

MC  
2432

Thiago Hollerbach Athayde



ASPECTOS DO CHOQUE DE GESTÃO MINEIRO À LUZ DE EXPERIÊNCIAS  
INTERNACIONAIS DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: AUTONOMIA E  
GESTÃO DE RH

FJP05.001766

MC  
2432

Belo Horizonte

2008

MC  
2432

Thiago Hollerbach Athayde

ASPECTOS DO CHOQUE DE GESTÃO MINEIRO À LUZ DE EXPERIÊNCIAS  
INTERNACIONAIS DE MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO PÚBLICA: AUTONOMIA E  
GESTÃO DE RH

Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de bacharel em Administração, com habilitação em Administração Pública.

Orientador: Professor Marcos Siqueira

Belo Horizonte

2008

Folha de Aprovação

Thiago Hollerbach Athayde

Aspectos do Choque de Gestão Mineiro à luz de experiências internacionais de modernização da Gestão Pública: Autonomia e Gestão de RH.

Monografia apresentada ao Curso Superior de administração Pública (CSAP), habilitação em Administração Pública, promovida pela Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro (FJP).

Aprovada na Banca Examinadora

---

Marcos Siqueira, orientador, Fundação João Pinheiro

---

Frederico Poley, avaliador, Fundação João Pinheiro

---

Luis Otávio, supervisor de estágio, Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

Belo Horizonte

Junho de 2008



\*FJP05-001766\*

70002432

*Essa obra é dedicada à minha  
Avó Zuleika Fleury de Oliveira.*

## RESUMO

As mudanças sócio-culturais ocorridas no mundo pós-guerra transformaram o modo, a velocidade e a intensidade de como as pessoas interpretam as suas demandas por bens e serviços. No entanto, o Estado altamente burocratizado não acompanhou essas transformações e viu a sua capacidade de se adaptar a mudanças, cada vez mais limitada, aja visto a sua rigidez institucional. A emergente crise fiscal, aliada a uma economia cada vez mais global, aprofundou o estado de inércia governamental e limitou a ação Estatal até mesmo em seu último subterfúgio, o endividamento público. Dessa forma, os Estados Nacionais se viram obrigados a reverter ou amenizar esse cenário, apostando em reformas administrativas que visassem o aumento da flexibilidade institucional, da eficiência, eficácia e efetividade do setor público perante a sociedade. Esses desafios se viram presentes no Brasil e em suas unidades federativas, inclusive em Minas Gerais, que através do Choque de Gestão, empreendido a partir de 2002, passou a se atentar à necessidade de reformar o Estado. Uma análise comparativa das iniciativas do Governo de Minas Gerais com as práticas adotadas por Estados ao redor do mundo pode nos trazer ganhos de conhecimento “utilizável” para o nosso próprio contexto, ainda que as realidades sejam distintas, uma vez que isso nos possibilitará retirar lições acerca das políticas institucionais e seus prováveis efeitos.

Palavras-chave:

Crise do Estado; Reformas Administrativas; Administração Pública; Serviços Públicos; Flexibilidade; Choque de Gestão

## ABSTRACT

The socio-cultural changes occurring in the post-war world have transformed the way, the speed and intensity of how people interpret their demands for goods and services. However, the highly bureaucratic state did not follow such changes and has seen its ability to adapt to change, increasingly limited, acting as its institutional rigidity. The emerging fiscal crisis, combined with an increasingly global economy, deepened the state of governmental inertia action and limited the State even in his last subterfuge, the public debt. Thus, the National States were required to reverse or mitigate the situation, focusing on administrative reforms intended to increase the institutional flexibility, efficiency and effectiveness of public sector towards society. These challenges were present in Brazil and its federatives units, also in Minas Gerais, through the "Shock Management", conducted from 2002, came to be noted the need to reform the state. A comparative analysis of the initiatives of the Government of Minas Gerais with the practice adopted by states around the world can bring in gains in knowledge "usable" for our own context, even if the realities are different, since this will enable us to draw lessons about the institutional policies and their likely effects.

Keywords:

Crisis of the State; Administrative Reform, Public Administration, Public Services; Flexibility; "Shock Management"

## ÍNDICE

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>PARTE 1 .....</b>	<b>18</b>
<b>2 ASPECTOS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA (NPM).....</b>	<b>19</b>
<b>3 AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS AO REDOR DO MUNDO .....</b>	<b>22</b>
<b>3.1 As Reformas Gerenciais, a Contratualização e a Autonomização ao Redor do Mundo .....</b>	<b>25</b>
<b>3.2 As Reformas Gerenciais e a Normalização de Regimes de Pessoal ao Redor do Mundo .....</b>	<b>32</b>
<b>3.2.1 A normalização do regime e condições trabalhistas do setor público.....</b>	<b>33</b>
<b>3.2.2 A descentralização das competências de recursos humanos.....</b>	<b>34</b>
<b>3.2.3 Um recrutamento mais pluralista para posições no serviço público .....</b>	<b>36</b>
<b>3.2.4 Introdução de remuneração ligada ao desempenho.....</b>	<b>36</b>
<b>3.2.5 Estabelecimento da carreira do “serviço Executivo” .....</b>	<b>39</b>
<b>3.2.6 Novas formas de redução efetiva dos quadros de servidores públicos .....</b>	<b>40</b>
<b>PARTE 2 .....</b>	<b>43</b>
<b>4 ANTECEDENTES E CONTEXTUALIZAÇÃO .....</b>	<b>44</b>
<b>4.1 Primeira Geração do Choque de Gestão (2003-2006).....</b>	<b>45</b>
<b>4.2 Segunda Geração do Choque de Gestão (2007-2010) .....</b>	<b>46</b>
<b>5 A CONTRATUALIZAÇÃO E AUTONOMIAS NO CONTEXTO DO CHOQUE DE GESTÃO MINEIRO .....</b>	<b>49</b>
<b>6 A NORMALIZAÇÃO DE PESSOAL NO CONTEXTO DO CHOQUE DE GESTÃO MINEIRO.....</b>	<b>56</b>
<b>7 O CHOQUE DE GESTÃO À LUZ DOS MOVIMENTOS INTERNACIONAIS DE REFORMA .....</b>	<b>59</b>
<b>PARTE 3 .....</b>	<b>63</b>
<b>8 CONCLUSÃO .....</b>	<b>64</b>
<b>9 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>67</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Hoje o setor público se encontra novamente em ritmo de mudança. O surgimento de uma economia global pós-industrial, baseada no conhecimento, abalou velhas realidades em todo o mundo, criando oportunidades maravilhosas e problemas espantosos. Governos – grandes e pequenos, federais, estaduais e locais, nos Estados Unidos e no resto do mundo – já começaram a reagir.  
(OSBORNE, D. E T. GAEBLER, 1992).

Ao longo de sua história, a humanidade presenciou inúmeras e variadas transformações de sua instituição maior: o Estado. Essas transformações se fizeram, na grande maioria das vezes, no sentido de se adequar a estrutura estatal à emergência de novas necessidades, tecnologias e contextos de caráter social, econômico e cultural.

As transformações na estrutura do Estado se fizeram de forma cíclica, em certos momentos tendendo a centralizar a administração pública e aumentar a sua participação na economia e em outros momentos visando à descentralização administrativa, maior flexibilidade gerencial e uma redução de sua participação na economia.

Dessa forma, tivemos ao longo do século XVIII a estruturação das bases do Estado Liberal, com forte valorização do individualismo, que pressupunha uma intervenção mínima no campo social e econômico, sendo responsável apenas pela manutenção da ordem e das relações diplomáticas. Esse cenário abriu precedentes para a crise do *Laissez-Faire* na medida em que as economias no mundo passaram a sofrer insuficientes níveis de demanda agregada, pela insuficiência do mercado, por si só, em garantir níveis seguros de desigualdade e emprego e com as novas demandas da sociedade por serviços e políticas sociais.

Três aspectos contribuíram de maneira decisiva para a queda do modelo de Estado Mínimo e para a hegemonia do Estado Interventor: a consolidação do conceito de cidadania, que sobre a ótica de T. H. Marshall (1967) passava a incorporar não só o aspecto civil, mas também o aspecto político, o esforço centralizador dos Estados Nacionais na Primeira Guerra Mundial e o aprofundamento da crise econômica que teve o seu ápice em 1929. Nesse contexto a teoria do economista John Maynard Keynes, que defendia o papel do Estado no estímulo aos

fundamentos da economia e na garantia do pleno emprego, ganhou espaço na maioria dos países como um meio de superar os efeitos perversos da crise.

Essa ótica de Estado se consolidou como “*mainstream*” ao final da Segunda Guerra Mundial, sob a forma do “*Welfare State*”. Nesse cenário o terceiro aspecto da cidadania, segundo Marshall, o social, já estava consolidado e, aliás, esse, segundo o próprio autor se constitui como a principal idéia de um Estado de Bem-Estar Social. Os governos experimentaram um crescimento sem precedentes em sua estrutura Estatal, de forma que o Estado passou a desempenhar funções antes não imaginadas pela sociedade. Entre essas funções encontravam-se, por exemplo, a de Estado Empresário, com a aquisição ou criação de empresas nos mais diversos setores da economia, a de Estado Assistencialista com a criação e introdução de diversas políticas de transferências de renda, sendo muitas delas insustentáveis, a de Estado Estimulador com a concessão de crédito e infra-estrutura para a consolidação de empresas em seu território e a de Estado Empregador com o agigantamento do funcionalismo público, entre outras.

O “*Welfare State*” foi adotado por grande parte dos países e, em cada um deles, pode-se observar algum grau de particularidade, porém segundo Sping-Andersen (1991) é possível classificar as experiências internacionais de Estado de Bem-Estar Social em três categorias: o “Regime Liberal”, com uma participação Estatal marginal no que diz respeito aos serviços sociais, característico em países como Estados Unidos; o “Regime Conservador”, que vinculava o valor e a quantidade de benefícios ao nível de renda do trabalhador, característico de países como a Alemanha; e o “Regime Social-Democrata”, que tratava os benefícios e a responsabilidade sobre eles de maneira universal, esse modelo foi o prevalecente em países como a Inglaterra.

Dessa forma, nos anos subseqüentes ao pós-guerra o modelo predominante de governo era definido pelo monopólio ou quase-monopólio na prestação de serviços público como abastecimento de água, energia, transportes, infra-estrutura, saúde e educação. Esse modelo mesmo não sendo universalmente aceito, dominou a idéia de qual o papel que o Estado deveria desempenhar no atendimento das necessidades da sociedade. Esse papel, na maioria dos casos se configurava no desenho, financiamento e execução de políticas públicas (OCDE, 2005).

Esse modelo não é falho em sua essência, dado ao contexto inicial ao qual foi implementado. A necessidade de recuperação e reconstrução da Europa e de outros países como Japão e Coréia e o crescimento econômico comandado pelo aumento da demanda agregada em todo o mundo são boas justificativas para o uso dessas políticas.

Porém, em maior ou menor medida, dependendo do país, essa ordem viu-se desgastada pela impossibilidade do Estado em acompanhar as mudanças de ordem social, econômica, tecnológica e cultural enfrentadas por todos os países do globo. Essa impossibilidade se deu principalmente pelo agigantamento do Estado, que o tornou cada vez mais lento em mudar as suas estruturas. O crescente endividamento estatal, o comprometimento cada vez maior com a folha de pagamento, o sucateamento da infra-estrutura Estatal, a demanda social pela melhoria da qualidade dos serviços, a estrutura ineficiente do funcionalismo público, a precarização dos serviços prestados à população, o desejo pela diminuição da carga tributária por amplos setores da sociedade e a lentidão do governo na tomada de medidas corretivas se tornaram mais críticas e evidentes a partir da década de 70 com a primeira crise do petróleo.

Esse gigantismo, em aparente contradição, leva o Estado intervencionista a se esgotar; sobrecarrega o Estado com tarefas dispensáveis e que são melhores desempenhadas pela iniciativa privada; dificulta a adequada realização das atividades essenciais do Estado; a eficiência diminui bem como acarreta a insuficiência de recursos [...] (Bazzili *et/* 2000, pag. 82).

Esse cenário tornou-se insustentável com a segunda crise do petróleo, já no final da década de 70, e com as crises de ordem fiscal, a partir de então, enfrentadas pelos Estados. Os governos passaram a se deparar, de forma mais incisiva, com dilemas referentes à conciliação e definição de prioridades relacionadas às diferentes demandas da população, suas diferentes soluções propostas, além da escolha entre as diversas trajetórias possíveis para se alcançar esses objetivos. Para muitos países, a crise financeira veio à tona conjuntamente à abertura econômica para o mercado internacional, tornando a economia mais globalizada. Esse fator limitou bastante a liberdade de gestão da economia pelos governos, dada as expectativas internacionais, dificultando assim, o atendimento das demandas emergentes através do financiamento público.

Dessa forma, tornou-se inevitável e imprescindível uma mudança dessa estrutura insustentável de Poder Público. Foi nesse contexto que as reformas administrativas tornaram-se cada vez mais recorrentes em todas as partes do mundo, sendo a mais emblemática a empreendida pela Inglaterra sob o governo de Margaret Thatcher (1979-1990).

Os dilemas emergentes com a nova ordem foram, em grande medida, os responsáveis pelos movimentos internacionais em busca da modernização administrativa dos órgãos públicos, da busca por uma maior eficiência da atuação governamental e por uma maior coerência entre a capacidade arrecadatória e os gastos públicos. Nesse sentido, os países adotaram as suas próprias trajetórias de reforma da administração pública, sendo que essas refletem em grande parte as tradições culturais de sua população (culturas individualistas ou com forte aspecto solidarista), o contexto sócio-econômico pelo qual passavam além das suas restrições de ordem macroeconômica.

Dessa forma, podemos identificar diferentes grupos de países que adotaram posturas mais ou menos uniformes no desafio de modernizar a sua gestão pública: *países extremamente ativos* (Reino Unido, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), segundo Kettl (2000), esses são os países que lideraram a Nova Gestão Pública e a “reinvenção”; *países ativos* (França, Países Nórdicos, Holanda e Canadá) e os *países menos ativos* (Japão e Alemanha). POLLIIT & BOUCKAERT (2002).

Essa classificação refere-se às diferentes estratégias de modernização adotadas por esses países. Entre essas estratégias e segundo Pollit & Bouckaert (2002) podemos destacar a de *manutenção* que consiste em manter a máquina administrativa e fazer ajustes sempre que possível; a de *modernização* que consiste na realização de mudanças estruturais e processuais na administração; a estratégia de *mercantilização* que consiste na adoção de práticas consagradas pelo mercado, com o intuito de gerar maior eficiência e desempenho no governo; e a estratégia de *minimização* do Estado que visa reduzir o tamanho da atuação estatal através do uso intenso de privatizações e contratação. Cabe salientar que os países nem sempre podem ser caracterizados pelo uso puro de cada um dessas estratégias, já que em muitos casos os governos usaram uma combinação de duas ou mais estratégias de modernização.

Apesar da singularidade entre países e entre grupos de países no que tange ao escopo e intensidade da reforma, existem alguns aspectos que segundo o relatório da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (2005) são considerados centrais, que se desdobram para todas as outras áreas da reforma e que de alguma forma tomaram lugar no processo de Reforma do Estado na grande maioria dos países, a saber:

- a) A abertura governamental através da melhora e institucionalização da transparência e accountability;
- b) A melhoria da performance do setor público nos processos, na regulação de mercados e na prestação de serviços;
- c) Modernização na prestação de contas e controle;
- d) Realocação de recursos e reestruturação da Máquina Administrativa;
- e) A inserção de mecanismos de mercado na busca por desempenho e competitividade;
- f) Modernização do serviço público através de mudanças na natureza do serviço público, de seu status legal e nas condições trabalhistas;

Os dilemas antes comentados e os movimentos de modernização administrativa ocorreram também no Brasil, porém, com um atraso temporal de mais uma década e com fortes limitações. O marco das reformas administrativas no Brasil se dá em 1995, no início do governo do então Presidente Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e abordava principalmente dois aspectos: a necessidade de torná-lo mais eficiente, eficaz e efetivo no âmbito administrativo e revisar suas funções e as relações da sociedade com o mercado, no âmbito político. De maneira que se busca a superação de um Estado burocrático, produtor e empresário pela idéia de um Estado gerencial, regulador e democrático.

Na história do Brasil, até a ascensão do Presidente Getúlio Vargas, observa-se um notório descaso dos governantes para com o trato científico e gerencial da Administração Pública e para com a definição de uma estratégia clara, ou até uma ausência, de implementação de políticas públicas.

O fato é que o Brasil nunca teve o modelo burocrático de administração, ou qualquer outro, plenamente instalado. A nossa realidade administrativa tem se caracterizado, independentemente da intencionalidade das reformas e de seus eventuais êxitos e fracassos, pela convivência de modelos de administração incompletos, inconsistentes e superpostos. Não se pode efetivamente afirmar que a

história administrativa brasileira se caracterize por ter passado por fases sucessivas: da administração patrimonial à burocrática que, no momento, deveria ser substituída pela administração gerencial. O próprio Pereira reconhece a sobreposição de modelos de administração diversos; não se trata, portanto, de substituir a administração burocrática por outro modelo que ora se revele como sendo superior àquele. (LIMA JR., 1998, p. 27).

Na década de 30, durante o mandato do Presidente Getúlio Vargas e através do DASP (Departamento de Administração do Setor Público) tem-se a estruturação do aparelho administrativo Estatal, possuindo este um viés autoritário e centralizador. A estruturação em questão nasceu da tentativa de superação do “Estado Patrimonialista e Clientelista” vigente e possuía um forte caráter de “Estado Empresário”, principalmente após a criação da Companhia Siderúrgica Nacional. Porém, após a era Vargas em 1945, o país passa novamente a privilegiar práticas patrimonialistas com a consecução dos governos populistas no período de 1945 a 1964 (SANTANA, 2002).

Em 1967, já no período de Ditadura Militar, e sob a condução de Amaral Peixoto, foi publicado o Decreto-200. Segundo Bresser e Spink (1998), essa iniciativa foi uma tentativa de superação da rigidez burocrática podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Isso promoveu a autonomia de gestão e a desconcentração administrativa do Estado, principalmente pela expansão da administração indireta e com a criação de empresas numa percepção de “Estado Desenvolvimentista” que conservava a forte centralização política na União. Esse movimento, segundo Santana (2002), resultou em um enfraquecimento da administração direta e uma limitação no sentido de formulação de políticas públicas.

Dessa maneira, a reforma embutida no decreto-lei nº 200 ficou pela metade e fracassou. A crise política do regime militar, que se iniciou já em meados dos anos 70, agravou ainda mais a situação da administração pública, na medida em que a burocracia estatal foi identificada com o sistema autoritário em pleno processo de degeneração. (BRESSER & SPINK, 1998, p.245).

Segundo Barrence (2005), a falta de uma agenda clara acerca da Reforma Administrativa no Brasil antes de 1995 pode ser atribuída à espiral inflacionária a qual o Brasil passou a partir dos anos 80, o que dificultou de maneira incisiva o planejamento público, dada a assimetria

informacional e a imprevisibilidade propiciada pelo cenário. Isso sem dúvida impossibilitou um planejamento e até mesmo tornou o tema da reforma um objeto de segundo plano, já que o problema inflacionário se fazia muito mais emergente à época.

Após iniciativas de reformulação estrutural que culminaram na desestruturação do aparelho administrativo do Estado tem-se a ascensão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que em 1995, em seu primeiro mandato promove iniciativas concretas de reconstrução do Estado. Entre essas iniciativas observa-se a readequação das funções do Estado na perspectiva de definir bases para uma ação eminentemente reguladora e promotora do desenvolvimento do país, através da introdução de novos modelos organizacionais e da inserção de uma cultura gerencial associada a valores democráticos como transparência, participação e controle social (SANTANA, 2002).

No início do Governo FHC, em 1995, é criado o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), comandado pelo então Ministro Luis Carlos Bresser Pereira. O órgão foi responsável pela criação do principal mecanismo de modernização da gestão pública federal, o Plano Diretor da Reforma do Estado (PDRAE). Esse documento pretendia diagnosticar os motivos da crise do Estado e definir ações necessárias para viabilizar as demandas da sociedade e aumentar a competitividade do País no cenário internacional. Nesse sentido, prega a introdução de uma autonomia e flexibilidade gerencial, orientação para resultados, foco no cidadão e controle social, através de mecanismos que garantam a transparência e publicidade da política e ação governamental.

Os desdobramentos desses aspectos se dão na forma de proposição de mecanismos e ações que visam à maior eficiência e convergência da ação estatal aos interesses nacionais. Entre esses mecanismos e ações destacam-se: introdução da cultura gerencial baseada na avaliação de desempenho, política de profissionalização do setor público, consolidação e convergência de sistemas de informação, definição e supervisão de contratos de gestão, implantação de Agências Executivas e Agências Reguladoras, política de privatizações e a criação das OSCIP's com o intuito de estabelecer parcerias na prestação de serviços com a sociedade civil.

A segunda etapa do governo FHC, no âmbito da reestruturação do aparato administrativo da União tem-se o Plano Plurianual, em 1999, no início de seu segundo mandato. O PPA consistiu na definição de 42 projetos considerados prioritários para o desenvolvimento sócio-econômico do país. Para a consecução desse mecanismo foi implantado um sistema de gerenciamento de projeto, com a designação de gerente, metas e prazos para o cumprimento. Com a implantação do Sistema de Informações Gerenciais (SIG), em 2000, tem início o PPA, para o período 2000/2001, denominado Avança Brasil e uma nova estratégia de introdução da cultura gerencial no Estado. Embora tenha incorporado alguns conceitos do PDREA, o Avança Brasil representou a ruptura política de reconstrução do Estado privilegiando a gerência de projetos em detrimento da organização.

Na etapa final da gestão FHC, a partir de 2001, observa-se uma volta aos modelos organizacionais / institucionais, privilegiados em seu primeiro mandato. Ao mesmo tempo ocorre um enfraquecimento do PPA, porém já em 2002 ocorre a tentativa tímida de conciliar o Plano Plurianual com os objetivos da organização, através da gestão por resultados dos PPAs, cabendo-se salientar que essa foi uma ação insuficiente no sentido de conciliar esses dois mecanismos de cultura gerencial na administração pública (SANTANA, 2002).

A experiência brasileira sinaliza três questões importantes para o aprendizado desse difícil e complexo processo da reconstrução do Estado em bases democráticas e gerenciais. 'A primeira diz respeito à sustentabilidade de processos de mudança calcada na organização. Nesse aspecto, deve-se retomar mais uma vez o caso das duas unidades piloto que deram continuidade aos seus processos de modernização da gestão sem apoio governamental. Apesar de mudanças ocorridas no 1o escalão, portanto, da liderança dessas organizações, o processo teve continuidade porque já tinha se consolidado na cultura interna organizacional, com a intensa participação e mobilização de seus funcionários na modernização da gestão. A segunda refere-se a difícil compatibilização da esfera política com a esfera administrativa no âmbito dos ministérios no sistema político presidencialista. A experiência brasileira demonstra que essa compatibilização é possível quando se tem no Núcleo Estratégico pessoal bem capacitado tecnicamente. Nesse caso, uma política de recursos humanos consistente que viabilize o ingresso contínuo de pessoas competentes e qualificadas para o exercício da função pública é fundamental para o sucesso da implantação da cultura gerencial e da reconstrução do Estado. E, finalmente, pessoas e organização têm que ser contempladas em qualquer estratégia de mudança. (SANTANA, 2002, pág. 7).

Após a iniciativa do governo federal surgiram no país diversas ações isoladas em diferentes Estados Federativos no sentido de atender as demandas do Estado Moderno e com o intuito de se modernizar a gestão dos recursos públicos e racionalizar os gastos do estado. Porém, a iniciativa mais completa e de maior destaque nacional de reforma do Estado, no âmbito estadual, partiu do Governo do Estado de Minas Gerais, dada a gravidade da situação em que se encontrava o estado, por se tratar de um programa uniforme com ações integradas, e pelo fato de ter como horizonte um objetivo de longo prazo estabelecido no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

O contexto mineiro teve como marco principal a assunção do governo eleito no pleito de 2001 que resolveu levar a sério a reforma administrativa e torná-la uma pasta de destaque em sua gestão. Esse esforço se deu pelo contexto ao qual a recém eleita gestão se deparou: um robusto déficit de 2,4 bilhões de reais, a precariedade da infra-estrutura e dos serviços públicos, as dificuldades em se cumprir as obrigações financeiras e a dificuldade para a captação de recursos tanto frente a organismos nacionais quanto frente a organismos internacionais de fomento.

A principal política implementada pelo governo no sentido de modernizar a gestão pública estadual foi o *Choque de Gestão*, que consiste em um “conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento”.

Suas principais ações são: *Ajuste Fiscal*, com a extinção de cargos e secretarias, fixação de teto remuneratório e a renegociação de débitos; *A integração entre as pastas de Orçamento e Gestão*, permitindo uma visão mais clara acerca das limitações fiscais; A consecução do *Acordo de Resultados*, viabilizando um maior compromisso com a qualidade dos serviços e atuação pública; A inserção de *OSCIP's*, permitindo maior flexibilidade e agilidade na prestação de serviços à sociedade; A *Reestruturação de Carreiras*, conferindo uma maior clareza e perspectiva aos funcionários do Estado; A instituição da *Avaliação de Desempenho Individual*, gerando incentivos e punição ao funcionalismo; A realização de *Compras Governamentais mais eficientes* através do pregão, cotação eletrônica e melhor gestão dos bancos de dados; A adoção de *Parcerias Público-Privadas*, dividindo os riscos e investimentos públicos com a iniciativa privada; e o Gerenciamento de Projetos Estratégicos.

Dentro das experiências internacionais ou nacionais, em todos os níveis de governo, existem dois aspectos bastante relevantes e especialmente relacionados entre si que serão abordados com maior evidência no presente estudo.

A contratualização e autonomização de órgãos e a normalização dos sistemas de pessoal são considerados dois dos mais inovadores, radicais e polêmicos aspectos da Reforma Gerencial. Estes possuem uma relação estreita entre si na medida em que a inserção dos contratos e de agências e órgãos autônomos requerem um ambiente empregatício flexível e com regras individualizadas para cada tipo de organização. Outra relação clássica que se pode fazer a esses dois fatores, é o fato de que a reestruturação institucional, decorrente, em grande parte, da contratualização e da devolução de autonomia dos órgãos da administração pública, foram responsáveis, em grande medida, por um patamar baixo da participação dos servidores públicos no total dos empregos gerados pelos países. Esses fatores, por sua vez, decorreram da queda do ritmo de contratação de servidores pelo Estado e até mesmo pela eliminação de postos existentes.

Além disso, o novo ambiente emergente requer a captação e manutenção de empregados com variadas habilidades e com alto nível de qualificação. A consecução dessa intenção é propiciada por um novo arranjo estrutural do serviço público, de forma que em grande parte das autonomias concedidas pelos governos aos órgãos da administração pública estão incluídos claramente aspectos relativos à contratação, aperfeiçoamento e valorização de servidores públicos.

Em última instância, os dois aspectos são considerados ferramentas para se atingir mais flexibilidade, transparência e orientação por metas na relação entre diferentes organismos e níveis governamentais.

**PARTE 1**

As Experiências Internacionais de Modernização da Gestão Pública

## 2. ASPECTOS DA NOVA GESTÃO PÚBLICA (NPM)

As considerações do presente estudo abordarão os conceitos na Nova Gestão Pública, sendo essa uma filosofia, baseada na *public choice*, adotada pelos governos desde 1980 com o objetivo de modernizar o Estado. Sua principal hipótese seria a de que uma maior orientação de mercado na administração pública iria agregar aos governos uma melhor relação de eficiência e custos.

Nesse sentido, a Nova Gestão Pública (NGP) pode ser definida com um conjunto de propostas, também chamadas de “melhores práticas”, que visam conferir à Administração Pública um caráter mais eficiente e menos oneroso aos cofres públicos. Os meios pelos quais a NGP prega para se chegar a esses resultados são um esforço de descentralização administrativa, a criação de mecanismos de competição (entre diferentes órgãos públicos e entre órgãos públicos e empresas privadas), criação de incentivos para os servidores públicos cumprirem suas metas além de uma equalização das condições trabalhistas do setor público e privado. No entanto, Barzelay (2001) explica que a NGP é, antes de tudo, um campo de debate profissional sobre a estrutura, gestão e controle da administração pública, envolvendo a comunidade acadêmica e funcionários, devendo-se, portanto, evitar definições formais para esta, de forma que o debate deve-se concentrar na busca por respostas de questões emergentes à gestão pública.

A sua caracterização é dada pela austeridade administrativa, racionalização dos gastos públicos e a busca pela eliminação dos entraves burocráticos que minimizam a qualidade dos serviços. Através do equilíbrio fiscal tornar-se-ia possível recuperar a capacidade de investimento do setor público e realizar melhorias em áreas essenciais como saúde, educação e infra-estrutura, além disso, recupera-se a credibilidade governamental perante instituições financeiras possibilitando-se o acesso a linhas de crédito.

No que diz respeito ao corolário da NPG acerca de medidas recomendáveis ao sucesso de reformas do Estado, Jann & Reichard (2001) afirmam que melhores práticas são difíceis de identificar e não podem ser explicadas sem um profundo entendimento do ambiente a qual são implementadas. Porém alguns países estão retirando as suas próprias lições, alguns até

identificando “melhores práticas” quase-oficiais, como é o caso da Dinamarca, e deveria ser óbvio que outros países devessem ao menos tentar considerar tais experiências, de forma que assim pudessem também buscar as “suas” melhores práticas, mais adequadas ao seu contexto. O que se coloca em questão é que não existe uma receita única capaz de fornecer o *pareto eficiente* para todos os países, e sim uma customização que se adéqua melhor a cada estrutura nacional, a partir de uma diretriz geral. Como por exemplo, a questão do equilíbrio fiscal: não se pode afirmar que uma trajetória é a melhor para todos os contextos e sim que seria recomendável uma visão mais realista entre a capacidade arrecadatória e os gastos do governo.

Jonathan Boston (1996) identificou que existem importantes aspectos que diferem a forma de atuação de organizações públicas das organizações privadas e que as reformas empreendidas pelos governos tendem a ignorá-las. Entre essas diferenças as principais são: o grau de exposição-confiança nas apropriações; aspectos legais, constrangimentos e demandas formais, legislação e hierarquia; o grau de exposição às influências políticas; o grau de coerção relacionada às várias atuações estatais; o caráter monopolista do serviço público; a amplitude dos impactos das ações do Estado sobre a vida da população; as expectativas da sociedade quanto à abrangência e qualidade dos serviços prestados; o grau de complexidade dos objetivos, a sua mensuração e seus critérios de decisão; as relações de autoridade e o papel dos gerentes nos processos; questões relacionadas aos incentivos e estruturas de incentivos deficientes na esfera estatal e seu reflexos sobre o desempenho organizacional; e por fim as questões de ordem de recursos humanos, tais como as diferenças do regime empregatício do setor público frente ao privado.

Gerald Caiden (1991) observa que as reformas administrativas apoiadas em técnicas gerenciais não servem apenas para o aumento do desempenho organizacional, as reformas devem melhorar a performance do setor público de acordo com objetivos públicos, ou seja, politicamente definidos. Mayodormo (1990) avalia que os gerencialistas puros não consideram que as especificidades do setor público dificultam a mensuração da eficiência e a avaliação do desempenho tal qual ocorre com a iniciativa privada. Na gestão pública estão em jogo valores como equidade e justiça que não podem ser medidos ou avaliados por intermédio do gerencialismo puro.

Nesse sentido, para a análise de propostas que possam ser interessantes do ponto de vista da sua aplicabilidade ao nosso contexto, deve-se levar em conta se elas abordam esses limites, se buscam eliminá-los ou criarem alternativas para que sejam contornados, mas, sobretudo que se constate que as reformas foram implementadas para a consecução do objetivo público e não apenas objetivando uma reforma *per se*.

### 3. AS REFORMAS ADMINISTRATIVAS AO REDOR DO MUNDO

O ímpeto por mudanças no setor público veio do desenvolvimento nas áreas socioeconômica e tecnológica após a metade do século XX. Enquanto em muitos países o desgaste fiscal desencadeou a reforma, as fortes pressões por mudança vieram do fato de que os governos estavam crescendo em descompasso com as mudanças da sociedade, a qual passou a partilhar de outras expectativas. Após anos, nos quais a criação e inserção de novas políticas poderiam ser efetivadas através de endividamento público ou até mesmo através de uma política monetária expansionista, a permanência da pressão fiscal, mesmo após as reformas, indica que a máquina pública alcançou o seu limite. Porém, isso não significa que os governos não devam continuar a adaptarem-se às mudanças socioeconômicas e ao mesmo tempo controlarem os seus gastos, numa ótica de “fazer mais com menos”.

Segundo o relatório da OCDE (2005), passados vinte anos de experiências em reformas administrativas, em seus países membros, já é possível tirar conclusões importantes acerca da inserção de novas idéias e políticas na máquina administrativa governamental.

Dentro dessas conclusões, uma das de maior destaque é o fato de que os governos passaram a desempenhar um papel maior nos países membros da OCDE do que em duas décadas atrás, porém a natureza dos problemas de política pública e os métodos para lidar com eles passaram por profundas mudanças. Um dos aspectos dessa mudança é o fato de que os governos estão passando a provisão direta de serviços públicos para entidades privadas e sem fins lucrativos e aumentando a regulação dos mercados. De forma que a regulação governamental está também estendendo suas atividades para outras áreas sócio-econômicas.

A análise das experiências de reformas nos países membros da OCDE mostra que a partir delas, a maioria dos países mudou significativamente o modo de como administram a coisa pública, de forma que se tornaram mais eficientes, transparentes e orientados para o público e para o desempenho da administração. De qualquer modo, arranjos de gestão pública estão intrinsecamente associados a instituições públicas de governança, de modo que as reformas necessitam ser conscientes dos possíveis efeitos no âmbito dos valores de governança.

Um amplo estudo relativo às experiências de reformas em diversos países foi realizado pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Esse estudo foi compilado em uma publicação chamada “*Modernizing Government*” (2005) e identificou seis tendências e aspectos considerados centrais, que de alguma forma englobam todo o escopo da reforma administrativa experimentada por seus países membros. Esses aspectos, através de tradução livre, serão apresentados e analisados na seqüência:

**Governos mais abertos:** nesse sentido os governos estão se tornando mais transparentes acessíveis e consultivos. Esse fenômeno, em parte encontrou expressão em novas instituições e legislações e parte em uma variedade de medidas políticas. Um corrente desafio para os governos é alcançar as altas expectativas dos cidadãos por serviços e informações mais acessíveis e com melhor qualidade.

**Melhorar a performance do setor público:** governos se tornaram mais focados em resultados. Esse movimento pela performance aumentou o planejamento formal, a responsividade e o controle em muitos países. Dessa forma, informações confiáveis para administradores e gestores públicos aumentaram e melhoraram. Governos, no entanto, deveriam ser mais cautelosos em superestimar o potencial da abordagem de orientação-desempenho para a mudança de costumes e cultura organizacional. A abordagem de desempenho requer maior flexibilidade gerencial, mas, de qualquer forma, os desafios-chave são balancear flexibilidade e controle e integrar sistemas de avaliação de resultados com tradicionais sistemas de prestação de contas. Muita flexibilidade poderia levar a abusos e ingerências; pouca flexibilidade pode acarretar em um governo ineficiente e estático. Desse modo, mais atenção deve ser despendida na manutenção dos custos de transação em contenção e fazer um uso otimizado dos controles e motivações sociais e internas.

**Modernizar prestação de contas e controle:** Governos mantiveram um amplo controle e as operações complexas mudaram nos últimos 15 anos pelas inovações tecnológicas, mudanças no tamanho e na estrutura dos governos e com a introdução de metas de desempenho orçamentário e gerencial. As maiores tendências em controle, nos países membros da OCDE, são uma mudança no foco *ex ante* para um foco *ex post* e o desenvolvimento de fortes processos internos de controle. Na prática, existe um movimento da ineficiência, com relativa segurança e checagem da regularidade e legalidade das transações individuais, em direção à

eficiência, com relativa insegurança na verificação correta de operação de sistemas. O desafio é manter o controle de sistemas que são mais autônomos, com a introdução de mais agências e parceiros do terceiro setor.

**Realocação e reestruturação:** É necessário que governos fixem limites de gastos e os realoque para áreas estratégicas de gerência, de forma que o processo orçamentário é também usado como um veículo de implementação da reforma. A habilidade para mudar estruturas é essencial para governos modernos, porém, mudanças estruturais, mesmo o desmantelamento ou a criação de novas organizações, podem não se tornar suficientemente claras e desativar organizações pode levar a uma perda de continuidade, de memória institucional e até mesmo de conhecimento tácito. A proliferação de departamentos, mais ou menos autônomos, torna a ação coletiva e a coordenação mais difícil, dessa forma, governos deveriam entender as fraquezas e forças estruturais e trabalhá-las em suas forças.

**O uso de mecanismos de mercado:** A utilização de mecanismos de mercado tem sido mais freqüente em países reformistas, embora existam diferenças marcantes no uso deles. Esses mecanismos possuem o potencial de produzir significantes ganhos de eficiência, porém, a decisão de usá-los necessita, no entanto, de ser feita caso a caso e o desenho específico desses instrumentos é crítico para o seu sucesso de aplicação. Isso se torna importante para proteger questões chave de governança, não confundir ganho privado com interesse público ou obscurecer responsabilidades e *accountability*.

**Modernização do serviço público:** A natureza do serviço público foi envolvida significativamente nas reformas e em muitos países os arranjos do serviço público se tornaram mais parecidos com o do setor privado pela alteração legal do status e condições empregatícias. Políticas trabalhistas individualizadas se tornaram mais comum isso inclui a introdução de contratos com avaliação de desempenho. A implementação dessas políticas tende a tornar a cultura coletiva mais difícil de ser alcançada. Inicialmente, as reformas subestimaram a complexidade de introdução de técnicas de administração privada no setor público, entretanto, permanecer com os tradicionais arranjos empregatícios do setor público não é a opção mais viável para os países.

Em seguida serão apresentadas e discutidas, de maneira mais detalhada, as experiências internacionais em contratualização, autonomização e normalização dos regimes de pessoal, para que posteriormente esses aspectos sejam comparados com a experiência mineira.

### **3.1. As Reformas Gerenciais, a Contratualização e a Autonomização ao Redor do Mundo**

A mais importante mudança alavancada pelo governo central foi a criação de estruturas autônomas ou a conferência de significativa autonomia para órgãos já existentes que foram separados da tradicional verticalidade integrada de ministérios.

Segundo Batley (1999), as autonomias gerenciais, no que dizem respeito à gestão de recursos humanos e financeiros bem como à gestão da implementação de políticas públicas, estão fortemente associadas a uma maior eficiência e qualidade na prestação de serviços. No entanto, a autonomia gerencial está constantemente sob a ameaça das disputas de classe e de interesses políticos, e tem a sua sustentabilidade dificultada especialmente em serviços essenciais e onde existe uma dependência de recursos governamentais. A transparência na prestação de contas seria uma proteção a essas ameaças, porém, muitas vezes a autonomia pode ser considerada arriscada, causando a fragmentação de políticas públicas, aumentando os custos de transação e com o risco da utilização de recursos em benefício próprio por parte dos gestores, de forma que:

As autonomias gerenciais necessitam incluir uma estrutura clara e pressupor uma gerência na prestação de contas para os usuários ou para os representantes eleitos. (BATLEY, 1999).

Tradicionalmente, o governo central é definido como ministérios e departamentos do Poder Executivo, sob direto controle hierárquico do Chefe de Estado no sistema. Essa direta linha de prestação de contas acarretava em um simples e estável modelo de governança no qual o desenho de políticas públicas e a prestação de serviços caíam sobre a responsabilidade do governo, claramente avaliado pelo Poder Legislativo e em última instância pela população. O

mesmo arranjo de regras gerenciais e financeiras e os mesmos mecanismos de avaliação eram aplicados a todos esses órgãos.

Vale lembrar que o modelo de agências emerge em um cenário de redefinição das relações Estado e Sociedade, marcado pelo descrédito no padrão de organização burocrática tradicional. As novas organizações surgem em um contexto de reconstrução institucional no qual as variáveis credibilidade e responsabilização são relevantes para a gestão econômica democrática e para a atração de investimentos. É nessa perspectiva que se insere o problema de autonomia dos entes. (FARIAS & RIBEIRO, 2002).

De acordo com Curristine (2005), o cenário foi significativamente alterado pela devolução de responsabilidades governamentais para esses órgãos, na condição de autônomos, em controle de políticas, com estruturas hierárquicas diferentes do tradicional funcionamento dos ministérios e em alguns casos autonomias gerenciais ou independência de influência política. No entanto, segundo Farias & Ribeiro (2002), apesar de a autonomia gerencial ser um instrumento de melhora na eficiência e na agilidade das funções Estatais, formou-se no entorno dessas agências uma nova arena de disputa no que se refere ao poder de normatização.

As razões para a criação desses órgãos ou para a conferência de autonomia para os já existentes fizeram o sistema funcionar de maneira mais eficiente e efetiva ou, dependendo do tipo de órgão, legitimou tomadas de decisões pela independência de intervenção política direta. Entre os principais ingredientes teóricos que lidam com essas mudanças, se incluem:

- A visão de que as tradicionais burocracias governamentais centralizadas se configuram como um mal *per se*. Nesse sentido, a separação estrutural e accountability passaram a serem vistas como a melhor forma de organização institucional. No entanto, algumas vezes isso foi aliado à visão de que as estruturas eram menos importantes do que a performance.
- Através do Novo Institucionalismo Econômico veio a preferência por organizações com propósitos simples e claros de maneira a tornar mais fácil alinhar incentivos aos funcionários públicos com os propósitos públicos e

reduzir o escopo para o comportamento oportunista. Essa abordagem foi implantada em sua forma pura na Nova Zelândia, recomendando a separação organizacional por políticas, prestação de serviços e regulação.

- O pensamento gerencialista influenciou, particularmente, a criação das agências “*Next Steps*” na Inglaterra, que foi um importante dispositivo para idéia de que a gestão deveria ser eminentemente realizada por gestores. Existiu a tendência também na gestão remota de companhias com estruturas verticalizadas cobrindo o círculo de atuação de negócios para companhias que concentravam em sua própria incumbência.
- A introdução de mecanismos de administração privada no setor público também atuou na tentativa de replicar o quadro estrutural de companhias publicamente listadas em órgãos autônomos e em funções públicas não-comerciais.
- Existe uma larga experiência de países, como a Suécia e outros países escandinavos, de serviços governamentais sendo prestados por agências com alto grau de autonomia gerencial e direção e coordenação de governos sendo guiados por ministérios bastante pequenos (para os padrões internacionais).

As duas maiores tendências que afetaram o núcleo central de governos foram o aumento da autonomia gerencial de órgãos governamentais e a chegada de novas agências.

Segundo o estudo da OCDE (2005), em muitos países observou-se a existência de órgãos governamentais centrais que estão separados da tradicional estrutura ministerial ou departamental aos quais são aplicadas diferentes regras relativas a recursos humanos e financeiros. Em alguns países, essas entidades são separadas legalmente e em outros elas simplesmente os separaram institucionalmente. A maioria desses órgãos foram sendo criados ao longo do tempo, alguns por razões políticas e outros por propósitos gerenciais. Algumas funções estão principalmente submetidas a leis públicas, como por exemplo no “*Indirect Public Administration*” na Alemanha, nas “*Crown Entities*” na Nova Zelândia e nos “*non-departmental public bodies*” na Inglaterra; já outras funções estão submetidas a leis privadas como as empresas públicas e as empresas de capital misto. Recentemente, no entanto, esses

órgãos têm incorporado mais autonomias gerenciais através de arranjos contratuais com os seus respectivos ministérios, na forma de uma gestão orientada para desempenho/resultado e de orçamentos plurianuais.

Um grande número de governos criou, de forma significativa, o que costumamos chamar de agências. A maioria desses órgãos permanece como órgãos ministeriais e, portanto, são entidades vinculadas. Eles são administrados por arranjos contratuais claros dentro da subordinação hierárquica, porém com benefícios de altos níveis de relaxamento do controle de seus insumos. Eles têm sido usados especificamente para a prestação de serviços, sob pressão para focar cada vez mais no desempenho, sentindo-se a necessidade de melhorar o foco na avaliação de desempenho individual e organizacional. A amplitude da inserção desses mecanismos variou significativamente, o Reino Unido, por exemplo, criou mais de 131 agências departamentais desde 1988, empregando mais de  $\frac{3}{4}$  do serviço público, já a França, por exemplo, criou um número muito mais limitado de entidades.

De acordo com Batley (1999), em comparação com descentralização administrativa no setor público, a contratação de gestão de serviços, seja pela concessão, licença ou pela contratação direta de atividades específicas, permitem uma clara separação dos serviços contratados e papel de provisão de recursos. Isso pode significar ganhos em eficiência, mas os estudos indicam que isso só acontece em certas circunstâncias: quando os contratos são estabelecidos de maneira clara, quando há simetria informacional através de monitoramento e quando existe capacidade na manutenção de um relacionamento estrito com os contratados. Essas condições são menos prováveis quando inseridas em um contexto de economias com um fraco setor privado, em capacidade e competitividade, em serviços mais qualitativos e não tangíveis e onde a capacidade administrativa é fraca.

Experiências de contratação deveriam se desenvolver progressivamente, focando primeiramente nos casos onde os serviços são menos críticos e onde possam ser especificados e mensurados. (BATLEY, 1999).

Uma terceira tendência é o estabelecimento de entidades reguladoras independentes. O número de reguladores independentes, com poderes delegados para a implementação de políticas públicas cresceu significativamente pelos países da OCDE. Essa tendência

acompanhou o processo de desregulamentação e privatização experimentado desde o princípio da década de 70. Muitos países montaram ou estabeleceram novos arranjos regulatórios orientados para mercado em serviços públicos como energia, água e telecomunicações, além de serviços financeiros e para áreas sócio-ambientais. Os reguladores independentes desempenharam um importante papel no balanceamento do interesse público no acesso aos serviços públicos a um custo razoável com os imperativos comerciais de suprimento enquanto mantinham todo o sistema independente da interferência governamental.

Os dados da OCDE mostram que, em alguns países, a inserção desses órgãos autônomos, nos governos centrais, foi feita de forma tão intensiva que agora eles contabilizam mais de 50% do destino dos gastos governamentais e da disponibilidade dos empregos públicos.

No entanto, a classificação em órgãos autônomos não é universalmente aceita. Eles se diferem largamente em termos de organização, status legal e grau de autonomia gerencial ou independência política. Basicamente, os governos usaram três mecanismos para prover esses órgãos de autonomia em relação ao governo central.

O primeiro mecanismo identificado é a disponibilização de “*uma estrutura de alta governança*” através de uma hierarquia diferente do tradicional funcionamento verticalmente integrado aos ministérios. O chefe executivo da instituição geralmente é nomeado por diferentes procedimentos daqueles aplicados ao serviço público tradicional, nesse sentido, pode ser nomeado pela linha ministerial (em alguns casos necessitando a aprovação do legislativo) ou pelos próprios quadros governamentais, onde eles existem. O topo da hierarquia passa a responder a outras responsabilidades, de maneira que o chefe executivo da instituição é geralmente responsável por toda a organização, gerenciando e definindo a equipe da entidade, e para isso administra as finanças e outros procedimentos, incluindo conduta e disciplina de sua equipe. Dependendo da natureza da entidade, o ministro pode informá-la das expectativas governamentais em relação às políticas, a direção da instituição, por sua vez, toma parte em decisões acerca de aportes de capital, monitoramento do desempenho e decide acerca da natureza das regulações.

Em alguns casos, esses órgãos são dirigidos por quadros governamentais, aos quais incluem, geralmente, servidores públicos de alto nível, mas também, em alguns casos por representantes do setor privado e da sociedade civil. Esses quadros governamentais possuem

poderes estratégicos de tomada de decisão, definindo políticas e estratégias, podendo também escolher o chefe da entidade. Em outros casos, as entidades são dirigidas por quadros gerenciais, incluindo servidores públicos de agências, servidores públicos subordinados aos ministérios e em alguns casos por agentes externos. Geralmente, carecem de políticas e capacidades de tomada de decisão para administrar os quadros. Finalmente, os cargos de chefias e de autoridades das agências podem ser divididos entre a linha ministerial e o chefe da entidade, porém, através de quadros conselheiros sem poder decisório.

Outro mecanismo recorrente é a definição de “*um diferente controle ambiental*” através de novas regras referentes aos Recursos Humanos. Dependendo do tipo do órgão, o pessoal pode ser empregado sob regras gerais de serviço público com flexibilidade na definição de cargos, salários, esquemas de bonificação e sistemas de recrutamento e promoção. Em outros casos, a equipe pode não ser considerada parte do funcionalismo público e ser subordinada a regras empregatícias gerais. O orçamento, a avaliação e as regras financeiras dependem do tipo do órgão. Este pode ser totalmente financiado por impostos, ou parcialmente ou completamente financiado por taxas ou receitas privadas. Eles, em alguns casos podem ser autorizados a tomar empréstimos, emprestar e investir seus excedentes.

As “*autonomias gerenciais*” são consideradas outro mecanismo importante e se referem à principal habilidade gerencial para se fazer as decisões abrangerem toda a organização, a gestão financeira e a gestão de RH sem ter o constante envolvimento político ou a necessidade de aprovação da linha ministerial. Muitos desses órgãos possuem uma quase ou completa relação contratual com os ministérios relacionados à sua área de atuação. Metas contratuais são definidas conjuntamente pelos ministérios alinhados e pelos chefes das entidades (quando eles existem) e estes respondem e são avaliados pelo cumprimento dessas metas. Um ponto negativo, porém, é o apontado por Jann & Reichard (2002), que em seus estudos acerca das reformas empreendidas por diversos países, destaca a existência de contratos muito simples e com objetivos pouco ambiciosos ou exigentes. Na questão orçamentária, observa-se a introdução da gestão de orçamentos orientados por desempenho, sendo que em muitos casos, os contratos orientados dessa maneira, contam com a alocação de recursos significativamente relaxada. Outro aspecto relevante é o uso de orçamentos plurianuais, que aumentou constantemente na tentativa governamental de estabilizar a alocação de recursos nesses órgãos em troca de um desempenho na área de serviços e resultados. Porém de acordo com id.

(2002), o uso dessa ferramenta de gestão requer um alto nível de disciplina daqueles que tomam as decisões políticas, para garantir o cumprimento dos itens plurianuais definidos.

No caso de órgão funcionando com alguma autonomia gerencial, vários estudos governamentais internos apontam para uma melhoria de eficiência e efetividade ou para uma maior mudança cultural. Um relatório britânico diz que o governo alcançou “revolucionárias mudanças culturais nos processos e na avaliação de serviços prestados diretamente pelo governo central” (H.M. Treasury and the Prime Minister’s Office of Public Services Reform, 2002, p.5), da mesma forma que uma “efetiva melhora nos serviços e um aumento no foco em resultados e planejamento”. Em 2002, uma avaliação do governo Holandês acerca do novo modelo de agências concluiu que as agências contribuíram de fato para a melhora na eficiência (Van Oosterrom, 2002 b).

Porém, um problema recorrente e apontado por Jann & Reichard (2002), é o fato de que, tendo como base o caso dos países escandinavos, nota-se que a gestão por contratos raramente é encontrada em seu Estado Puro e tecnocrata como o descrito na literatura gerencialista. Existem poucos contratos com metas específicas ou quantificáveis e sanções, (positivas ou negativas), tangíveis, como pregam a abordagem teórica.

É notório também que, ao longo dos anos, apenas poucos órgãos autônomos foram trazidos de volta ao tradicional esquema hierárquico. Muitos países tentaram encontrar outros arranjos organizacionais na tentativa de descobrir novos traços institucionais que se adaptariam às suas próprias necessidades, mas a idéia de que algumas partes da esfera governamental deveriam ser órgãos autônomos não foi questionada. O que hoje representa o núcleo do debate é a qual aspecto institucional deve ser dado o melhor balanço entre autonomia e controle.

### **3.2. As Reformas Gerenciais e a Normalização de Regimes de Pessoal ao Redor do Mundo**

A estrutura do serviço público envolveu a idéia de que o emprego público é diferente de outros tipos de trabalho e que dessa forma requer um sistema e uma estrutura especial de emprego. Para isso, geralmente foi oferecido um alto nível de segurança no emprego, e até mesmo empregos vitalícios, casados com um regime especial de regulação do trabalho.

No entanto, as pressões para reduzir o tamanho do Estado e melhorar o desempenho e a responsividade do serviço público evidenciaram muitas questões acerca da sua apropriação de estrutura. Nesse sentido, os governos reformaram seus sistemas empregatícios como parte do escopo de esforço da reforma ou como a principal alavanca para a sua consecução.

Quase todos os países realizaram esforços consideráveis no campo da gestão de recursos humanos, e têm, em sua maioria, renovado e reformado os sistemas do serviço público. Além disso, em grande medida, os governos parecem reconhecer que os esforços de reforma requerem participação ativa e a efetiva motivação de seus servidores. (JANN & REICHARD, 2002).

Desde a década de 80 a natureza do emprego público, nos países da OCDE mudou significativamente. Muitas áreas do serviço público perderam sua distinção e não apenas pelo motivo de que alguns aspectos do serviço público mudaram para a esfera privada. Contribuiu para isso também o fato de que os reformistas objetivaram fazer com que os arranjos empregatícios do setor público se aproximassem dos arranjos encontrados no setor privado. Isso significou uma mudança no status do emprego público através da reconsideração do emprego vitalício, em alguns países, aumentando a competição dentro do serviço público, mudando o escopo da barganha coletiva para a barganha individual de salários e engajando em periódicos cortes de custos operacionais.

Além disso, houve um aumento da liberdade e flexibilidade gerencial através da desregulamentação da gestão de Recursos Humanos (RH), diminuído o papel dos departamentos centrais, delegando mais autoridade de RH para outros níveis administrativos para alinhar departamentos e promover a avaliação de desempenho individual.

De acordo com Jann & Reichard (2002), em quase todas as experiências de reforma do Estado ao redor do mundo podemos identificar as seguintes inovações:

- a) A convergência dos regimes e condições trabalhistas do setor público e privado, ou normalização, rumo a um sistema mais similar e unificado;
- b) A descentralização das competências de recursos humanos, das agências centrais para ministérios e agências locais;
- c) Um recrutamento mais pluralista de diversas profissões para posições no serviço público;
- d) Introdução de conceitos de remuneração ligados ao desempenho e de contratos de trabalho por tempo limitado para altos burocratas;
- e) Estabelecimento da carreira do “serviço Executivo” para formar e remunerar os altos gerentes de forma adequada e inovadora;
- f) Novas formas de redução efetiva dos quadros de servidores públicos.

Esses aspectos serão abordados nas seguintes sessões desse capítulo.

### **3.2.1. A normalização do regime e condições trabalhistas do setor público**

De acordo com Jann & Reichard (2002), a aproximação entre os regimes trabalhistas do setor público e privado pode ser considerada a inovação mais “radical e inovadora”, principalmente para os países de administração pública clássica, como é o caso da França, Itália, Espanha e Alemanha.

Todos os países da OCDE possuem arranjos especiais para empregados no núcleo do serviço público, designados a promover ou preservar valores que a sociedade considera importante, para que eles efetivem o cumprimento das leis e o bem-estar coletivo. A arquitetura tradicional do emprego público foi sendo construída de acordo com a idéia de um sistema distinto de outros setores da sociedade, isso foi justificado em termos de escopo dos valores de governança. Esses valores, por exemplo, podem incluir a idéia de que servidores públicos não deveriam atuar como partidários políticos. Ao longo do tempo, foram ocorrendo mudanças consideráveis nesse sistema em sintonia com as variações no contexto nacional, arranjos institucionais e constitucionais, cultura, gestão e liderança.

Com o advento das reformas, o serviço público foi perdendo seu caráter único e se tornou mais similar às regras gerais trabalhistas. Não existe, ainda, uma resposta definitiva para a questão, mas uma coisa ficou clara: os governos se inspiraram no setor privado para promover a reforma do serviço público, mas eles não devem se esquecer que o principal propósito do serviço público é de caráter governamental e não gerencial. Isso significa prestar atenção em valores como equidade, justiça e coesão social para manter a confiança no sistema político e governamental como um todo. Considerações gerenciais são importantes, porém, podem, na maioria dos casos, serem considerados secundários.

É importante se ater ao fato de que a tradicional burocracia centralizada continua sendo um funcional e robusto sistema de gestão em casos em que há um rompimento ou descontinuidade no funcionamento das instituições constitucionais da sociedade e/ou onde as instituições não são satisfatoriamente ordenadas.

Apesar das tendências de modernização do serviço público estarem acontecendo de forma rápida, a maioria dos governos ainda mantém alguns aspectos do tradicional sistema trabalhista público. Porém, não existe uma forma ideal de serviço público, que poderia ser definida e aplicada em todos os casos, já que países enfrentam pressões diferenciadas, como, por exemplo, a necessidade de se ter um funcionalismo mais inovador e flexível ou a necessidade tê-los mais disciplinados e coordenados.

### **3.2.2. A descentralização das competências de recursos humanos**

O escopo e o ritmo da delegação de competências para gestão de RH variou de país para país, porém, de modo geral, os países da OCDE caminharam no sentido de descentralizar o controle de responsabilidades de RH, de acordo com o aumento de flexibilidade gerencial e para melhorar a responsividade e desempenho do setor público frente à nova ordem socioeconômica.

Em geral, três métodos de devolução foram utilizados pelos países da OCDE, tanto de forma conjunta como separadamente: Transferir responsabilidades de gestão de recursos humanos de órgãos centrais para a linha ministerial/ departamental/ e de agências; Simplificação de regras e procedimentos; e o desenvolvimento de políticas de RH mais flexíveis. Mesmo onde a delegação de autoridade foi bastante limitada, órgãos centrais desenvolveram diferentes

tipos de flexibilidade e procedimentos menos enfadonhos em relação ao sistema tradicional de gestão de recursos humanos.

A descentralização da gestão de recursos humanos gerou fortes impactos nos órgãos centrais de RH, porém estes continuam a desempenhar importantes papéis. (OCDE, 2005).

Dentro dos países da OCDE, a estrutura e organização dos órgãos centrais de RH variaram significativamente. Em alguns casos, eles permaneceram em estruturas próprias e em outros localizados em ministérios de finanças, em departamentos de gestão ou mesmo departamentos de governo.

Em países, como Bélgica e Holanda, não existe esse tipo de órgão, pois a responsabilidades de políticas trabalhistas foram delegadas de forma departamentalizada. Em países como Nova Zelândia, Estados Unidos e Alemanha, existe um departamento separado que toma cargo da gestão de pessoal, incluindo políticas de RH; esses países parecem ver as políticas de RH como importante ferramenta de gestão governamental e coordenação. Em casos como o de Portugal e Espanha, as funções de RH são desempenhadas dentro do ministério das finanças.

Não existe uma resposta óbvia para qual o arranjo institucional é o mais apropriado, isso vai depender das prioridades gerenciais e de contextos nacionais. Países que enxergam os recursos humanos em um contexto relacionado aos gastos públicos irão, freqüentemente, estabelecer órgãos centrais de RH dentro de departamentos de finanças. Países que enfatizam políticas de coordenação ou de desempenho departamental tendem a manter os órgãos centrais de RH dentro de departamentos de governo.

É visível que órgãos centrais de RH continuam desempenhando um papel importante na formulação de política. Na maioria dos países eles mantiveram responsabilidades legais desenhando e implementando políticas de reforma em RH. Em grande parte dos países analisados, eles têm responsabilidade legal para determinar o nível de remuneração dos servidores, negociar com sindicatos na determinação salarial e reformar o sistema de pensões para servidores públicos.

### **3.2.3 Um recrutamento mais pluralista para posições no serviço público**

Jann & Reichard (2002), salientam que a nova maneira de recrutar e capacitar servidores públicos é um dos principais aspectos da normalização da gestão de recursos humanos, já que esta coaduna de melhor forma às demandas por habilidades e especialização comuns ao setor privado.

Dessa maneira, na medida em que a forma específica e exclusiva com a qual o sistema tradicional recrutava os servidores públicos impossibilitava a rotatividade de mão-de-obra entre os setores, as reformas empreendidas pelos países visaram, praticamente, as mesmas profissões e qualificações que o setor privado.

A ampla gama de profissões e a troca regular de funcionários entre os setores público e privado parecem ser uma importante pré-condição para uma mudança cultural, de valores burocráticos para outros mais profissionais, gerenciais e ligados ao desempenho. (JANN & REICHARD, 2002).

### **3.2.4. Introdução de remuneração ligada ao desempenho**

Antes dos movimentos de reforma se expandirem ao redor do mundo, aproximadamente todos os servidores públicos eram remunerados através de sistemas de escalas incrementais de salários, ou seja, a sua progressão remuneratória dependia basicamente do tempo de serviço do funcionário. Na virada do milênio, um crescente número de servidores públicos passou a serem cobertos por esquemas de pagamento de adicionais de desempenho (ADE), em diversas configurações, particularmente para a alta gerência, porém de forma cada vez mais freqüente estão se expandindo também para empregados em cargos não gerenciais.

De fato, poucos países podem ser considerados os que estenderam e formalizaram políticas de (ADE) para servidores públicos, essa lista inclui países como Dinamarca, Coréia, Finlândia, Suíça, Nova Zelândia e Reino Unido. Os países que desenvolveram os laços mais fortes entre avaliação de desempenho e salários foram aqueles que mais delegaram responsabilidades de recursos humanos e gestão orçamentária.

Os modelos para essas políticas variam entre países, no entanto, existem tendências comuns para os países da OCDE como:

- Políticas de ADE se espalharam dos níveis gerenciais para cobrir outras categorias de empregados.
- Entre as políticas de ADE, houve um aumento do uso de esquemas coletivos de performance, para o nível organizacional.
- Esquemas padronizados de ADE envolveram arranjos mais descentralizados que facilitaram a delegação de funções gerenciais.

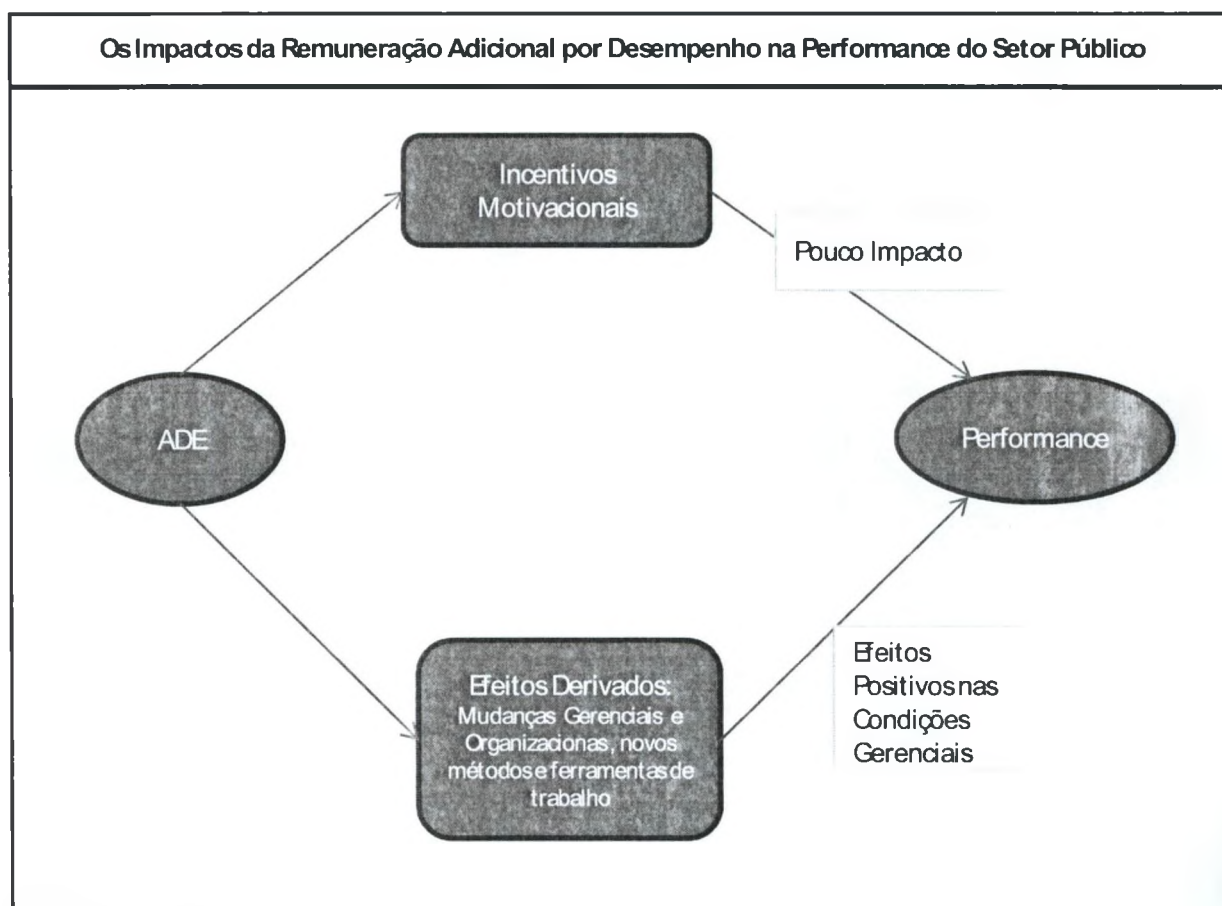
O tamanho do pagamento adicional por desempenho é geralmente uma modesta porcentagem do salário base, especialmente entre os empregado de nível não gerencial. Os bônus de ADE tendem a suplantam ou substituir os incrementos de mérito, e geralmente representam menos de 10% do salário-base, já nos níveis gerenciais estes representam 20% do salário-base.

Pagamento por desempenho é uma idéia atrativa, mas experiências indicam que a sua implantação é complexa e difícil. Mensurar desempenho no setor público requer um amplo elemento de avaliação gerencial. A noção de performance por si só é complicada dada a dificuldade em se encontrar indicadores quantitativos e pelo fato de que objetivos de desempenho freqüentemente mudam com a política governamental. O impacto do ADE na motivação é ambíguo: aparenta motivar uma minoria da equipe e parece que a grande maioria dos servidores não a enxergam como um incentivo.

No entanto, experiências mostram que ADE facilita outras mudanças organizacionais. Isso inclui um mais forte e melhor foco em avaliações efetivas e processos de definição de objetivos, bem como tarefas mais claras, uma melhor atenção para a aquisição de habilidades e trabalho em equipe, um melhor diálogo entre gestores e empregados e uma melhor flexibilização de trabalhos na organização. Além disso, o ADE pode catalisar que mudanças organizacionais ocorram e ao mesmo tempo facilitar uma renegociação do “esforço de barganha” e assistir a uma remodelação da cultura organizacional. Essa dinâmica impacta positivamente no desempenho do trabalho.

Concluindo, parece que a ADE não contribui para o aumento da performance pelos incentivos financeiros que propicia e sim através de seus efeitos secundários, que é a mudança do trabalho e da gestão organizacional necessária para implementá-la. Como consequência é crucial não ter um foco estrito em aspectos de incentivos monetários da ADE como a maneira de se chegar a um melhor desempenho. Os impactos de ADE não devem ser superestimados e o ADE deveria ser visto como um catalisador de mudanças organizacionais que tendem a melhorar a performance. A figura 1, abaixo é um esquema dos impactos na performance da inserção de sistemas de remuneração adicional por desempenho:

Figura 1:



Fonte: OCDE 2005 (tradução livre).

### 3.2.5. Estabelecimento da carreira do “serviço Executivo”

Além de melhores mecanismos de incentivos para a equipe e do monitoramento de desempenho individual houve uma importante ênfase na gestão da alta administração. Essas reformas devem ser vistas como o centro de um cenário onde os países delegaram aumentos de responsabilidades gerenciais para os altos gerentes.

A alta gerência é muitas vezes vista como uma estrutura corporativa que visa, tanto individualmente como coletivamente, propiciar um sentido claro de direção para a formulação de políticas e melhorar efetivamente a provisão de serviços, ambos dentro dos limites departamentais. A reforma dos servidores da alta gerência visou à introdução da cultura do desempenho-orientado dentro do serviço público, aumentando a mobilidade de pessoal entre ministérios ou departamentos dentro do governo e desenvolvendo lideranças. Na visão de SENGE (1990), no que tange à nova abordagem das lideranças nas organizações, destacam-se três funções básicas do dirigente: a) o dirigente como projetista: enfatizando que para o exercício de seu papel de liderança é fundamental sua atuação desde a etapa de projeto da organização; b) o dirigente como guia: rompendo com a visão tradicional que separa, nas organizações, os pensadores dos executores, transformando o dirigente no orientador dos diversos objetivos da sua equipe; c) o dirigente como professor: responsável pela promoção das condições de aprendizagem, ajudando as pessoas no desenvolvimento de suas habilidades.

As reformas podem ser caracterizadas em quatro grandes tendências:

- Muitos países enfatizaram fortemente no desenvolvimento de lideranças, recrutando ou qualificando funcionários que estarão em posição de mudar a organização.
- Muitos países criaram ou reestruturaram o seu alto serviço público e começaram a encarar seus funcionários do topo como um grupo distinto.
- Muitos países com sistemas baseados em cargos aos quais são tradicionalmente descentralizados e favoráveis a entradas laterais no seu sistema de recursos humanos estão criando ênfase na identificação pré-matura de futuros líderes e na criação de um grupo de futuros líderes aos quais são dadas oportunidades

especiais para o seu desenvolvimento, criando de fato mais sistemas de carreiras, dentro de um diferente e bem flexível sistema de gestão de recursos humanos.

- Ao mesmo tempo, sistemas mais baseados em carreiras usaram as reformas na gestão de seus altos servidores públicos como uma prioridade para mudança cultural em direção a uma maior flexibilidade e avaliação individual de desempenho.

Em suma muitos países deram uma renovada atenção a lideranças na busca de dois objetivos conflitantes: o uso das lideranças na busca por melhores desempenhos e pelo desejo de substituir a cultura coletiva do serviço público que estava enfraquecida, por uma forte tendência individual.

### 3.2.6 Novas formas de redução efetiva dos quadros de servidores públicos

Nos anos 80 e 90 os governos liberaram esforços para reduzir os empregos públicos num esforço de conter e reduzir os gastos governamentais com a folha de pagamento. A figura 2, baseada na pesquisa da OCDE de 2005, para gastos públicos e tendências trabalhistas, mostra as mudanças no total dos empregos públicos em uma amostra de países ao longo de dez anos e inclui a administração pública central, regional e local. Os dados mostram que alguns países diminuíram o número de servidores público e ao mesmo tempo outros países continuaram a contratar servidores, no entanto, nesses países o aumento da demanda por servidores públicos acompanhou o crescimento da população empregada. A Figura 2 abaixo nos fornece um painel para a compreensão da evolução internacional dos empregos públicos:

Figura 2:

Evolução do total de empregos públicos de 1990/ 91 a 2000/ 01	
Percentual de Mudança no Setor Público	Países
Crescimento Significativo (>5%)	Espanha, Coréia, Holanda, Turquia, Irlanda, Luxemburgo
Crescimento Moderado (1% - 5%)	Polônia
Pequena Mudança (± 1%)	Austria, Bélgica, Japão
Diminuição Moderada (-1% - -5%)	Canadá, Hungria
Diminuição Significativa (> -5%)	Austrália, Alemanha, Nova Zelândia, Finlândia, Suécia

Fonte: OCDE 2005 (tradução livre).

Alguns países usaram meios mais passivos para controlar o crescimento do funcionalismo público, como o congelamento de salários e atritos naturais como um modo para estabilizar ou diminuir o nível de contratação do setor público, de maneira mais efetiva do que redução significativa do número de empregados existentes.

Em países com sistemas trabalhistas do setor público mais flexível (Portugal e EUA, por exemplo) ou com economias em transição (Polônia e Hungria) foram implementadas políticas de redução de empregos mais ativas em diversos níveis de intensidade. Alguns países atravessaram os anos 80 e 90 e continuaram, em alguns casos no novo milênio, o corte de pessoal, que foi atingida através da privatização ou da mudança do *status* de instituições públicas. Na Finlândia, por exemplo, as seis maiores empresas públicas mudaram seu *status* reduzindo 10% do total de empregos públicos e trazendo efetivos benefícios para a condução dessas empresas.

Em outros casos, como na Alemanha, houveram cortes de empregos públicos já existentes, sendo esse, um tipo de contingência decorrente do desequilíbrio fiscal. Os episódios de redução estão associados à reengenharia da gestão pública de diferentes tipos e, de fato, qualquer redução na força de trabalho do setor público é visto como um exemplo de reforma bem-sucedida. Blair (2002) sugere que os periódicos cortes de pessoal ocorreram mais por condições políticas do que por idéias gerenciais e explica que alguns cortes foram feitos sem estratégia gerencial, acarretando em perda de competências-chave.

Políticas de ajuste são difíceis, pois são politicamente sensíveis e porque existem inúmeros obstáculos. Em muitos países da OCDE, a existência de sistemas de carreira rígidos limitou significativamente o escopo de ajuste da força de trabalho.

Em maior escala, a redução de pessoal esteve relacionada à reestruturação organizacional e ao redirecionamento de políticas, em menor escala foi conduzida sem uma substancial reforma organizacional. Quando a redução fez parte de uma ampla agenda de reforma, como consolidação fiscal, nem sempre esteve relacionada explicitamente a reformas organizacionais. Nesse contexto, a redução tendeu a ser orientada por metas e objetivando o atingimento delas através de mecanismos como o congelamento salarial. As metas de redução podem comprometer a capacidade de gestão e organização e produzir rigidezes que impedem mais do que contribuem para o alcance de ganhos de eficiência. Nesse sentido, a idéia é

menos focada no tamanho da força de trabalho do setor público e mais em direção a facilitar mudanças para se alcançar uma melhor eficiência e efetividade organizacional.

**PARTE 2**

Aspectos do Choque de Gestão

#### 4. ANTECEDENTES E CONTEXTUALIZAÇÃO

O cenário encontrado em Minas Gerais em 2003, quando, a incipiente administração do Governador Aécio Neves chegou ao poder, era caracterizado pela *precariedade da infraestrutura e da prestação de serviços públicos*, dado o comprometimento de 103% das Receitas Correntes Líquidas com as vinculações constitucionais, restringindo o poder de investimento do Estado; *dificuldade para cumprir em dia as obrigações*, ocasionada por uma dívida de 1,3 bilhões de reais com os fornecedores, com as multas aplicadas pelo governo federal relativas à inadimplência do Governo Estadual, pelo alto nível de comprometimento da Receita Corrente Líquida com a folha de pagamento (72%), e pela dificuldade de pagamentos em dia para os funcionários públicos, dada pelo conjunto desses fatores; além disso, observou-se a *dificuldade para a captação de recursos*, acarretada pela suspensão dos repasses do Governo Federal, oriundos da moratória decretada pelo Ex Governador Itamar Franco, pela ausência de crédito internacional, pelos mesmos motivos, e pela falta de dinamismo da economia mineira. Esses fatores em conjunto coadunavam para a consolidação desse cenário em um déficit de 2,4 bilhões de reais atingidos pelo Governo Estadual em 2003.

Neste contexto, o prestígio do Estado no cenário federativo ficava comprometido. Em diversos “rankings” Minas Gerais não se figurava com o destaque merecido, fruto de sua condição de segundo Estado da Federação em população e riqueza. Ao contrário, o enfraquecimento institucional da Administração e a falta de eficiência do serviço público provocavam dados de decadência em diversos setores sociais e econômicos. (ANASTASIA, 2006).

Aécio Neves, em sua campanha eleitoral de 2002, já abordava a necessidade de reversão desse cenário em seu Plano de Governo “PROSPERIDADE”, através do detalhamento de uma série de políticas de inovação e melhoras na eficiência a Administração Estadual consolidadas em um conceito de “*Choque de Gestão*”. No mesmo ano, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais, BDMG, concluía um extenso e complexo estudo acerca do cenário e dos desafios a serem enfrentados por diversos setores da sociedade mineira, inclusive do espectro do aparato Estatal Mineiro, chamado “Minas Gerais do Século XXI”.

O Choque de Gestão se tornou uma realidade com a posse do Governador Aécio Neves, eleito no pleito de 2002 com ampla maioria dos votos. Porém, ao longo de seu governo e posteriormente com a sua reeleição tornou-se claro que essa política possuía dois aspectos claramente definidos: uma primeira fase do Choque de Gestão, chamada de “Primeira Geração” implementada no período de 2003 a 2006, tinha como elemento central a crise do Estado e tratou de realizar o ajuste estrutural à realidade e o alinhamento dessas estruturas às estratégias de governo; e uma segunda fase do Choque de Gestão, chamada de “Segunda Geração” está sendo implementada no presente momento, no período de 2007 a 2010, e objetiva não somente uma racionalização administrativa, mas também uma responsividade perante todas as demandas da sociedade mineira através da *orientação* das políticas públicas *para resultados* que beneficiem efetivamente os contribuintes.

Nesse sentido torna-se claro que a principal diferença das duas etapas se dá na finalidade do esforço de Reforma do Estado; a primeira etapa foca suas atenções para uma racionalização administrativa e uma reestruturação institucional, enquanto que a segunda se focaliza nos resultados efetivos para a sociedade que a racionalidade administrativa propicia, no entanto, seria errado afirmar que as duas etapas não possuem em seu escopo esses dois aspectos.

#### **4.1. Primeira Geração do Choque de Gestão (2003-2006)**

A primeira geração do Choque de Gestão ocorreu no primeiro mandato do Governador Aécio Neves. As primeiras medidas implementadas pelo governo recém empossado, foram no sentido se equilibrar os gastos governamentais à capacidade arrecadatória do Estado e o objetivo a ser alcançado era reversão da tendência deficitária presente até o momento. O atingimento do “déficit zero” foi comemorado com grande entusiasmo pelo governo, sendo em grande parte possibilitado por quatro medidas: tornar a máquina pública mais enxuta, através da extinção de várias secretarias e cargos comissionados; fixação do teto salarial em R\$ 10.500,00; renegociação da dívida; e o contingenciamento de 20 % das despesas com Recursos do Tesouro.

Após as medidas iniciais, o governo implementou uma série de outras que em conjunto vieram ser o que conhecemos por Choque de Gestão de 1ª Geração. Os principais aspectos da

reforma são: a definição de uma *Agenda Estratégia de Governo* com a introdução do duplo planejamento, da definição de um planejamento estratégico de longo prazo, com a integração entre planejamento e orçamento e a gestão dos investimentos estratégicos; o *alinhamento Organizacional* através de três mecanismos: O Acordo de Resultados, a introdução das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e com o estabelecimento das Parcerias Público-Privadas (PPP); o *alinhamento fiscal à estratégia*, para a consecução desse objetivo foi utilizado mecanismos que garantissem o equilíbrio nas contas públicas, uma melhor gestão da Receita, uma melhor gestão do Tesouro e uma melhor gestão do gasto através do gerenciamento matricial das despesas e da revisão de processos administrativos utilizados pelo Estado; o *alinhamento de pessoal* através da inserção de mecanismos e ações como a Avaliação de Desempenho Individual, a Reestruturação das Carreiras e Realinhamento de Competências; e o *alinhamento de Sistemas Administrativos*, introduzindo ou melhorando aspectos como: a gestão de pagamentos e benefícios, compras governamentais, governança eletrônica e a auditoria de gestão. “O CHOQUE DE GESTÃO EM MINAS GERAIS” (2006).

#### **4.2. Segunda Geração do Choque de Gestão (2007-2010)**

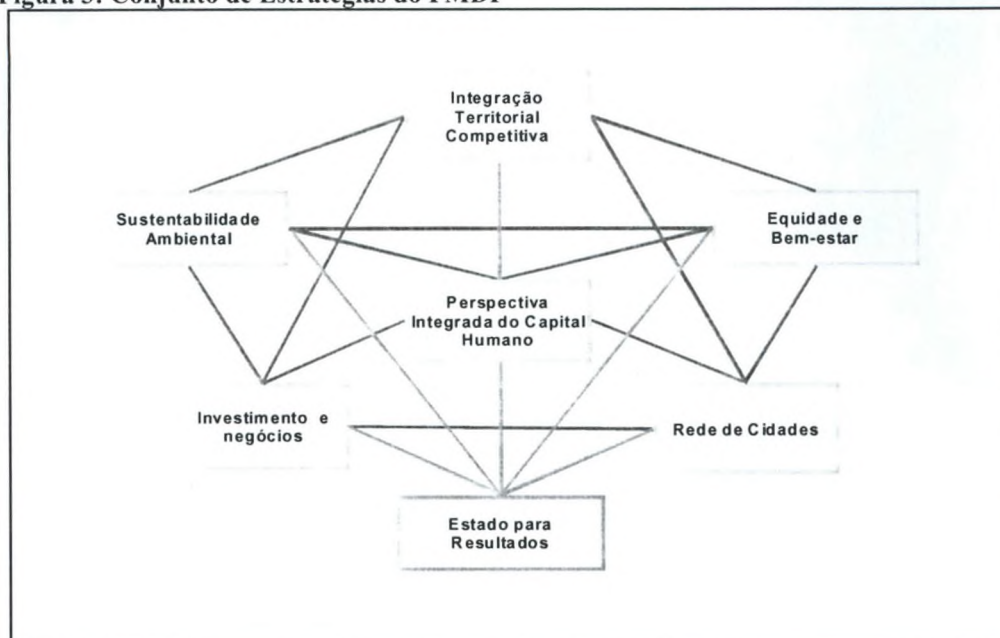
A característica mais marcante da Segunda Geração do Choque de Gestão é uma ampliação da visão de Reforma do Estado, com dito anteriormente a primeira geração viu seu escopo delimitado pelas restrições e contingenciamento oriundos da crise fiscal enfrentada pelo Estado, visando, de maneira justificável, ao equilíbrio fiscal e a reestruturação institucional para o atingimento desse objetivo.

A segunda geração, por sua vez, não deixa de lado os aspectos da Primeira, porém incorpora-se a essa uma visão de desenvolvimento na perspectiva da governança, envolvendo o fortalecimento do Estado, mercado e terceiro setor para a geração efetiva de resultados que otimizem o bem-estar social e a estabilidade das instituições.

O Choque de Gestão – 2ª Geração “Estado para Resultados” pretende atingir seus objetivos propostos através do fortalecimento, consolidação e reorientação de quatro aspectos: o *alinhamento da estratégia aos resultados almejados e definidos pelo PMDI – Meta 2023*. A

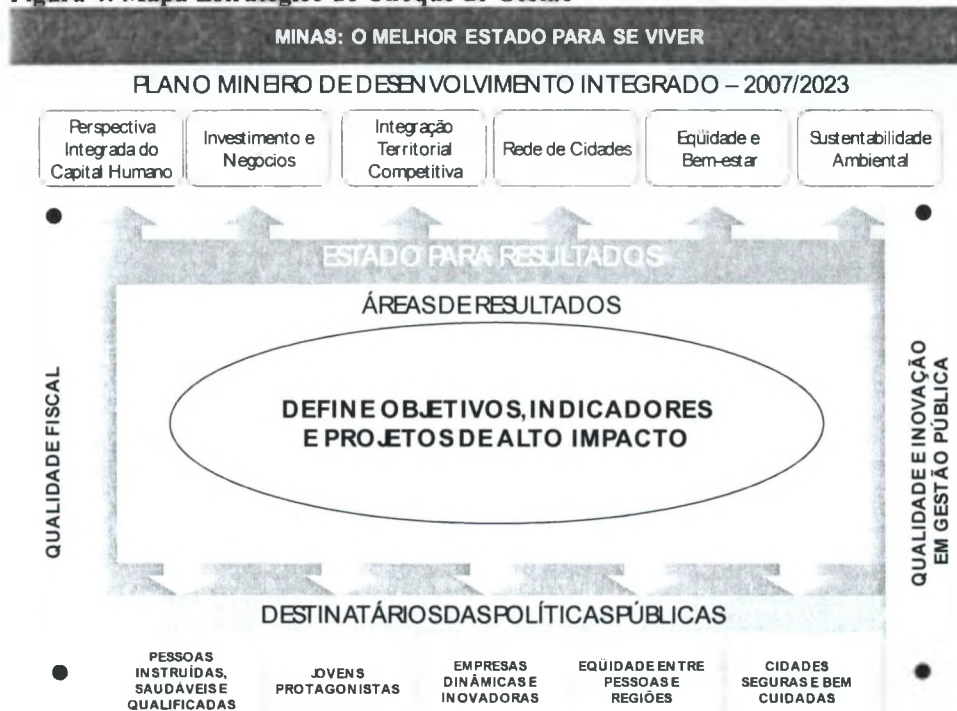
figura 3 permite uma visão geral das áreas de resultado abordadas pelo PMDI enquanto que a figura 4 mostra os meios pretendidos para a consecução desses objetivos.

Figura 3: Conjunto de Estratégias do PMDI



Fonte: SEPLAG

Figura 4: Mapa Estratégico do Choque de Gestão



Fonte: SEPLAG

A *Orientação da Estrutura à Estratégia* visa garantir aos órgãos condições favoráveis para o atingimento dos resultados através da otimização da estrutura organizacional dos órgãos do poder executivo estadual com a redução dos níveis hierárquicos e tornando as estruturas mais enxutas, gerando dinamismo, redução na burocracia e aumento da eficiência; e através da devolução de autonomia aos titulares dos órgãos para a gestão de cargos comissionados. Possibilitando a esses uma melhor adequação dos recursos humanos às metas pretendidas pela organização.

Na *contratualização de resultados* observa-se uma nova metodologia de pactuação. Nesse sentido propõe-se um maior detalhamento dos indicadores e ações desdobradas por equipes de trabalho em cada órgão, um aumento da participação e mobilização interna dos servidores envolvidos, o pagamento de prêmio por produtividade e da concessão de autonomias gerenciais após a assinatura do acordo.

A consolidação do *Sistema de Gestão da Estratégica* é outro aspecto importante nesse processo. Nota-se que esse sistema é baseado em um tripé estrutural e gerencial capitaneado por três órgãos e com responsabilidades definidas: um deles é o **Estado para Resultados**, órgão ligado à Vice-Governadoria do Estado que é responsável pela carteira dos resultados finalísticos do Acordo de Resultados; outro órgão é a **SUMIN** – Superintendência Central de Modernização Institucional – ligada à SEPLAG e responsável pela carteira da Agenda Setorial dos acordos, e por fim tem-se o **GERAES** – Gestão Estratégica de Ações e Recursos do Estado – órgão também ligado à SEPLAG e responsável pela carteira dos Projetos Estruturadores dos acordos.

Em seguida serão abordados e discutidos de forma mais detalhada os aspectos centrais da discussão empreendida por esse estudo - a contratualização e autonomias e a normalização do regime de pessoal – no âmbito da reforma mineira.

## 5. A CONTRATUALIZAÇÃO E AUTONOMIAS NO CONTEXTO DO CHOQUE DE GESTÃO MINEIRO

O Choque de Gestão Mineiro definiu uma série de autonomias para os órgãos da administração pública e também regras para a contratualização e/ou devolução de responsabilidades para os órgãos governamentais, não-governamentais e para a iniciativa privada. A intenção do Governo veio no sentido de institucionalizar esses mecanismos, de forma a conferir-lhes não apenas um caráter de Política de Governo, mas um caráter de Política de Estado. Nesse sentido o Governo Estadual trabalhou intensivamente junto à Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais de forma a transformar esses mecanismos em Dispositivos Legais.

O processo de contratualização e de devolução de autonomias de governo, no contexto mineiro, foi implementado através de três mecanismos: O Acordo de Resultados, a introdução das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) e com o estabelecimento das Parcerias Público-Privadas (PPP).

O *Acordo de Resultados* trata-se de uma contratualização entre órgãos governamentais e Governo, através de pactuação de metas de desempenho organizacional, entre os referidos entes, na busca por uma maior transparência, eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental. O estabelecimento do contrato pressupõe que algumas autonomias administrativas poderão ser conferidas aos órgãos e que os que atingirem ao menos 70% das metas acordadas poderão receber um prêmio, ou remuneração adicional por desempenho.

No que tange às autonomias concedidas pelo Estado à administração pública destaca-se o art. 14 da Constituição Estadual. Ao discorrer acerca da administração pública direta, esse artigo em seu § 3º permite ao Estado a criação de órgãos dotados de autonomia gerencial e financeira:

§ 3º - É facultado ao Estado criar órgão, dotado de autonomia financeira e administrativa, segundo a lei, sob a denominação de órgão autônomo. (ART. 14, CONSTITUIÇÃO ESTADUAL).

Esse artigo define, ainda, em seu § 10 que poderá ser concedida a órgãos da administração direta e indireta uma ampliação de suas autonomias gerencial, orçamentária e financeira. Essas autonomias são explicitadas de melhor maneira pelo Decreto nº 43675/2003. Abaixo será apresentada uma seleção de seus artigos considerados mais importantes:

Art. 16 - Será garantida ao Acordado, quando solicitado, no prazo de dez dias, abertura de créditos suplementares ao respectivo orçamento, utilizando como fonte os recursos resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentária ou de créditos adicionais conforme estabelecido na Lei Orçamentária Anual e abertos por decreto executivo, excluídos as dotações referentes à pessoal e encargos sociais.

Art. 17 - O Acordado poderá, nos termos do art. 14, §11, inciso V, da Constituição Estadual, alterar os quantitativos e a distribuição dos cargos de provimento em comissão e das funções gratificadas identificadas no órgão ou entidade, observados os valores de retribuição correspondentes, desde que não altere as unidades orgânicas estabelecidas em lei e não acarrete aumento de Despesa.

Art. 19 - A fim de garantir o atendimento das metas fixadas, o Acordado poderá contratar nos termos da Lei Complementar nº 73, de 2003, empregados em caráter temporário, cujos contratos vincular-se-ão, quanto à vigência e às atribuições cometidas, ao Acordo de Resultados.

Parágrafo único. A admissão dos empregados de que trata o caput será precedida de concurso público de provas ou de provas e títulos, conforme a natureza e a complexidade das atribuições a serem desempenhadas.

Art. 20 - O Acordado poderá aplicar, nos procedimentos licitatórios realizados, os limites de dispensa estabelecidos no parágrafo único do art. 24 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Art. 21 - O Acordado poderá adotar modalidade de consulta nas licitações realizadas para aquisição de bens e serviços em que não seja possível a utilização do pregão, atendido o disposto nos parágrafos deste artigo.

Art. 23 - O Acordado poderá admitir estagiários para atuarem em atividades afetas ao objeto acordado, sendo o quantitativo e o valor da remuneração a ser paga definida no Acordo de Resultados.

Art. 24 - Será revertido ao Acordado, na forma do Acordo de Resultados, no mínimo 50% (cinquenta por cento) do montante da receita diretamente arrecadada que superar o montante do exercício base de 2003. (DECRETO ESTADUAL Nº43675/2003)

O § 12 do art. 14 da Constituição Estadual, por sua vez discorre acerca das relações do Estado com outros setores d sociedade através de parcerias e devolução de responsabilidades.

§ 12 - O Estado e os Municípios disciplinarão, por meio de lei, os consórcios públicos e os convênios de cooperação com os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (ART. 14, CONSTITUIÇÃO ESTADUAL).

O Acordo de Resultados, definido pela Lei Nº 14694 de 2003, e regulamentado pelo Decreto nº 43675 de 2003, também dispõe acerca das autonomias gerenciais, orçamentárias e financeiras, além do acompanhamento e avaliação do desempenho institucional das metas acordadas entres os órgãos da Administração Pública Estadual e o Governo do Estado.

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

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

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

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

IV - estimativa dos recursos orçamentários e cronograma de desembolso dos recursos financeiros necessários à execução das ações pactuadas, durante a vigência do Acordo de Resultados;

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

VI - compromissos dos intervenientes, quando for o caso;

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

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

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

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

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

XII - prazo de vigência, que não poderá ser superior a três anos, com cronograma físico-financeiro das atividades. (DECRETO 43675/ 2003).

De acordo com o Decreto N° 14694/2003, os Acordos de Resultados deverão ser efetivados levando-se em conta aspectos de modernização e flexibilização da gestão que coadunem com as metas visadas pela administração pública, além disso, estabelece que os resultados pactuados devam estar em consonância com os objetivos estabelecidos pelos instrumentos de planejamento e orçamento em sua área de atuação.

Em seu § 3, o Decreto N° 14694/2003 define que os acordos deverão objetivar entre outros aspectos a ampliação da cobertura e da qualidade do serviço público; a otimização de processos e procedimentos de trabalho, de forma que promova a melhora da eficiência e eficácia organizacional; a racionalização dos gastos; a capacitação e valorização dos funcionários públicos; e a instituição do sistema de avaliação por desempenho dos servidores.

Entre as medidas de ampliação das autonomias definidas pelo Acordo de Resultados encontram-se a uma maior liberdade e flexibilidade de gestão de cargos comissionados e funções gratificadas e a contratação de empregados em regime temporário de forma a permitir aos órgãos melhores condições para o atingimento de suas metas pactuadas, a possibilidade de adoção da modalidade consulta em algumas licitações específicas, a possibilidade da contratação de estagiários em áreas afetas ao objeto acordado e um prêmio de 50% referente ao montante da receita diretamente arrecadada que superar o do exercício base de 2003.

A introdução da *OSCIP* se constitui em uma alternativa para a implementação das políticas públicas em parceria com a sociedade, por meio de instituições privadas sem fins lucrativos e com maior flexibilidade de atuação. Nesse modelo contratual as instituições sem fins lucrativos são qualificadas como *OSCIP* a partir de um atendimento dos requisitos estabelecidos pela Lei Estadual n° 14870/2003:

Art. 3º Pode qualificar-se como *Oscip* a pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, nos termos da lei civil, em atividade, cujos objetivos sociais e normas estatutárias atendam ao disposto nesta Lei.

Parágrafo único. Para os efeitos desta Lei, considera-se sem fins lucrativos a pessoa jurídica de direito privado que não distribui, entre os seus associados, conselheiros, diretores, empregados ou doadores, eventuais excedentes operacionais, brutos ou líquidos, dividendos, participações ou parcelas de seus patrimônios auferidos mediante o exercício de suas atividades e que os aplica integralmente na consecução de seu objetivo social. (Artigo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17349, de (17/1/2008.)

Art. 4º - Observados o princípio da universalidade e os requisitos instituídos por esta Lei, a qualificação como OSCIP será conferida à pessoa jurídica cujos objetivos sociais consistam na promoção de, pelo menos, uma das seguintes atividades:

- I - assistência social;
  - II - cultura, defesa e conservação do patrimônio histórico e artístico;
  - III - ensino fundamental ou médio gratuitos; (Inciso com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17349, de (17/1/2008.)
  - IV - saúde gratuita;
  - V - segurança alimentar e nutricional;
  - VI - defesa, preservação e conservação do meio ambiente, gestão de recursos hídricos e desenvolvimento sustentável;
  - VII - trabalho voluntário;
  - VIII - desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza;
  - IX - experimentação não lucrativa de novos modelos socioprodutivos e de sistemas alternativos de produção, comércio, emprego e crédito;
  - X - defesa dos direitos estabelecidos, construção de novos direitos e assessoria jurídica gratuita;
  - XI - defesa da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais;
  - XII - estudos e pesquisas, desenvolvimento de tecnologias, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos;
  - XIII - fomento do esporte amador.
  - XIV - ensino profissionalizante ou superior.
- (Inciso acrescentado pelo art. 1º da Lei nº 17349, de (17/1/2008.)

Parágrafo único. Para os fins deste artigo, a partir de 1º de janeiro de 2010, a entidade deverá comprovar a execução direta de projetos, programas ou planos de ação relacionados às áreas de atividade descrita nos incisos deste artigo, ou, ainda, a prestação de serviços intermediários de apoio a outras organizações sem fins lucrativos e a órgãos do setor público que atuem em áreas afins, na forma do

regulamento. (Parágrafo com redação dada pelo art. 1º da Lei nº 17349, de (17/1/2008.)

Dada a qualificação como OSCIP, a instituição se torna apta a implementar políticas públicas e prestar serviços sociais à população por meio de uma parceria firmada com o Estado através do instrumento denominado “Termo de Parceria”. (O CHOQUE DE GESTÃO EM MINAS GERAIS 2005).

O uso dessa modalidade de parceria entre Estado e Sociedade amplia a proximidade entre os dois atores e pode acarretar ganhos de agilidade, flexibilidade e eficiência. Dessa maneira o Estado aproveita a configuração estrutural mais favorável dessas entidades e atua na definição de políticas e na fiscalização da atuação de seu parceiro. Porém, entre os aspectos negativos, pode ocorrer falta de clareza dos contratos e aumento dos custos de transação referentes ao processo além do risco de apropriação da finalidade pública e ocorrência de gastos desnecessários por parte dos órgãos parceiros, o que requer uma atenção especial do Estado na formulação dos contratos e no monitoramento das OSCIP's.

As *PPP's* são compreendidas como um acordo de parceria de prestação serviços públicos entre a iniciativa privada e o governo. Em Minas Gerais as regras referentes a esse arranjo foram definidas na Lei Estadual nº 14.868/2003 e estabelece que a iniciativa privada pode financiar obras, serviços e empreendimentos públicos e em contrapartida, sob a supervisão e regulação Estatal, são remunerados de acordo com o seu desempenho.

Parágrafo único. As parcerias público-privadas de que trata esta Lei constituem contratos de colaboração entre o Estado e o particular por meio dos quais, nos termos estabelecidos em cada caso, o ente privado participa da implantação e do desenvolvimento de obra, serviço ou empreendimento público, bem como da exploração e da gestão das atividades deles decorrentes, cabendo-lhe contribuir com recursos financeiros, materiais e humanos e sendo remunerado segundo o seu desempenho na execução das atividades contratadas. (LEI ESTADUAL Nº 14.868/2003 ART. 1º)

Dessa forma, a devolução de responsabilidades se dá na medida em que o poder público confere à iniciativa privada o poder de provisão e execução de bens e serviços enquanto se

reserva à função de regular, avaliar e monitorar o desempenho das instituições parceiras obedecendo aos seguintes critérios:

- I – eficiência na execução das políticas públicas e no emprego dos recursos públicos;
  - II – qualidade e continuidade na prestação dos serviços;
  - III – universalização do acesso a bens e serviços essenciais;
  - IV – respeito aos direitos dos usuários e dos agentes privados responsáveis pelos serviços;
  - V – garantia de sustentabilidade econômica da atividade;
  - VI – estímulo à competitividade na prestação de serviços;
  - VII – responsabilidade fiscal na celebração e execução de contratos;
  - VIII – indisponibilidade das funções reguladora, controladora e fiscalizadora do Estado;
  - IX – publicidade e clareza na adoção de procedimentos e decisões;
  - X – remuneração do contratado vinculada ao seu desempenho;
  - XI – participação popular, mediante consulta pública.
- (LEI ESTADUAL Nº 14.868/2003 ART. 2º)

A utilização desse arranjo contratual tende a maximizar a eficiência alocativa dos recursos envolvidos no contrato na medida em que explora os mecanismos de mercado, com a introdução do aspecto competitivo entre empresas interessadas no projeto, reduzindo assim os custos aos quais incorreriam o Estado se empreendesse sozinho o objeto contratado; e explora também os mecanismos governamentais, eficientes na promoção dos valores de equidade e de interesse público.

No entanto, a introdução das PPP's incorre em custos de definição de contratos, escolha da empresa parceira e monitoramento e avaliação do projeto, de maneira que a sua utilização deve considerar a incidência de custos e ganhos na opção por implementar uma parceria nesses moldes.

## 6. A NORMALIZAÇÃO DE PESSOAL NO CONTEXTO DO CHOQUE DE GESTÃO MINEIRO

A gestão de pessoal em Minas Gerais tem-se caracterizada pela aproximação do regime trabalhista do setor público ao setor privado, a valorização dos servidores e conscientização de sua importância para o desempenho organizacional. Alguns instrumentos do Choque de Gestão como a Avaliação Individual de Desempenho, a Reestruturação das Carreiras e o Realinhamento de Competências, contribuem nesse sentido. Esses mecanismos visam o atendimento das disposições presentes no §1º do art. 30º da Constituição Estadual:

§ 1º - A política de pessoal obedecerá às seguintes Diretrizes:

I - valorização e dignificação da função pública e do servidor público;

II - profissionalização e aperfeiçoamento do servidor público;

III - constituição de quadro dirigente, mediante formação e aperfeiçoamento de administradores;

IV - sistema do mérito objetivamente apurado para ingresso no serviço e desenvolvimento na carreira;

V - remuneração compatível com a complexidade e a responsabilidade das tarefas e com a escolaridade exigida para seu desempenho.

A *Avaliação de Desempenho Individual* foi instituída no sentido de se reforçar o aspecto meritocrático na gestão de recursos humanos no contexto da reforma gerencial, de forma que a concessão de benefícios e progressão na carreira passa a não depender exclusivamente do tempo de serviço do servidor, como antigamente, mas, sobretudo por seu desempenho em suas funções. Essa política, prevista no art. 31 da constituição Estadual e regulamentada pelo Decreto nº 43672/2003, visa ao acompanhamento e à avaliação contínua do servidor público sendo seu principal objetivo melhorar o desempenho dos servidores, contribuindo para implementar uma nova forma de gestão pública, que tem por fim último constituir um Estado com uma prestação de serviços públicos de qualidade a todos os cidadãos. (O CHOQUE DE GESTÃO MINEIRO, 2006).

Art. 1º - O servidor estável ocupante de cargo de provimento efetivo e o detentor de função pública, no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e

fundacional do Poder Executivo, serão submetidos, anualmente, a avaliação de desempenho individual. (Vide art. 52 da Lei nº 15788, de 27/10/2005.)

[...]

Art. 3º - A avaliação anual de desempenho a que se refere o art. 2º será realizada por comissão de avaliação composta por, no mínimo, três e, no máximo, cinco servidores de nível hierárquico não inferior ao do avaliado, dos quais pelo menos dois contem, no mínimo, três anos de exercício em cargo efetivo no órgão ou entidade a que esteja vinculado o servidor avaliado. (LEI COMPLEMENTAR Nº 43672/2003).

A Avaliação de Desempenho Individual diminui a estabilidade da carreira do servidor público na medida em que esse em caso de desempenho insatisfatório incorre-se na não evolução na carreira e, se necessário, a transferência do mesmo para outro órgão e a perda do cargo ou função pública, neste caso se ocorrerem 2 resultados insatisfatórios sucessivos, 3 em 5 avaliações, ou 4 em 10.

No entanto, promove ao mesmo tempo uma valorização e reconhecimento da performance do servidor na medida em que no caso de avaliação de desempenho satisfatória há a promoção e a progressão na carreira além do pagamento do Adicional de Desempenho (ADE). Esse representa uma remuneração variável proporcional ao desempenho individual do servidor avaliado que pode chegar a 70 % do seu vencimento.

A *Reestruturação das Carreiras*, cujas diretrizes para sua implementação constam no Decreto nº 43576/2003 foi uma política instituída no sentido de se minimizarem as distorções existentes nos planos de carreira anteriores e estabelecer um caráter de previsibilidade na progressão da carreira e na remuneração para os servidores. Além disso, essa política visa reconhecer e incentivar a elevação da escolaridade e formação profissional do servidor e a criação de um sistema de progressão na carreira baseada no mérito e na profissionalização. (O CHOQUE DE GESTÃO MINEIRO, 2006).

Essa é uma importante iniciativa já que cria um ambiente previsível e institucionalizado na gestão de RH. Dessa forma cria mecanismos de incentivos claros para a atualização do servidor e permite a ele criar expectativas quanto a sua evolução profissional e salarial. No entanto, essa política, por si só, não garante um ambiente profissional motivante e menos

burocrático, na medida em que esse efeito depende não só da existência, mas da magnitude da evolução salarial e profissional; de forma que uma evolução que imponha muitos entraves e condições para a evolução na carreira e uma evolução salarial modesta nos parâmetros de mercado, pode acarretar em uma fuga de talentos do Estado para a iniciativa privada e em última instância no desperdício de recursos públicos, já que os funcionários públicos são um patrimônio da sociedade a qual desempenham as suas funções.

O *Realinhamento de Competências* é uma política de gestão de pessoas por competência repensada, no contexto mineiro, através do Choque de Gestão. Esse é um mecanismo, que visa a compatibilização das funções desempenhadas pelos servidores à sua capacidade de exercê-las e às características organizacionais, sendo bastante recorrente na iniciativa privada.

Nesse sentido, o realinhamento de competências em Minas Gerais, empreendido como parte da reforma administrativa se propõe a definir as metas e objetivos esperados pela organização, as competências necessárias a serem adquiridas pelos servidores para o atingimento dos objetivos, além da definição dos melhores instrumentos para se atingir os resultados. Esses aspectos são efetuados com a definição de objetivos de médio e longo prazo presentes no PPAG e no PMDI, com o auxílio da Fundação João Pinheiro na formação e capacitação de servidores públicos em habilidades necessárias para a consecução das metas pelos servidores e pela inserção do Acordo de Resultados, instrumento já explicitado no item anterior, que se configura como um instrumento balizador de metas e ações alinhadas aos objetivos organizacionais. (VILHENA et. al., 2006).

públicos, fazem de forma eficiente com que seus interesses sejam sobrepostos aos interesses de toda a sociedade; por se tratar de uma reforma com um escopo bastante amplo, integrado e alinhado a objetivos de longo prazo; e pelo simples fato de que ela existiu, fazendo com que o tema da reforma gerencial se tornasse relevante em nosso contexto.

Da mesma forma não se pode desprezar os resultados e avanços gerados através da modernização da gestão mineira. O governo mineiro, assim como os países membros da OCDE, se tornou mais transparente, mais orientado para os resultados e para a sociedade, mais consultivo e mais acessível e, sobretudo mais flexível e ágil ao se adaptar a novas demandas sociais. Porém, os resultados expressivos, dada a timidez de alguns aspectos da reforma, apenas demonstram que os ganhos marginais de eficiência com a reforma estão bastante elevados e que há um longo caminho a ser percorrido até que esses sejam nulos, indicando a maximização da eficiência por reestruturação administrativa.

No que se refere à profundidade das reformas cabe direcionar a discussão aos aspectos mais detalhados na pesquisa: a normalização de pessoal e a contratualização e autonomização de órgãos.

Em relação à devolução de autonomias e responsabilidades aos órgãos da administração pública percebe-se que há certo alinhamento de propósitos entre a experiência mineira e as experiências internacionais. No âmbito da contratualização vertical, as iniciativas tomadas pelo governo mineiro foram parecidas no que tange a concessão de autonomias gerenciais, orçamentárias e financeiras. Porém, em comparação com as experiências mais avançadas nesse sentido demonstra-se que essas foram, no entanto, bastante limitadas, não conferindo autonomias factíveis com a nova proposta gerencial, definindo medidas de retaliação pouco convincentes, contratualizando metas e indicadores nem sempre objetivos e, sobretudo não eliminando ou minimizando a influência política sobre as organizações.

Dessa forma os altos níveis de relaxamento do controle dos insumos, conferidos a esses órgãos dotados de autonomia, encontrados na Inglaterra, por exemplo, não são vistos nos contratos mineiros, que por sua vez prevêm instrumentos mais tímidos, como a “liberdade” na contratação de estagiários, na definição de cargos e funções gratificadas e poucas autonomias financeiras e orçamentárias efetivas em detrimento de mecanismos mais arrojados

adotados por outros países, que prevêem inclusive a possibilidade de a organização tomar empréstimos, emprestar ou até mesmo investir excedentes sem a necessidade de aprovação de órgãos superiores.

De maneira geral o governo mineiro parece ter privilegiado a concessão de algumas autonomias aos órgãos da administração pública em detrimento da formalização de órgãos autônomos e livres de influência política. A segunda opção foi utilizada de forma bastante intensiva pelos países mais ativos no que tange a modernização da gestão pública.

Outro aspecto importante da análise comparativa se refere à devolução de serviços públicos a organizações sociais e à iniciativa privada. Desse modo observa-se um avanço da gestão mineira e uma aproximação à linha adotada pela amostra de países reformistas na medida em que há a inserção das Parcerias Público-Privadas e das OSCIP's conferindo mais agilidade, flexibilidade e eficiência na provisão de serviços e bens públicos. No entanto, o aspecto negativo fica a cargo da pouca utilização desses mecanismos oriunda dos excessivos entraves burocráticos à contratação dessas parcerias. Outro aspecto negativo em relação à amostra de países é a permanência do caráter Estatal na provisão de alguns serviços, como abastecimento de água e energia, através de grandes empresas estatais. A experiência internacional demonstra que esses serviços são providos mais eficientemente pela iniciativa privada, de forma que os países reformistas optaram pela regulação independente desses serviços em detrimento de sua provisão.

Em relação à normalização do regime de pessoal, em geral, as mudanças encontradas nas experiências internacionais também estiveram presentes na agenda do Choque de Gestão. O primeiro aspecto a ser comparado nesse sentido é a questão das mudanças nas condições empregatícias do setor público. As iniciativas mineiras estão plenamente de acordo com as iniciativas internacionais, de forma que assim como na maioria dos países, estas atuaram no sentido de se aproximar do regime privado, de se avaliar o desempenho do servidor e a partir daí premiar o bom desempenho e retaliar o mau desempenho, podendo inclusive acarretar na exclusão do funcionário dos quadros empregatícios estatais.

Na descentralização de competências, a experiência mineira se alinhou à experiência de países que conferiram certa descentralização de responsabilidades de RH para a linha departamental, simplificaram as regras e procedimentos e desenvolveram política de RH mais flexíveis. Nesse sentido o governo mineiro centralizou a política de recursos humanos em um departamento, no caso, na Secretaria de Planejamento e Gestão, que apesar de transferir autoridades para órgãos descentralizados continua a desempenhar importantes funções como no desenho e implementação de políticas gerais em RH. No que tange a inserção de carreiras mais plurais no setor público bem como uma maior rotatividade entre empregados do setor público e do privado, tema recorrente nas experiências internacionais, observa-se o alinhamento da reforma mineira, de maneira que o aumento de autonomias gerenciais para os órgãos da administração pública mineira prevê a possibilidade de se contratar funcionários da iniciativa privada que se adequariam na busca pelo atingimento dos resultados sem maiores entraves burocráticos.

Outro aspecto percebido nas reformas gerenciais ao redor do globo que também foi contemplada no caso mineiro é a adoção do adicional de remuneração ligado ao desempenho do funcionário. Da mesma forma que este não foi considerado um instrumento de motivação nas experiências internacionais, sobretudo pelo caráter limitado dos adicionais de desempenho, esse parece ser também o caso de Minas Gerais. Contudo, e da mesma forma que em outros países, esse pode ser um importante mecanismo indireto de mudanças organizacionais.

A preocupação de países com a formação de carreiras do serviço executivo e a identificação e qualificação prematura de futuros líderes organizacionais, também se viu presente em Minas Gerais principalmente pela consolidação da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro em sua função de formar especialistas em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), e oferecer cursos de pós-graduação e de treinamento de servidores.

A seguir têm-se as considerações finais do estudo acerca das experiências internacionais e do Choque de Gestão. Essas considerações virão no sentido de responder as seguintes perguntas: a experiência mineira resolve problemas identificados nas experiências internacionais? Em que medida? Quais problemas relativos a contratualização e normalização do regime de pessoal persistem? Qual é uma agenda para pesquisas futuras?

**PARTE 3**

Considerações Finais

## 8. CONCLUSÃO

Essa análise é necessariamente limitada em seu escopo, examinando aspectos antes selecionados e focaliza dimensões específicas da gestão pública. Dessa forma importantes aspectos da reforma não foram explicitados de maneira detalhada dada a preferência em abordar mais os aspectos relativos à autonomização, contratualização e normalização dos regimes de pessoal. Além disso, a avaliação das reformas do setor público é retardada pelo “gap” dos dados avaliativos. Trajetórias mais sustentadas das reformas institucionais permitiriam análises e comparações mais compreensivas.

Nesse sentido percebe-se que a experiência mineira atende a abordagem da maioria das experiências internacionais em Reforma Gerencial, principalmente em seu escopo. De maneira que a profundidade e intensidade das reformas em alguns casos deixam a desejar. Assim é possível concluir que a experiência mineira tende a duas trajetórias: a repetição, em alguns aspectos, dos erros de cálculo de riscos e oportunidades da inserção de novos mecanismos de gestão na administração pública; e de maneira paradoxal em outros aspectos a utilização de mecanismos e abordagens consagradas internacionalmente quanto a sua eficácia e até mesmo inovações relativas à minimização de problemas encontrados em outras experiências de reforma.

Dessa forma, o argumento de que as reformas são dependentes dos contextos culturais, econômicos e sociais se faz presente de maneira incisiva. De modo que as limitações da reforma mineira não podem ser atribuídas somente a falhas de seus idealizadores, esses, seguramente, se viram restringidos pelo ambiente ao qual implementariam as reformas ainda que o momento tenha se mostrado bastante favorável à inserção de instrumentos mais ousados, dada a colaboração quase que incondicional dos representantes do legislativo.

No que diz respeito à contratualização nota-se principalmente a persistência de problemas relativos às cláusulas contratuais, em sua definição de metas claras e objetivas, na definição de termos de condicionalidade efetivos como sanções e premiações, da eliminação de entraves burocráticos na implementação da contratualização horizontal, além de problemas clássicos como os altos custos de monitoramento dos contratos e mitigação dos riscos envolvidos.

Em relação à normalização do regime de pessoal os problemas persistentes são principalmente relativos à motivação dos servidores. Nesse sentido, a introdução da remuneração por desempenho não logrou em seus objetivos diretos, da mesma forma que o observado nas experiências internacionais. Outro problema persistente, mesmo após iniciativas de definição de competências e reestruturação de carreiras, é a valorização do servidor, nesse sentido é fundamental que não só as condições trabalhistas sejam aproximadas do regime privado, mas também as condições salariais.

Novos desafios se misturam aos já existentes e aparecem no horizonte dos gestores públicos e dos arquitetos de políticas públicas. Esses problemas, dilemas e novidades já começam a ser fonte de importantes pesquisas acerca de administração pública e logo estarão presentes na agenda de reforma dos países em todo o mundo.

Entre esses novos desafios encontra-se o aumento da demanda por conhecimentos e habilidades do governo moderno e a crescente dificuldade dos governos de atraírem e manterem funcionários de alta qualidade dentro de uma cultura voltada para o interesse público, além da fragmentação e individualização das responsabilidades do serviço público.

Além disso, os governos precisam manter os ajustes estruturais e a realocação dos insumos, ao mesmo tempo em que a sociedade, em constante mudança, passa a partilhar de novas demandas por mudanças. Dessa forma, a habilidade de encarar as organizações públicas como um todo e ajustá-las adequadamente em resposta ao conjunto de pressões atuando no setor público será essencial para o sucesso do governo moderno.

E por fim, deveria existir uma abordagem de reforma que contemplasse toda a esfera governamental pelo fato de que o desenvolvimento da contabilidade moderna e da tecnologia da informação tornou a gestão de órgãos autônomos mais possível. No entanto, esses órgãos

deveriam operar dentro de regras administrativas gerais que não onerassem a esfera governamental no desenho de políticas e *accountability*.

## 9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F.L. **O Longo caminho das reformas nos governos estaduais, mudanças e impasses.** In: Melo, M. A. B. C.(org.). Reforma do Estado e mudança institucional no Brasil. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1999.

AUCOIN, P. **Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principales, Paradoxes and Pendulums.** Governance, London,v.3, n.2, p. 115-137, Apr., 1990

BARRENCE, André Victor. **Programa de Parcerias Público-Privadas do Estado de Minas Gerais,** 2005. Monografia (Curso Superior de Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2005.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma do Estado e administração pública gerencial. Rio de Janeiro, Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1998.

BRESSER, Luiz Carlos. **Da administração publica burocrática à gerencial.** Revista do Serviço Publico, Brasília, ano 47, v.120, n.1, p.7-40, jan.-abril., 1996

LASTRES, H. M. M., CASSIOLATO, J. E., LEMOS, C., MALDONADO, J. e VARGAS, M. A. **Globalização e inovação localizada.** In: CASSIOLATO, J. E. e LASTRES, H. M. M. (eds.) Globalização e Inovação Localizada - Experiências de Sistemas Locais no Mercosul. Brasília: IEL/IBICT, 1999.

FRANCO, Raquel Andreia. **Planejamento público no Estado de Minas Gerais – uma trajetória histórica,** 2004. Monografia (Curso Superior de Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2004.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS – **PMDI, Plano Mineiro de desenvolvimento integrado 2007-2023,** 2007.

JANN, WERNER; REICHARD, CRISTOPH, **Melhores práticas na modernização do Estado**. Revista do Serviço Público (jul-set 2002)

KETTL, DONALD F, (1994) **Reinventing Government?** Appraising the National Performance Review. Washington: The Brookings Institution, Center for Public Management, ago. , 1994.

MARE. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasil, 1995.

MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO FEDERAL E DA REFORMA DO ESTADO (1995) **Plano Diretor da Reforma do Estado**. Brasília: Presidência da República, Imprensa Oficial, novembro 1995.

OECD, **Modernising Government**, The Way Forward. OECD publishing (2005).

OSBORNE, D. E T. GAEBLER (1992) **Reinventando o Governo** Reading, Mass.: Addison-Wesley.

PIMENTA, CARLOS CÉSAR (1994) “**Aspectos Recentes da Organização e das Políticas de Modernização da Função Pública Federal**”. Rio de Janeiro: Revista de Administração Pública, 28(2), abril 1994. Piquet Carneiro, João Geraldo.

POLLITT, CHRISTOPHER; BOUCKAERT, GEERT. **Public Management Reform**. A Comparative Analysis. Oxford University Press, 2000

PRADO, Darci. **Planejamento e controle de projetos**. Nova Lima (MG), INDG Tecnologia e Serviços Ltda., 2004. (Série Gerência de Projetos – vol. 2).

SANTANA, ANGELA. **A reforma do Estado no Brasil : estratégias e resultados**, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2002.

SCHMITZ, H. **Responding to Global Competitive Pressure: Local Co-operation and Upgrading in the Sinos Valley, Brazil**. Institute for Developing Studies, 1998

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado**. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <[www.geraes.mg.gov.br](http://www.geraes.mg.gov.br)>. Acesso em: nov.2007.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. **Gestão social: uma perspectiva teórica**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set/out. 1998.

VILHENA, Renata et al. **O CHOQUE DE GESTÃO EM MINAS GERAIS**, políticas da gestão pública para o desenvolvimento, Belo Horizonte, Ed. UFMG (2006).

YAMAGUTI, César Teruo. Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – **a participação da sociedade na elaboração do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**, 2000. Monografia (Curso Superior de Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2000.