágrafo 3º do Art. 32 da lei santista é claro ao expor:

*“§3 - O montante disponível para o pagamento de Prêmio de Qualidade e Produtividade corresponde à soma dos recursos provenientes as economias com despesas correntes e da ampliação da arrecadação de receitas, observado o disposto nesta lei.”*

Já em Minas Gerais a lei diz que os recursos provenientes de economias e aumento de receitas poderão ser usadas para o pagamento do prêmio, mas não existe uma vinculação direta entre as economias, o aumento das receitas e o pagamento do prêmio. As despesas com os pagamentos neste caso estarão na Lei de Diretrizes Orçamentárias, com outras dotações.

A vinculação em Santos é tão grande que no Art. 41 a lei santista prevê que se houver déficit nas contas 50% do valor economizado ou aumentado da receita por decorrência do programa se destinará a amortização da dívida, sobrando apenas 50% para o pagamento dos prêmios.

Quanto às autonomias gerenciais, estas podem marcar a maior diferença entre os dois arranjos. Minas descreve claramente que em contrapartida de os gestores cumprirem os contratos eles receberam algumas ampliações autonomias previstas na cláusula quinta do contrato de gestão de primeira etapa, por exemplo:

*“§1 À Secretaria de Estado Acordada será concedida a autonomia de alterar o quantitativo e a distribuição dos cargos de provimento em comissão, das funções gratificadas e das gratificações temporárias estratégicas, identificadas no órgão, nos termos da legislação vigente.”*

Apesar de a lei e os contratos santistas tratarem e preverem esse mecanismo de autonomia, elas não foram descritas, ou seja, não existem. Isso foi escolha feita pela gestão de Santos, pois, segundo eles, optaram por iniciar o projeto com cautela e as autonomias poderiam ocasionar distorções no PDR.

## **6. CONCLUSÃO**

Não foi objetivo deste trabalho analisar os motivos pelo qual a administração de Santos optou por aplicar determinados artifícios de Minas Gerais em seu modelo e em contrapartidas outros não foram absorvidos. A intenção aqui foi apenas descrever tais semelhanças e diferenças.

Como dito anteriormente Santos se baseou no programa mineiro de remuneração variável. Isto explica a grande semelhança entre eles, uma vez que os documentos de Minas Gerais serviram de modelos para o programa santista.

No entanto foi possível perceber que a administração santista teve o cuidado de adaptar o programa a sua realidade, por exemplo, não provendo autonomias que eles entendiam como uma fase precoce. Além disso, perceberam-se inovações como a inclusão da variável reclamações como parte integrante da avaliação por parte da comissão.

Outra inovação percebida é a vinculação direta das economias e aumento de receitas para custearem o pagamento do prêmio por produtividade, ou seja, a administração não terá custo com o PDR uma vez que ele se “auto financiará”, ao passo que as economias e o aumento das receitas oriundas do alcance das metas de redução de custo são os elementos que formam o orçamento para o pagamento dos prêmios. Além disso, esse recurso poderá ser usado em treinamentos e outros investimentos para capacitação dos servidores.

Há que se ressaltar que o valor pago com prêmio por produtividade individualmente ao servidor em Santos é cerca de metade do pago em Minas Gerais, isto se forem alcançadas todas as metas, ou seja, certamente serão quantias menores. Isto não necessariamente se configura como um problema ao modelo, pelo contrário, o PDR de Santos deverá ser estudado depois de alguns anos. Caso eles estejam alcançando as metas de forma satisfatória ficará provado que não é o valor pago como bônus que trará sucesso ou não aos programas de remuneração variável baseadas em desempenho e talvez a reformulação da gestão que se tornou orientada a resultados.

O importante é notar que o modelo santista se ateu aos problemas encontrados em outros arranjos e tentou imprimir mudanças em seu próprio modelo.

Como o PDR santista é um programa muito novo, ainda não fez nem um ano de atividade, é difícil saber se essas mudanças terão o efeito desejado. Um novo trabalho terá que responder essas questões.

## **BIBLIOGRAFIA**

Arruda, M. F. (2006). Cultura Organizacional e Inovação. *Estudo de caso em um hospital privado com características de inovação no município de São Paulo*, Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio

Vargas, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração de Empresas., 24-28. São Paulo, SP.

Assis, L. O. (2012). Efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho: o caso da segurança pública em Minas Gerais. *Dissertação*, 176. (CMAPG, Ed.) São Paulo, SP: Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

CHIAVENATO, I. Administração de Recursos Humanos: fundamentos básicos. 4.ed. São Paulo: Atlas, 1999a. 194p.

\_\_\_\_\_. Gestão de pessoas: o novo papel dos recursos humanos nas organizações. Rio de Janeiro: Campus, 1999. 457p.

Elaina, J. (s.d.). *Edgar Schein - o criador do conceito "Cultura Organizacional"*. Acesso em 16 de Julho de 2014, disponível em Portal Gestão: <http://www.portal-gestao.com/item/6900-edgar-schein-o-criador-do-conceito-cultura-organizacional.html>

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

Kettl, Donald F. (1997). "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links". *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3): 446-62.

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

MINAS GERAIS. Lei no 14.693, de 30 de julho de 2003. Institui o Adicional de Desempenho – ADE -, no âmbito da Administração Pública Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.ipism.mg.gov.br/>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

MINAS GERAIS. Lei no 17.600, de 1 de julho de 2008. Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras rovidências. Disponível em: <<http://www.ipism.mg.gov.br/>>. Acesso em: 10 nov. 2014..

\_\_\_\_\_. Decreto no 44.873, de 14 de agosto de 2008. Regulamenta a Lei n 7.600,ulho de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.ipism.mg.gov.br/>>. Acesso em: 10 nov. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto no 43671, de 04 de dezembro de 2003.

OECD - Organisation for Economic Co-Operation and Development. (2005). *Performance-Related Pay Policies for Government Employees*. Paris.

Oliveira, A. C. (2012). Contraturalização de resultados: desempenho, recompensas e gaming – análise de casos concretos, flexibilidade gerencial e o desempenho do aparelho do estado: explorando nexos e relações. *Painel 06/022, apresentado no V Congresso CONSAD de Gestão Pública*. Brasília, DF: CONSAD.

OLIVEIRA, L. M. B. de. Remuneração: estabelecimento e tendências – um estudo nas empresas do Brasil. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, XXV, Campinas. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2001.

Oliveira, A. C. (2012). Flexibilidade de gestão e desempenho do aparelho do estado: Explorando causalidades e conexões. *Dissertação*, 149. (CMAPG, Ed.) São Paulo, SP: Escola de Administração de Empresas de São Paulo.

Pacheco, R. S. (2009). Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. In: Consad (Ed.), *Enfrentando as dificuldades de mensuração de desempenho no setor público: experiências em curso no Brasil*. São Paulo: CONSAD.

Pires, J. C., & Macedo, K. B. (Fevereiro de 2006). Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. *Revista de Administração Pública - RAP*, 40 (1).

Pollit, C. (2006). Performance management in practice: a comparative study of executive agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16: 25–44.

Pontes, B. R. A competitividade e a remuneração flexível. São Paulo: LTr, 1995.

Prefeitura Municipal de Santos. (s.d.). *A Prefeitura*. Acesso em 19 de Maio de 2014, disponível em Prefeitura de Santos: <http://www.santos.sp.gov.br/aprefeitura/prefeito>

Prefeitura Municipal de Santos. (2013). *Programa de Participação Direta nos Resultados*. Santos: Prefeitura de Santos.

Prefeitura Municipal de Santos. (s.d.). *Resumo Histórico*. Acesso em 19 de Maio de 2014, disponível em Porto de Santos: <http://www.portodesantos.com.br/historia.php>

Prefeitura Municipal de Santos. (2014). *Sobre Santos*. Acesso em 19 de Maio de 2014, disponível em Santos Cidade: <http://www.turismosantos.com.br/ptb/sobre-santos>

Santos, Lei Complementar Nº 803 de 19 de julho de 2013

Santos, P. M. (2014). *Cidade Aberta*. Fonte:

[http://www.santos.sp.gov.br/cidadeaberta/sites/default/files/relatorio\\_pdr2edicao.pdf](http://www.santos.sp.gov.br/cidadeaberta/sites/default/files/relatorio_pdr2edicao.pdf)

Sundfeld, Carlos Ari ; Rosilho, André Janjácómo . Direito e Políticas Públicas: Dois Mundos?. In: Carlos Ari Sundfeld; André Rosilho. (Org.). Direito da Regulação e Políticas Públicas. 1ªed.São Paulo: Malheiros Editores, 2014, v. , p. 45-79.

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