

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

**ALINHAMENTO ESTRATÉGICO NA CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS:
UMA ANÁLISE SOBRE OS PLANOS DE AÇÃO DE COMUNICAÇÃO DA
SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO**

BERNARDO GUIMARÃES LOUREIRO

Belo Horizonte

2010

BERNARDO GUIMARÃES LOUREIRO

**ALINHAMENTO ESTRATÉGICO NA CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS:
UMA ANÁLISE SOBRE OS PLANOS DE AÇÃO DE COMUNICAÇÃO DA
SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO**

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública

Orientador: Dr. Ricardo Carneiro

Belo Horizonte

2010

Loureiro, Bernardo Guimarães.

Alinhamento Estratégico na Contratualização de Resultados:
uma análise sobre os Planos de Ação de Comunicação da Secretaria de
Estado de Governo/ Bernardo Guimarães Loureiro. – Belo Horizonte: Fundação
João Pinheiro/ Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2010

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Monografia (graduação) – Fundação João Pinheiro/ Escola de Governo
Professor Paulo Neves de Carvalho. Curso Superior em Administração Pública.

BERNARDO GUIMARÃES LOUREIRO

ALINHAMENTO ESTRATÉGICO NA CONTRATUALIZAÇÃO DE RESULTADOS: UMA ANÁLISE SOBRE OS PLANOS DE AÇÃO DE COMUNICAÇÃO DA SECRETARIA DE ESTADO DE GOVERNO

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública, sob orientação do Prof. Dr. Ricardo Carneiro.

Aprovado na Banca Examinadora

Prof^a Fátima Rossi, Mestre, Fundação João Pinheiro, Avaliadora

Prof^a Carla Bronzo, Doutora, Fundação João Pinheiro, Avaliadora

Prof. Ricardo Carneiro, Doutor, Fundação João Pinheiro, Orientador

Belo Horizonte, 18 de Outubro de 2010

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos professores, especialmente ao Ricardo, que contribuíram para o meu desenvolvimento profissional e pessoal durante minha passagem pela FJP.

Agradeço aos amigos do XIX CSAP, com os quais compartilhei todos os momentos e sentimentos inesquecíveis.

E agradeço aos colegas da SEGOV pelas orientações e pelo apoio que também contribuíram para a elaboração deste trabalho.

RESUMO

O Acordo de Resultados foi implantado como modelo de gestão no Estado de Minas Gerais com o objetivo de melhorar o desempenho das atividades organizacionais consideradas mais relevantes para o alinhamento estratégico e desenvolver uma cultura por resultados na gestão governamental. A análise deste estudo foca a contratualização do Acordo de Resultados da Secretaria de Estado de Governo no que se refere aos Planos de Ação de Comunicação e no tocante ao alinhamento dos Planos aos objetivos do governo e dos órgãos pactuantes. Tal contratualização possui impactos diretos sobre a organização e sobre os funcionários, logo possuindo efeitos relevantes na administração. Com o propósito de analisar os Planos de modo abrangente, o estudo possui uma revisão teórica que servirá de fundamento para uma compreensão mais elaborada além de uma contextualização histórica da Gestão por Resultados e do Acordo de Resultados e sua evolução metodológica. Por fim, uma proposta de melhoramento dos Planos foca o alinhamento estratégico como pressuposto de resultados efetivos sobre a comunicação social governamental.

Palavras-chave: Gestão por Resultados; Contratualização de Resultados; Acordo de Resultados; Alinhamento Estratégico; Pactuação de Ações, SEGOV, SUBSECOM

ABSTRACT

The Acordo de Resultados was implemented as a management model in the State of Minas Gerais with the aim of improving the performance of organizational activities considered most relevant to the strategic alignment and develop a culture for results in government management. The analysis of this study focuses on the contractual agreement of results of the Secretaria de Estado de Governo in respect to the Planos de Ação de Comunicação in aligning the goals of the State and government bodies goals. Such contractual agreement has direct impacts on the organization and on employees, so having a material effect on the administration. Aiming to examine the plans in a comprehensive way, the study has a theoretical review that would underpin a more elaborate understanding and a historical overview of the Management by Results and the Acordo de Resultados and its methodologic development. Finally, a proposal to improve the plans regarding the strategic alignment as a prerequisite for effective results on the governmental media.

Key-words: Management by Results; Contracting by Results; Acordo de Resultados; Strategic Alignment; Pact of Actions, SEGOV, SUBSECOM

LISTA DE SIGLAS

AGES – Assessoria de Gestão Estratégica

AR – Acordo de Resultados

ASCOM – Assessoria de Comunicação

BSC – *Balanced Scorecard*

CAA – Comissão de Acompanhamento e Avaliação

CG – Choque de Gestão

EpR – Estado para Resultados

EUA – Estados Unidos da América

FHC – Fernando Henrique Cardoso

GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado

GpR – Gestão por Resultados

M&A – Monitoramento e Avaliação

MARE – Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

NPM – *New Public Management* – Nova Gestão Pública

PDCA – Plan, Do, Check, Act – Planejar, Fazer, Avaliar, Responder

PDRAE – Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social

SEE – Secretaria de Estado de Educação

SEGOV – Secretaria de Estado de Governo

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SES – Secretaria de Estado de Saúde

SETOP – Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas

SUBSECOM – Subsecretaria de Comunicação Social

SUMIN – Superintendência Central de Modernização Institucional

SWOT – *Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats* – Forças, Fraquezas, Oportunidades, Ameças

VR – Valor de Referência

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. FUNDAMENTO TEÓRICO PARA ANÁLISE DO ACORDO DE RESULTADOS	20
1.1 O Modelo Agente-Principal	21
1.2 O Modelo Street-level Bureaucracy.....	25
2. CONTRATUALIZAÇÃO E GESTÃO POR RESULTADOS	31
3. O ACORDO DE RESULTADOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	38
4. A METODOLOGIA DO ACORDO DE RESULTADOS	47
5. O ACORDO DE RESULTADOS DA SUBSECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL.....	54
5.1 Planos de Ação de Comunicação	54
CONSIDERAÇÕES FINAIS	66
REFERÊNCIAS.....	71
APÊNDICES	75
ANEXOS	78

INTRODUÇÃO

A relação histórico-cultural entre Estado e sociedade sempre foi determinante para a coordenação política e social entre ambas as partes e a definição dos meios de relação entre as mesmas. Cada governo mantém com sua população direitos e deveres que derivam de funções estatais que são entendidas como aquelas que o Estado deve ser responsável, num determinado tempo e espaço. Logo, ao longo da evolução do Estado moderno, sua concepção passou por transformações que indicam variações em suas estruturas organizacionais, no exercício de suas atividades e, principalmente, em seus objetivos e princípios norteadores da atuação pública (intervenção governamental).

Ao longo da década de 70, a crise do Estado ocorre em virtude de transformações nas ações estatais quanto aos aspectos econômicos e sociais, destacando-se a redução da função governamental de agente produtor, tendo como marco as privatizações de empresas estatais como iniciativa à competitividade em base tecnológica. Dessa maneira, o Estado reveste-se de crescente feição de agente regulador e indutor da economia, reforçando sua função de órgão financiador e formulador de políticas públicas. Além disso, o Terceiro Setor e entidades do setor privado compartilham a responsabilidade da implementação de parte daquelas em conjunto com a administração governamental, como forma de delegação. Portanto, nesta nova concepção de governança, os três legítimos agentes produtivos (Estado, mercado e Terceiro Setor) devem encontrar um equilíbrio democrático que valoriza concomitantemente as iniciativas comunitárias e cidadãs, de natureza cívica e social, e as iniciativas mercadológicas e competitivas, de natureza econômica (ABRUCIO, 1997). Esta é a característica marcante do novo contexto: articulação e coordenação entre os principais atores políticos nos cenários econômicos e sociais, mas mantendo o controle de poder e a governabilidade do Estado.

A crise do Estado na década de 70 provocou a entrada na agenda política das reformas administrativas em diversos governos que propunham o afastamento do

modelo burocrático weberiano para se aproximar da gestão gerencial. O contexto da crise colocou em destaque questionamentos sobre as funções do Estado e o modelo de organização e gestão do governo, além dos desafios de restabelecer o equilíbrio fiscal a partir da redução do aparato estatal. Os fatores sócio-econômicos que causaram o desencadeamento do processo de reformulação são, como afirma Abrucio (1997):

- a) Crise econômica mundial do petróleo em dois momentos (1973 e 1979) causou um processo recessivo na economia;
- b) Crise fiscal gerou dificuldade no financiamento dos déficits e também foi o principal fator para o processo da crise;
- c) “Ingovernabilidade” dos governos em resolver os problemas gerados quando os Estados estavam sobrecarregados com funções a ele atribuídas. É a incapacidade de eficiência administrativa;
- d) Enfraquecimento do Estado frente às evoluções advindas da globalização e das transformações tecnológicas que geraram um grande fluxo financeiro, comerciais e informacionais.

As diversas mudanças no contexto sócio-econômico que introduziram desafios aos governos são: globalização acelerada apoiada na tecnologia, função diferenciada do cidadão, alta competitividade dos grupos de pressão e da sociedade civil organizada, necessidade de transparência (prestação de contas) e de meios mais adequados para a execução do serviço pelos funcionários e heterogeneidade da sociedade (TROSA, 2001). Portanto, diante das condições do contexto descrito, houve uma necessidade de reformulação do modelo de gestão até então adotado (burocracia weberiana), aparecendo uma oportunidade de implementar um arranjo com foco gerencial, mais eficiente e flexível e que tivesse a capacidade de atender as novas demandas sociais e econômicas.

A Reforma Gerencial do Estado foi um movimento baseado no pensamento neoliberal e na teoria da escolha pública (PAULA, 2005), afastando a concepção keynesiana de governo do *Welfare State*. Dessa forma, a implementação de modelos

de gestão denominados de gerenciais, concebidos pelos *think tanks*¹, propunha apresentar soluções administrativas de caráter neoconservador para a crise que o Estado atravessava. As críticas às falhas do Estado compunham os principais argumentos das propostas, que indicavam o modelo econômico gerido pelo mercado como o mais eficiente e adequado para resolver os problemas sociais e governamentais.

A Reforma Gerencial do Estado pode ser dividida em duas gerações de características e pressupostos distintos, porém tal rearranjo não foi realizado de maneira homogênea, simultânea e com princípios norteadores semelhantes entre os governos que aderiram ao movimento de reformulação do aparato estatal. A primeira geração de reformas tinha como foco, essencialmente, o equilíbrio econômico e fiscal das contas públicas, com a redução do corpo burocrático e o corte nos gastos. Dessa maneira, o pressuposto fundamental dessa fase é o aspecto financeiro, que se concentra na economia das despesas governamentais, ocorrendo por maneiras diversas nos diferentes Estados.

A solução inicial e aparentemente mais promissora para os diversos conflitos e problemas enfrentados pelo Estado, na primeira geração, remete à disseminada Nova Gestão Pública (*New Public Management* ou NPM) de origem anglo-saxônica que, a partir de 1988, teve como caso emblemático o programa “Next Steps” da Grã-Bretanha, que deu origem às Agências Executivas² e aos “Framework Documents”. Posteriormente, e seguindo a premissa gerencial inovadora, outros governos também passaram a fazer reflexões sobre os objetivos e interesse do governo e da sociedade, além de redefinir o conceito de interesse público. Desse modo, as mudanças gerenciais foram múltiplas e ocorreram em graus diferenciados em função das características e particularidades de cada governo (ABRUCIO, 1997).

¹ Centros de estudo dos fenômenos econômicos e seus estudiosos

² Agências Executivas são órgãos responsáveis pelas atividades exclusivas de Estado, conforme PDRAE (BRESSER PEREIRA, 1995).

Entretanto, a primeira geração não apresentou uma solução capaz de resolver os problemas governamentais no que se refere à administração, pois diversos entraves ainda persistiam na gestão do setor público. Uma segunda geração de reformas surgiu com o foco na reformulação do arranjo administrativo propriamente dito e a gestão pública, ou seja, um rearranjo da maneira de gerenciar o aparato público e executar políticas públicas. Nesta fase, o objetivo se concentra na melhoria do desempenho por meio da mensuração de resultados e impactos efetivos das políticas na sociedade em geral (CLAD, 1998).

Neste momento, as ditas “panacéias” da administração formuladas pelos “gurus” da mesma área inspiradas nos arranjos de gestão adotados pelos países anglo-saxões, com destaque para o caso britânico, são modelos que buscam abstrair os princípios privados de gerenciamento para aplicá-los à administração estatal. Entretanto, embora os modelos busquem aplicar tais conceitos ao setor público, é sempre importante ressaltar que são simplificações teóricas baseadas em pressupostos como crescimento econômico e aumento dos lucros, que não integram a concepção de gerenciamento do Estado. Isto implica que o contexto público é mais complexo e diversificado do que o apresentado pelos modelos gerenciais, além de ser orientado por princípios distintos do que o setor privado busca.

De maneira geral, os princípios orientadores da reforma gerencial podem ser enumerados conforme Marini (2002):

a) Profissionalização da alta burocracia, fortalecendo a qualidade de formulação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas. Tal elite burocrática deve ter capacidade de negociação e responsabilização e gerar mobilização na organização. Embora o grau de profissionalização não seja o mesmo em toda a instituição, o *policymaker* deve também, por vezes, assumir papel de líder;

b) Focalização nas demandas do cliente-cidadão está relacionada com a perspectiva na qual o cidadão participa tanto da formulação da

política, assim a importância da descentralização, quanto da avaliação dos resultados;

c) Transparência (prestação de contas/*accountability*) e responsabilização democrática na administração pública perante os cidadãos, os políticos e os representantes em geral;

d) Descentralização da execução dos serviços possibilita um controle social da população local além de focalizar melhor as políticas públicas no público alvo, buscando maior eficiência e efetividade. Eventualmente, como é o caso brasileiro, deve haver um suporte técnico aos governos locais, geralmente administrativamente despreparados. É o *empowerment* dos níveis mais baixos em relação à camada superior e a coordenação política entre tais níveis e o governo central;

e) Desconcentração organizacional (*downsizing*) das instituições de governo com fim de aumentar a flexibilidade administrativa, a cooperação entre os órgãos, e ampliar o princípio democrático;

f) Mecanismos de controle para resultados (*a posteriori*) e desempenho com indicadores fixados em contratos de gestão, ao invés do controle procedimental pelas normas (*a priori*) somente, característico do modelo burocrático weberiano. Entretanto, isso não significa abandono das regras, mas apenas executar as funções da melhor maneira possível. Então, o princípio orientador deixa de ser desconfiança total para ser confiança limitada;

g) Novo desenho organizacional para as atividades consideradas não-exclusivas de estado, cujo âmbito de atuação engloba serviços sociais fornecidos pelo setor público e instituições públicas não-estatais e privadas, conforme o conceito adotado pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE). No Brasil, a situação se aplica às agências reguladoras, separando funcionalmente a instituição que executa a política e a que fiscaliza.

Entretanto, a reformulação no aparato estatal não se refere somente à gestão da coisa pública para aumentar a eficiência e a efetividade, mas também à recuperação da governabilidade e a capacidade de executar políticas públicas que atendam as demandas da sociedade. O processo político-democrático também acompanha esta mudança, ao contribuir para a construção do conceito de interesse público como orientador das funções do Estado e o controle social como fonte de participação dos cidadãos na formulação do planejamento e do monitoramento e avaliação dos impactos das políticas.

Segundo Paula (2005), existem limites que marcam o movimento gerencial: formação de uma nova elite burocrática, centralização do poder nas instâncias executivas, inadequação da utilização das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público, dificuldade de lidar com a complexidade dos sistemas administrativos e a dimensão sócio-política da gestão, incompatibilidade entre a lógica gerencialista e o interesse público. Portanto, os modelos gerenciais se concentram, principalmente, na gestão propriamente dita, quando a administração pública deve manter o foco, além da gestão, no interesse maior do Estado, que é implementar políticas públicas capazes de gerar impactos efetivos para a sociedade.

Ainda de acordo com a autora, a gestão pública democrática é concebida por meio de um diálogo entre a administração e a ciência política, de maneira a encontrar um equilíbrio entre as seguintes dimensões:

- Dimensão econômico-financeira: relacionada com os problemas das finanças públicas e investimentos estatais, envolvendo questões de natureza tributária, fiscal e monetária;
- Dimensão institucional-administrativa: relacionada com problemas da organização e articulação dos órgãos, dificuldades de planejamento, direção e controle das ações estatais e questão da profissionalização dos servidores em vista de seus desempenhos nas suas funções;

- Dimensão sociopolítica: relacionada com as relações entre o Estado e a sociedade, envolvendo os direitos do cidadão e sua participação na gestão pública.

Paula (2005) argumenta que a vertente gerencial da reforma do aparato estatal não conseguiu abordar a dimensão sociopolítica, à medida que focaliza a administração pública apenas como um modelo de gestão, deixando de enfatizar o fator da democratização governamental, particularmente relevante na história recente no Brasil e da América Latina como um todo. Dessa maneira, a vertente societal seria mais abrangente politicamente, ao inserir as relações entre Estado e sociedade no gerenciamento da administração.

Embora haja críticas à Reforma Gerencial, cujos princípios são inspirados nos mecanismos privados de gestão, a contribuição das teorias neoliberais foi importante para o desenvolvimento da capacidade de gerenciamento governamental diante das recentes mudanças no cenário mundial através da globalização. Vale dizer, o Estado se tornou melhor estruturado para lidar com os desafios que se colocam em sua trajetória a partir do momento em que adota práticas inovadoras à gestão pública.

Outros aspectos relevantes da reforma se referem à especificidade da organização governamental quanto seus objetivos e processos decisórios, de modo que, embora o modelo de gestão seja inspirado no setor privado, existem particularidades em relação à legitimidade e à legalidade, características inerentes à função de governo, que devem ser respeitadas quanto de sua aplicação (CLAD, 1998). Os objetivos estatais estão voltados para os interesses e demandas da sociedade e o processo de tomada de decisão, além de prever controle entre os Poderes (sistema *check-and-balance*), segue procedimentos estritos especificados pela legislação.

Após as reformas, a nova concepção de governo, com características administrativas do setor privado, se aproxima da ideia de Estado-Rede de Castells (1991, p. 148): “forma institucional que surge e se adapta aos novos problemas da administração pública e gestão política” cujo contexto é marcado por sistemas globalizados com diversos processos com características tecnológicas e com grande

quantidade de informação. Portanto, o Estado atual tende a adotar os pressupostos básicos regentes desta “estrutura de rede” empresarial e os adapta para seu país com finalidade de acompanhar as evoluções do mercado internacional, com destaque para o setor financeiro, não permanecendo insensível ou incompatível em relação ao desenvolvimento sócio-econômico. Diante desta situação, o Estado deixa de possuir “centros de poder” para ter “poder de redes”, no momento em que ocorrem descentralização e desconcentração de poder e de administração, cuja coordenação e organização interligam os níveis globais, nacionais e locais de governo. Por fim, o autor elenca os princípios desta nova concepção institucional: subsidiariedade, flexibilidade, coordenação, participação cidadã, transparência administrativa, modernização tecnológica, transformação dos agentes da administração e retroação na gestão.

Na América Latina, esta reforma enfrentou desafios, na medida em que os Estados, além das diversas transformações ocorridas internamente, com destaque para os processos políticos de redemocratização que tinham foco na recuperação da governabilidade político-econômica, têm diante de si o mercado, que passa a constituir novas condições macroeconômicas, principalmente por meio do crescente movimento da globalização (aumento da competitividade internacional). Mais especificamente, no Brasil, a reforma teve, como momento marcante, a orientação da experiência inglesa, se consolidando no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) através da criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) e da proposição do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), ambos datados em 1995. O MARE foi órgão responsável pela coordenação da reforma administrativa, que teve como expoentes as privatizações das empresas públicas concomitante a criação de Agências Reguladoras, responsáveis pela execução de atividades finalísticas. O PDRAE descreve, em tese, a reformulação que se direcionou, em grande parte, para a desconcentração administrativa, redução do aparato estatal e reequilíbrio das contas públicas.

Ademais, o Plano Real foi um importante fator de estabilização econômica para que o governo fosse capaz de realizar a reforma de maneira mais eficiente e equilibrada (BRESSER-PEREIRA, 1996). Já a Constituição Federal de 1988 se

apresentou como fator jurídico-legal de apoio à autonomia e à flexibilidade gerencialista e à gestão democrática (TORRES, 2007).

Recentemente, esta reforma gerencial atingiu alguns estados-membros da federação na medida em que os governos passaram a adotar os princípios de gestão nas suas respectivas administrações públicas. As dificuldades de uma mudança administrativa, que se colocam diante desses estados, são semelhantes às encontradas na esfera federal, embora sejam de uma menor magnitude. Assim também ocorre no Estado de Minas Gerais, onde, a partir do primeiro mandato de Aécio Neves (2003-2007), se implantaram diversas metodologias que se inspiraram nos modelos gerencialistas de gestão pública, entre elas o Acordo de Resultados.

O propósito deste estudo é analisar e compreender os arranjos que envolvem o Acordo de Resultados (AR), implementado pelo governo do Estado de Minas Gerais, na Subsecretaria de Comunicação Social da Secretaria de Estado de Governo, por meio de uma pesquisa exploratória. Neste trabalho, a perspectiva gerencial da organização é a principal visão considerada e, a partir desta, busca-se entender os mecanismos que envolvem os Planos de Ação de Comunicação e seus efeitos sobre os comportamentos dos indivíduos, no exercício de suas funções e frente aos arranjos institucionais da contratualização de resultados, além do grau de alinhamento e aderência de suas condutas aos objetivos organizacionais.

Para a consecução desta proposta de análise, o trabalho é dividido em cinco capítulos ou seções, exectuando-se esta introdução e as considerações finais. O primeiro capítulo expõe a base teórica que servirá para argumentação e aplicação ao caso do órgão público em estudo, incluindo dois modelos sobre a organização pública no tocante aos comportamentos dos funcionários desta. Ambos modelos visam ser complementares para a análise crítica do caso abordado. A segunda seção propõe introduzir os conceitos que envolvem a Nova Gestão Pública (NPM) no que se refere mais especificamente à contratualização e gestão de resultados, ou seja, descrever os novos mecanismos de gerenciamento da administração pública. Estes dois primeiros capítulos e esta introdução foram elaborados a partir de uma revisão bibliográfica sobre os temas abordados.

O terceiro capítulo foi elaborado com o propósito de descrever todo o processo histórico de mudança na gestão pública no Estado de Minas Gerais através da implementação progressiva do Acordo de Resultados, que buscou consolidar novos princípios de administração. Este processo ocorre a partir da introdução do Projeto Choque de Gestão, que foi modificado ao longo do tempo, se tornando cada vez mais disseminado no governo mineiro. O quarto capítulo descreve toda a metodologia de construção do Acordo de Resultado, explicitando seus pressupostos e conceitos que abarca. Ambos capítulos foram construídos a partir de uma revisão e pesquisa bibliográfica e documental dos assuntos.

A quinta parte compreende a análise propriamente dita da perspectiva da gerência sobre as condutas dos indivíduos, ou seja, explica os fenômenos e os comportamentos que ocorrem na organização à luz das teorias revisadas anteriormente. A adoção da teoria agente-principal já é convencional nas análises acerca dos Acordos de Resultados do Estado de Minas Gerais. Em relação à adoção da teoria *street-level bureaucracy* consiste uma nova perspectiva deste estudo sobre o tema na medida em que os funcionários tratados no modelo se assemelham aos assessores de comunicação em suas respectivas secretarias. Esta parte foi baseada em entrevistas semi-estruturadas com funcionários, cujas funções possuem interferência direta na análise.

A abordagem final sobre o trabalho busca realizar uma reflexão mais ampla sobre a administração pública e, além disso, propõe uma solução, ainda que embrionária, para os obstáculos institucionais enfrentados pela gerência da subsecretaria.

1. FUNDAMENTO TEÓRICO PARA ANÁLISE DO ACORDO DE RESULTADOS

A metodologia de elaboração do instrumento do AR tem uma base teórica proveniente da literatura referente ao estudo do governo e da administração pública em diversos aspectos. A teoria da agência constitui uma das principais vertentes interpretativas utilizadas no exame de tal ferramenta, pois permite problematizar a busca do alinhamento estratégico entre a gerência governamental e os funcionários executores das funções administrativas. Entretanto, conforme Perrow (1986), as teorias são sempre simplificações de uma realidade complexa e heterogênea, de modo que os problemas levantados pela adoção de uma dada teoria, qualquer que esta seja, pode formatar uma única perspectiva do contexto, excluindo outras visões do objeto estudado.

As teorias que serão abordadas neste trabalho compreendem perspectivas sobre arranjos que enfocam as relações entre a gerência e o funcionário subordinado, em uma organização pública, ou seja, pretendem analisar os comportamentos de ambas as partes no tocante aos interesses de cada uma e as prescrições de condutas derivadas dos objetivos organizacionais. A justificativa para a adoção destas se baseia no argumento de que elas se contextualizam de maneira adequada às situações definidas no AR, do governo mineiro no segundo governo de Aécio Neves. Ambas se baseiam no fato de analisar o contexto da organização pela visão da gerência sobre os servidores e os impactos gerados sobre a conduta destes frente aos arranjos que se colocam.

A primeira teoria corresponde ao disseminado Modelo Agente-Principal, que é adotado convencionalmente pela literatura que aborda o AR e se delinea pela perspectiva da gerência sobre o funcionário em relação à contratualização de um determinado objeto a ser executado ou alcançado pelo último. Geralmente, a contratualização explicita um alinhamento da conduta do funcionário aos objetivos organizacionais, defendidos pela gerência e uma estrutura de incentivos que induzam aquele a convergir seu comportamento ao desejado pela administração superior.

A adoção da segunda teoria consiste numa nova perspectiva de abordagem do AR, na medida em que a discricionariedade e a autonomia decisória verificada, usualmente, nos níveis finalísticos, também se encontram em outros níveis da

organização. Isto significa que o alinhamento da conduta dos funcionários em torno dos objetivos organizacionais por meio de prescrições ainda encontra limitações. Logo, a assimetria informacional, pressuposto decorrente da primeira teoria, ocorre em conjunto da relativa liberdade que o funcionário possui no exercício de suas funções, já que a gerência não é capaz de prescrever completamente as condições que cercam as atividades daquele indivíduo. Dessa maneira, o alinhamento do comportamento se torna um desafio fundamental da gerência para que haja uma convergência entre os interesses organizacionais e individuais, minizando a discricionariedade e a autonomia dos agentes públicos na realização de suas atividades.

1.1 O Modelo Agente-Principal

A teoria agente-principal, também conhecida como *Agency Theory*, surge a partir da falha de igualdade de condições ao acesso à informação entre os indivíduos participantes de contratos, explícitos ou implícitos, numa economia de mercado. Isto significa que existe um contrato que estabelece o que uma parte deve executar e a outra deve fazer em retorno (PERROW, 1986). No caso, o chamado agente é a parte contratada para a realização do trabalho e é a que detém mais informações sobre o mesmo. A outra parte, chamada de principal, é a contratante e é a que menos tem conhecimento e informação sobre condutas e procedimentos referentes ao cumprimento do disposto no contrato.

Essa característica é tratada como a assimetria informacional entre as partes na realização do acordo. No contexto em que ocorre delegação, refletindo a separação entre controle e propriedade, uma das partes pactuantes possui um conhecimento privilegiado do qual o outro não possui (RAMOS, 1997). Dessa maneira, concebe-se uma relação na qual existe um conflito de interesses entre as partes, que se torna problemática tendo em vista a ocorrência de custos de controle e obtenção de informações perfeitas e completas, além dos problemas de oportunismo e racionalidade limitada (PERROW, 1986) e maior grau de aversão ao risco por parte do agente (SZTAJN; ZYLBERSZTAJN; AZEVEDO, 2005).

Portanto, a partir da racionalidade limitada presente na realidade institucional, assume-se que não há como construir um contrato capaz de ser ótimo e eficiente, pois a previsão de todas as contingências possíveis é inviável, o que implica lacunas no acordo, dando margem para comportamentos inobserváveis, que, ocasionalmente, podem ser oportunistas (SZTAJN; ZYLBERSZTAJN; AZEVEDO, 2005). Porém, caso haja uma relação histórica entre as partes, é possível formular um contrato melhor elaborado, já que há uma “dependência de trajetória” (*path dependence*) que pode orientar melhor tal construção ao oferecer mais informações sobre os comportamentos, permitindo, em particular, a construção de reputações que sustentam a compatibilidade de conduta.

Para Perrow (1986), as dificuldades oriundas da assimetria informacional, que estão inscritas ao processo de delegação, podem ser divididas em duas principais: seleção adversa e risco moral. A primeira ocorre quando o principal desconhece a real capacidade de trabalho e formação dos agentes concorrentes numa seleção, de maneira que o processo realizado tende a escolher aqueles com menores desempenhos, pois os indivíduos de maior qualificação, geralmente, podem não ser selecionados no mesmo. A segunda acontece, após a seleção, quando a parte que detém uma informação privada procura dela tirar proveito, em prejuízo da outra parte. Embora a teoria enfatize o oportunismo na conduta do agente, (PERROW, 1986), lembra que o contrato tem perspectivas bilaterais, argumentando que o principal também pode adotar condutas oportunistas tipificadas como risco moral.

Portanto, a teoria agente-principal analisa as estruturas favorecidas pelos moldes econômicos do capitalismo e assume que as pessoas possuem comportamentos voltados para interesse exclusivamente próprio, visando sua autopromoção. Entretanto, este posicionamento negligencia comportamentos neutros e altruístas, que são pressupostos do *ethos* público. As pessoas trabalham interessadas não só em si mesmas, mas também em prol do interesse da organização da qual são membros. Vale dizer, existem aspectos subjetivos do comportamento humano que não são levados em consideração, mas que são importantes para o funcionamento organizacional. É dada atenção exclusiva à conduta oportunista na estrutura burocrática, ignorando os aspectos cooperativos da realidade.

Conforme Przeworski (2003), este tipo de relação aplicada à administração pública ocorre em três principais situações: entre políticos e burocratas, entre cidadãos e políticos e entre políticos e agentes econômicos. A situação abordada no trabalho será a primeira, pois os grupos de pessoas, nela discutida, envolvidos na contratualização são os que se encontram dentro da estrutura do aparato estatal. A relação entre ambos grupos será vista num contexto de delegação de competência e responsabilidade para a burocracia, que representa a parte executora das ações, gerenciadas por sua vez pela alta administração, responsável pela tomada de decisões.

Assim, o pressuposto desta situação é que a burocracia, assumindo papel de agente, possui interesses particulares que desencadeiam comportamentos oportunistas dos indivíduos frente aos arranjos organizacionais numa circunstância onde os políticos, não possuindo todas as informações, delegam as funções administrativas para que sejam executadas pelos burocratas.

A desconcentração intra-governamental, proposta pela Reforma Gerencial, tem objetivo de proporcionar maior eficiência ao permitir ganhos de provisão de serviços heterogêneos (variabilidade) e de inovações e aprendizado. Entretanto, tal desconcentração reforça a situação de agência, na qual, tendo o agente mais informações sobre as suas funções e ações, possui maior espaço para oportunismo que é ocasionado pelo não emprego de um esforço satisfatório para execução das atividades acordadas com o principal (RAMOS, 1997). Isto se justifica pelo fato de haver custos para a obtenção de informações sobre as reais ações e funções do agente pelo principal. Além disso, a delegação não possibilita que o comportamento dos burocratas seja observável por completo.

Embora existam contingências para a limitação da atuação dos agentes (servidores públicos), elas não conseguem prever a totalidade de suas ações. Em qualquer circunstância, resta espaço para autonomia, discricionariedade e oportunismo dos agentes, cujos interesses não são necessariamente semelhantes aos da gerência. Assim, a delegação tende a acentuar esse tipo de situação ao aumentar intencionalmente a autonomia, buscando um controle do comportamento/ação do funcionário por meio dos resultados alcançados, e não pelo monitoramento direto da conduta. Em outras palavras, a delegação implica abrir mão, ainda que parcialmente,

do controle *a priori*, típico da burocracia, substituindo pelo controle *a posteriori*, típico da administração por objetivos ou resultados.

O contexto se torna mais complexo ao estabelecer critérios de controle e avaliação não só sobre os agentes individuais, mas também sobre as equipes de trabalho e as instituições de maneira geral. Portanto, é necessário desenhar um arranjo que alinhe o comportamento dos agentes aos interesses organizacionais, por meio de mecanismos de incentivos capazes de distribuir recompensas justas pelas contribuições relativas da tarefa exercida por cada indivíduo, minimizando os custos de controle e transação e atenuando a assimetria informacional e autonomia. Dessa maneira, a assimetria informacional pode ser reduzida no longo prazo a partir do monitoramento e avaliação da execução das ações de cada agente.

Portanto, o desafio que o principal tem de enfrentar é estabelecer um mecanismo de incentivos que contenha intrinsecamente um compromisso que induza o agente a agir em seu interesse, respeitando as restrições de participação de benefício e do interesse do próprio agente. Além disso, para assegurar que existam comportamentos cooperativos e orientados para o interesse coletivo, é necessário que haja restrições e prescrições das ações dos indivíduos com *enforcement* capaz de punir os “desvios de comportamento” ou atitudes indesejadas (SZTAJN; ZYLBERSZTAJN; AZEVEDO, 2005). Entretanto, duas dificuldades de alinhamento ocorrem devido às particularidades das organizações públicas em relação às empresas privadas. Primeiro, os objetivos múltiplos da organização dificultam sua especificação e, segundo, o monopólio das atividades tornam difícil alguma comparação de desempenho.

Segundo Przeworski (2003), para que haja um alinhamento estratégico que consiga atenuar tais adversidades, alguns fatores podem contribuir para obtenção de uma relação agente-principal benéfica para ambas as partes envolvidas, conforme segue:

- a) Formulação de contratos adequados com incentivos adequados: atrativos de carreiras e salários, para atrair agentes qualificados para a função, e sistemas de monitoramento, para punição até com a perda do emprego em caso de mau comportamento;

- b) Triagem e seleção: recrutamento com indicativo de alto desempenho;
- c) Fiscalização institucional: impossibilitar que o agente ameace os interesses do principal ao colocar outro agente com autoridade para bloquear tal comportamento;
- d) Criação de múltiplos principais e agentes com objetivos dissociados;
- e) Estabelecimento de competição entre organizações, seja com instituições estatais ou privadas: o objetivo é de auferir o desempenho;
- f) Descentralização: favorecimento à responsabilização dos agentes locais, embora as críticas apontem redução da capacidade de diminuir as desigualdades regionais e restrição orçamentária.

Logo, o objetivo da formulação e celebração de uma contratualização de resultados entre o agente e o principal é uma redução dos problemas referentes ao contrato de gestão que acontecem no desenho e na implementação do contrato e atingir uma situação coletivamente superior para todos. Porém, mais abrangente que o cumprimento do contrato e a busca por melhor desempenho, é o objetivo de proporcionar bem-estar aos cidadãos, que são o público alvo de qualquer política pública, através de serviços públicos de qualidade (TROSA, 2001).

1.2 O Modelo Street-level Bureaucracy

A teoria *street-level bureaucracy* está de certa forma relacionada com a primeira teoria exposta no que se refere ao alinhamento do comportamento discricionário e oportunista do agente público aos objetivos organizacionais, geralmente mais reconhecido nas atividades finalísticas da organização. No entanto, tal organização é tratada no marco da burocracia weberiana. Assim, é importante recuperar, ainda que rapidamente, as características do modelo burocrático consoante a formulação feita por Weber.

A burocracia weberiana pode ser definida como uma estrutura racional-legal hierárquica e centralizada, na qual cada indivíduo possui uma função a desempenhar. Suas principais características podem ser enumeradas, segundo Perrow (1986), conforme segue: igualdade de tratamento a todos empregados (impessoalidade); relevância dada a conhecimento, habilidades e experiência conforme o cargo (meritocracia); prerrogativas extraorganizacionais inexistentes; padrões específicos de trabalho e resultado; estabelecimento e cumprimento de regras e regulamentações que servem ao interesse da organização (formalismo); regras que relacionam, de certa forma, empregados e empregadores; extenso registro do trabalho e dos resultados.

A racionalidade do sistema busca eliminar qualquer tipo de influência externa indesejada, legitimando a centralização do poder através do controle social de poucos (gerência) sobre muitos (funcionários). As críticas mais comuns à burocracia weberiana consistem: na inadaptabilidade do modelo a mudanças e novos contextos e na supressão do lado humano dos empregados. A primeira refere-se aos pressupostos de estabilidade, constância e previsibilidade das atividades da organização. A segunda afirma que a espontaneidade, liberdade e realização pessoal são reprimidas pela estrutura burocrática (PERROW, 1986).

O desenvolvimento e a ampliação da burocracia ocorrem muito devido ao expurgo do particularismo, que pressupõe o não uso de um critério meritocrático e eficiente de produtividade. Porém, o problema não consiste necessariamente na adoção dos critérios particularistas na organização, mas nos resultados ineficientes de desempenho, que, geralmente, são associados àqueles. Além disso, outro desafio consiste em expiar corrupção, nepotismo e favoritismo pessoal num ambiente organizacional no qual os fatores sociais não podem ser desprezados. Portanto, critérios universalistas aparecem como mais adequados para os objetivos institucionais, pois estabelecem padrões uniformes independentemente do indivíduo (PERROW, 1986).

Assim, a organização é vista como um instrumento de uso e poder de recursos que podem ser empregados para diversos propósitos e na qual o controle sobre o comportamento do funcionário se concentra sobre suas ações. Porém, tal controle pode

não ser completo quando o indivíduo usa os recursos organizacionais para benefícios particulares, embora seja difícil de concretizá-los, uma vez que os interesses pessoais lidam com fatores sociais complexos. Assim, a adoção da estrutura universalista de controle indica uma busca pela minimização do particularismo, o qual, abre margem para discriminações de qualquer natureza, uso de recursos para interesses privados de grupos interessados e promoção da ineficiência organizacional (PERROW, 1986).

Portanto, a burocracia weberiana busca reduzir a diferença entre os interesses organizacionais e os interesses individuais através do controle racional-legal entre as ações individuais e as funções organizacionais de cada pessoa, ou seja, é um alinhamento de comportamento entre a prescrição e a conduta, entre os interesses particulares e institucionais. Ainda que toda organização ofereça oportunidades para comportamentos privados, a burocracia busca minimizar estes fatos por meio da “estandardização” e controle de recursos e resultados do processo laboral (PERROW, 1986).

De forma complementar ao modelo burocrático, a hierarquia centralizada, embora tenha problemas, geralmente relacionados à intimidação do empregado diante do superior, pode ser considerada uma maneira eficiente de manter uma divisão sistemática do trabalho baseado na especialização e no conhecimento. Assim, a performance dos funcionários será orientada pelo cumprimento estrito da norma prescritiva, que contém intrinsecamente ações e decisões já programadas.

Finalmente, a base sólida do controle como um padrão é a norma prescritiva e restritiva de conduta, por meio da qual é possível monitorar toda a complexidade e a variabilidade organizacional, sem abrir margem para “desvios de comportamento”. A função da norma é conferir previsibilidade e estabilidade temporal (presente e futuro), afastando ameaças e influências externas que possam causar um desvio do alinhamento da organização. Entretanto, há críticas que apontam que o excesso de normas seria prejudicial, mas observando que o problema não se encontra na norma em si, e sim naquelas regras que são incompatíveis com o contexto organizacional e necessitam de mudança (PERROW, 1986).

A estrutura burocrática pode ser aplicada ao conceito de *street-level bureaucracies*, cuja característica marcante se refere à discricionariedade do agente público de níveis baixos na hierarquia frente as restrições que se encontram em seu ambiente, ou seja, embora haja desenhos sobre as ações dos indivíduos, não é possível desenhar todas por completo, deixando espaço para atuação autônoma do funcionário. De acordo com Lipsky (1980), os chamados *street-level bureaucrats* são definidos como os funcionários públicos que interagem diretamente com os cidadãos no seu trabalho, ou seja, executam as atividades-fim da organização, e têm substancial autonomia na execução das suas funções. Estes agentes e suas funções possuem grande impacto sobre a vida das pessoas, especialmente aquelas de renda mais baixa que usam do serviço público com regularidade ou são mais diretamente delas dependentes.

As *street-level bureaucracies* geralmente executam um serviço intensivo, exigindo grande volume de recursos e pessoas e, por consequência, as atividades usualmente são caracterizadas por serem estandardizadas. No entanto, esse não é o tipo de interação que o cidadão aprova, ao apreciar relações imediatas e pessoais, que são vistas mais frequentemente na prática. Portanto, o ideal da burocracia imparcial se desconstrói quando os servidores públicos mantêm algum tipo de correspondência de caráter pessoal com os usuários dos serviços públicos.

A discricionariedade dos funcionários, conforme Lipsky (1980), se refere a natureza, importância e qualidade do serviço prestado pelo órgão no qual estes se encontram. Entretanto, isto não significa que tais indivíduos não cumpram normas e decisões de seus superiores. Pelo contrário, as dimensões das políticas públicas são em grande parte seguidas e condicionam as decisões dos agentes. Embora tal fato aconteça, as normas não conseguem alcançar todas as ações possíveis dos servidores, já que suas tarefas envolvem grau elevado de complexidade, logo as situações enfrentadas pelos servidores são demasiadamente complicadas para serem reduzidas a programas formatados e normas rígidas. Além disso, os contextos de interação com os cidadãos exigem observações sensíveis sobre as particularidades de cada caso.

Outro problema abordado na teoria é que os objetivos e as preferências podem não ser compartilhados entre os agentes e gerentes. As razões para este fato podem ser diversas, como também as formas de resistência e de não cooperação na execução das atividades determinadas pelo órgão superior (LIPSKY, 1980).

Assim, de maneira genérica, pode-se afirmar que os gerentes têm interesse de atingir os resultados da organização, ao passo que os funcionários desejam aumentar sua autonomia, maximizar sua remuneração e seu *status*³ convergente com as interpretações da teoria da public choice. Assim, mesmo tendo conhecimento especializado sobre as atividades de sua área e margem para algum grau de discricionariedade, os agentes não estão isentos ao controle dos gerentes e a relação entre ambos é caracterizada por um conflito de prioridades e uma dependência mútua. A primeira característica se deve à busca de autonomia e o alcance dos objetivos dos cidadãos por parte do servidor e a realização das metas do órgão governamental. A segunda característica se refere à dependência entre as atividades executadas por ambos para que a administração cumpra suas funções da melhor maneira.

Sobre a supervisão e controle neste tipo de organização, ambos fatores proporcionam uma orientação para objetivos institucionais do setor público, embora estes tendem a ser concebidos como confusos e complicados para serem alcançados (LIPSKY, 1980). A ambiguidade dos objetivos da organização pode ser atribuída ao conflito na origem da elaboração de uma ação, à adição e não racionalização dos objetivos e à incerteza das tecnologias sociais de serviço. Assim, a partir da ambiguidade presente nas *street-level bureaucracies*, podem ser definidas três razões possíveis para o fato: conflito entre objetivos centrados no cidadão e objetivos sociais; conflito entre objetivos centrados no cidadão e objetivos organizacionais; expectativa dos burocratas comunicada por diferentes grupos de referência.

A performance em *street-level bureaucracies* é difícil de ser medida, mais ainda do que o próprio modelo burocrático, pois, quando o resultado (*output*) do serviço provém da discricionariedade decisória, a adaptação deste a uma estrutura

³ Perspectiva interpretativa sobre o indivíduo congruente com a teoria da Public Choice.

estandardizada se torna complicada. Embora, a burocracia estabeleça padrões e realize a mensuração de desempenho, os *street-level bureaucrats* têm maiores liberdades, pois não tem uma supervisão minuciosa sobre seus trabalhos. Entretanto, para manter uma performance adequada, as *street-level bureaucracies* mensuram o treinamento e a experiência de seus funcionários, acreditando que isto seja suficiente para garantir uma boa execução do serviço, embora não seja clara a relação entre um serviço bem executado e a formação dos burocratas (LIPSKY, 1980).

Entretanto, os problemas na metodologia de avaliação do desempenho das *street-level bureaucracies* podem ser destacados, conforme Lipsky (1980): as organizações se esforçam para dar validade às medidas de performance que indiquem boa execução do serviço prestado por elas mesmas; justificam os desempenhos medidos com base na formação dos funcionários e os cidadãos, público alvo do serviço público, não possuem outras maneiras de avaliar o serviço, pois monopólio da atividade impede que outras organizações sirvam como parâmetro comparativo no que se refere ao desempenho.

Portanto, a inabilidade de mensuração da performance dos *street-level bureaucrats* possui implicações para o controle sobre organizações, notadamente aquelas que possuem o formato de agências, ou seja, dedicadas a atividades de natureza finalística. A gerência pode disciplinar os funcionários, porém não consegue alinhar completamente a orientação de trabalho dos burocratas aos objetivos da organização, a menos que haja monitoramento do comportamento. Embora as formas de mensuração sejam inapropriadas e, por vezes, contraproducentes, ainda constituem um instrumento de controle social e gerencial sobre o indivíduo, que geralmente muda seu comportamento mesmo que não seja na orientação da agência ou da sociedade. Dessa forma, a resistência quanto ao desenvolvimento e à aplicação dos métodos de mensuração de desempenho são atitudes observadas nos *street-level bureaucrats*, já que isto implica na limitação de sua autonomia (LIPSKY, 1980).

Assim, quanto maior a clareza e melhor desenvolvidos os métodos de mensuração de desempenho, melhor será a orientação para os objetivos organizacionais.

2. CONTRATUALIZAÇÃO E GESTÃO POR RESULTADOS

O contexto recente da Reforma Gerencial indicava que a administração pública não pode permanecer impermeável às diversas evoluções que ocorrem na sociedade, que constitui o grupo alvo das políticas públicas. Trata-se de evitar o surgimento de uma incompatibilidade entre os projetos estatais e as demandas sociais, com efeitos perversos sobre a capacidade governamental em atendê-las. Portanto, para acompanhar o desenvolvimento da sociedade como um todo, é importante que o aparato estatal se modernize, onde entra em cena o uso de ferramentas gerenciais que têm o potencial de aperfeiçoar a gestão do serviço público.

A Gestão por Resultados (GpR) integra esta concepção de reforma do aparato estatal ao propor mudança da focalização da gestão dos procedimentos e normas para resultados e desempenho. As características marcantes da GpR são: gestão organizacional voltada para resultados e melhoria da performance, responsabilização dos funcionários diante dos dirigentes e políticos, interação dos processos para otimização do funcionamento, cultura organizacional transparente e comprometida com desempenho e busca de construção de valor público nas políticas públicas (CORRÊA, 2007).

A modernização do setor público, no âmbito internacional, teve orientação para o gerenciamento da busca da melhoria do desempenho por meio da eficiência e eficácia. Tal gerenciamento ocorre a partir das dimensões que seguem uma trajetória contínua: os recursos (*inputs*) disponíveis são utilizados pelos agentes, que por sua vez realizam os processos (ação) e, posteriormente, surgem os produtos (*outputs*) das políticas públicas e os impactos ou resultados (*outcomes*) sobre a sociedade de maneira geral. No entanto, é importante ressaltar que as dimensões de desempenho atuam nesta cadeia, de maneira progressiva, nesta ordem: eficiência, eficácia e efetividade (CORRÊA, 2007).

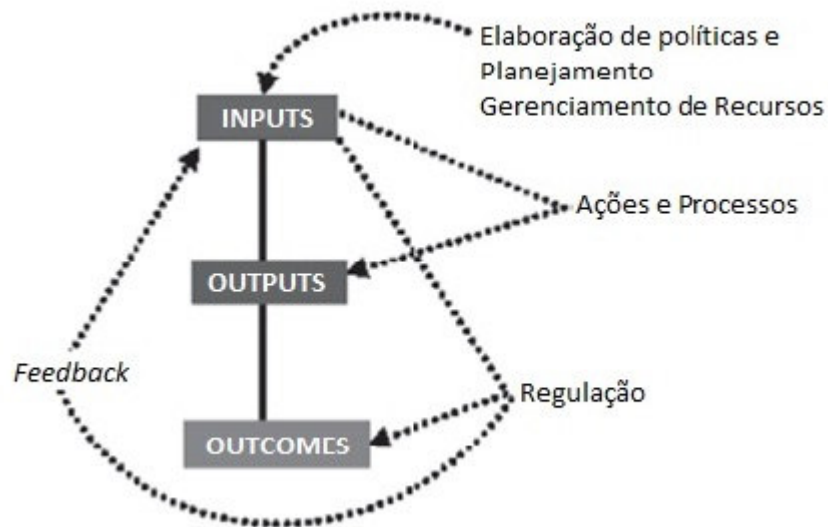


Figura 1: Inputs-outcomes

Fonte: CORRÊA (2007) (apud Girishankar, 2001) pag. 13

Os princípios característicos da GpR, ao longo da trajetória acima discutida, envolvem: mensuração e melhoria do desempenho; controle e responsabilização dos agentes públicos; alinhamento estratégico das ações, indicadores e metas aos objetivos centrais e à missão dos órgãos; atividades e políticas públicas transparentes e efetivas. Assim, a geração de um valor público elevado implica na pactuação e alcance de metas que proporcionem impactos efetivos sobre as demandas ou necessidades da sociedade, de modo que sejam também politicamente legítimas, utilizem racionalmente os meios e recursos (eficiência), tenham controle social e responsabilização dos gestores. Toda esta concepção de valor público tende a fornecer dados e informações para a gerência (tomadora de decisão), desenvolvendo a cultura de prestação de contas (transparência) e controle, além da descentralização de responsabilidades e objetivos dentro da organização (SERRA, 2008). Ademais, Kaplan e Norton (1997) afirmam que o sistema de medição do desempenho ou produtividade é fundamental para o alinhamento estratégico dos funcionários em torno dos objetivos prioritários da organização.

A experiência internacional de governos nacionais mostra, em linhas gerais, a forma como se deu o processo de adoção e implementação da GpR. A reforma partiu da redução ou economicidade no funcionamento dos aparatos estatais, o que se tornou um fator imprescindível para o prosseguimento da mudança na área do gerenciamento, que, por sua vez, teve seus processos desenvolvidos e ajustados ao novo contexto governamental. É importante notar que o relativo êxito do movimento de reforma se deve, principalmente, à atuação simultânea nestas duas frentes já que são interdependentes: equilíbrio fiscal e gestão pública inovadora. Desse modo, os aspectos da eficiência e da eficácia, como também a flexibilidade e a descentralização, são considerados fatores importantes de avaliação do resultados desenvolvidos nas reformas pelos governos, pois envolvem justamente as duas frentes de atuação da reformulação do aparelho estatal, segundo Pollitt e Bouckaert (2002).

Uma das principais ferramentas gerenciais do processo de implantação da GpR, utilizada pelo poder público é o contrato de gestão. Tal contrato pode ser celebrado entre órgãos de governo ou internamente a um determinado órgão, neste último caso envolvendo a alta administração (gerência) e os funcionários subordinados a ela. Trata-se de um movimento de delegação e alinhamento, concretizando a busca por níveis mais elevados de desempenho da administração pública. A ideia de contrato, conforme discutido pela teoria econômica proporciona subsídios importantes com vistas no exame do instrumento.

O contrato é essencialmente baseado numa promessa, protegida por ambiente institucional que impõe uma sanção, em caso de descumprimento daquilo que foi pactuado (SZTAJN; ZYLBERSZTAJN; AZEVEDO, 2005). Ele é um instrumento de coordenação de transações que busca: promoção da alocação eficiente do risco (teoria de agência), de incentivos eficientes (teoria dos incentivos) e economia em custos de transação *ex post* (economia dos custos de transação). Sobre o último aspecto, os custos mais relevantes se referem ao desenho dos contratos, de monitoramento da execução e problemas que surgem a partir do descumprimento. Outro ponto importante a observar é sobre a generalização dos contratos que é difícil de ser feita, pois os

ambientes institucionais e organizacionais são muito específicos e complexos para abarcar uma só forma daqueles (TROSAS, 2001).

Geralmente, a celebração do contrato responde, ou procura responder, à ineficácia do modelo *top-down* que remete à hierarquia tradicional, na qual a autonomia e discricionariedade de tomar decisões cabem exclusivamente à alta gerência. Os motivos mais destacados para tal ineficácia são: o controle hierárquico não é suficiente para monitorar a legalidade dos atos, a distinção de funções entre funcionários e políticos não está tão clara atualmente, o excesso de regulamentação dificulta as atividades administrativas e somente a atuação dos funcionários não garante a eficácia da administração (TROSAS, 2001). Assim, o contratualismo oferece uma solução gerencial para parte dos problemas da administração de conformação burocrática ao conferir autonomia, flexibilidade, responsabilização, alinhamento e transparência à gestão.

Dessa forma, o contrato tem como premissa a implementação de um arranjo descentralizado, situado entre os modelos *bottom-up*⁴ e *top-down*⁵, que se caracteriza pela negociação entre as partes envolvidas com um intercâmbio de informações, aprendizados e inovações entre a base e a gerência, mas mantendo o sistema hierárquico. Embora, a desconcentração proponha que as funções de direção (“o que fazer”) da alta administração e de execução (“como fazer”) dos subordinados não sejam mais exclusivas, mas interligadas e claramente definidas, Trosas (2001) salienta que o processo de delegação jamais criou relações equilibradas entre as partes envolvidas, funcionários e gerência.

A pactuação implica em compromissos bilaterais e transparência informacional que geram um gerenciamento compartilhado e de interesse mútuo, mas coordenado por um núcleo estratégico, cuja responsabilidade é monitorar e gerir o acordo. Portanto, para que haja um funcionamento correto do contrato e um acompanhamento adequado

⁴ Perspectiva da organização, de cima para baixo, geralmente atribuída à gerência

⁵ Perspectiva da organização, de baixo para cima, geralmente atribuída aos funcionários

sobre as organizações, alguns pressupostos em relação à normatividade do acordo devem ser seguidos: regras contratuais claras e sem margem para interpretações conflitantes, além de punições e premiações para maus e bons desempenhos, respectivamente.

O arranjo do contratualismo governamental tem como ponto fundamental o alinhamento entre funcionários e gerentes na troca de uma autonomia de gestão aos primeiros pelo compromisso no alcance de resultados, pactuando, então, um novo sistema de controle e responsabilização intraorganizacional (ALCOFORADO, 2005).

Segundo Alcoforado (2005), existem três fases consecutivas para o processo de contratualização:

- **Negociação:** quando se acordam em conjunto as metas, obrigações, os indicadores de desempenho de maneira a alinhar estrategicamente a organização. É uma etapa que envolve negociação entre as partes sobre o compromisso que estão assumindo;
- **Construção do instrumento:** quando há a formalização da pactuação, sua implantação e, conseqüentemente, o monitoramento e acompanhamento das ações e indicadores acordados. É a etapa de gerenciamento mais ativa da administração, pois requer maior concentração de recursos (humanos e financeiros);
- **Avaliação dos resultados:** quando, a partir dos indicadores e metas pactuados e informações diversas, ocorre um processo de aprendizagem sobre a qualidade do serviço executado e o *feedback* necessário para aperfeiçoar as ações.

Pode-se observar que esse processo de mudança na gestão reflete as transformações nas administrações de governos nacionais que passaram a ser vistos como assemelhadas a empresas do setor privado, com as seguintes características: maior flexibilidade, transparência e orientação por metas; orçamentos mais abrangentes e adaptáveis; recursos humanos com sistemas individualizados e especializados para

pagamento, carreira e promoção conforme setor e órgão e, principalmente, redes e relações interorganizacionais com capacidade de aprendizagem e orientada para resultados (JANN; REICHARD, 2002). Entretanto, deve-se lembrar que fatores sociais e políticos são particularidades marcantes do setor estatal, os quais não permitem sua redução a uma concepção típica de uma empresa privada, até porque sua principal orientação deve ser a promoção do interesse público.

Esta mudança de paradigma administrativo, da burocracia weberiana para a gerencialista, envolve também a transformação nos aspectos do sistema de monitoramento e avaliação que, ao invés de observar exclusivamente os processos e atividades do serviço público, passa a focalizar também os resultados e impactos deste sobre a população alvo e abstrair a aprendizagem em vista da melhora e do desenvolvimento do Estado como um todo. Essa metodologia se baseia em indicadores e avaliações (relatórios usualmente) referentes às fases finais das políticas públicas, que seguem o ciclo tradicional (inserção na agenda política, elaboração e implementação da política pública), e possui diversos componentes (CAMPOS; GUIMARÃES, 2009).

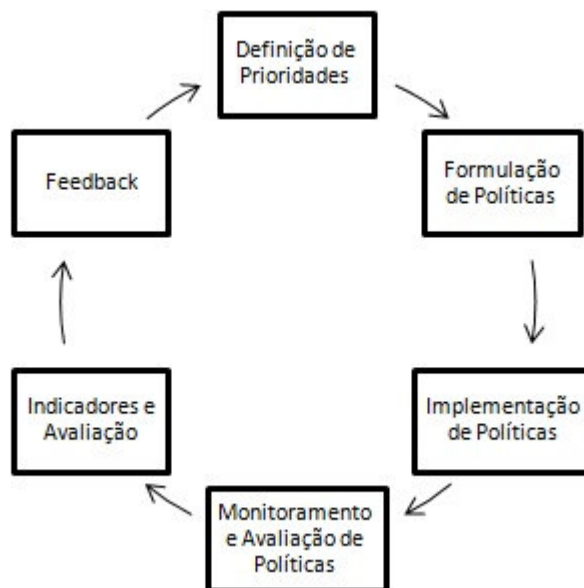


Figura 2: Monitoramento e Avaliação

Fonte: CAMPOS; GUIMARÃES, 2009, pag. 3

Isto indica a mudança da gestão da Administração Pública na direção de que não basta executar somente as funções a ela competentes descritas nas normas, devendo implementar políticas que sejam efetivas a fim de fornecer bens e serviços públicos da melhor maneira possível, ou seja, não é suficiente o simples cumprimento das regras administrativas, e sim a execução eficiente e eficaz das mesmas (otimização da utilização dos recursos disponíveis). Dessa maneira, para que as funções públicas sejam sucedidas deve haver o acompanhamento e controle conforme o novo paradigma do monitoramento e avaliação.

3. O ACORDO DE RESULTADOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Em Minas Gerais, a contratualização de resultados se concretizou no governo de Aécio Neves (2003-2010), que criou o Acordo de Resultados (AR), cuja metodologia de incentivos e metas de performance tenta estabelecer a cultura gerencialista no estado e compartilha os pilares: “Qualidade Fiscal e Qualidade e Inovação em Gestão Pública” do PMDI (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado) (SEPLAG, 2007). Assim, a contratualização por resultados foi introduzida na Constituição do Estado de Minas Gerais por meio da Emenda Constitucional nº 49, que regulamentou tal inovação administrativa quanto aos aspectos financeiro e orçamentário para os órgãos e entidades da administração direta e indireta através, principalmente, do prêmio por produtividade e de fixação de metas de produtividade (TORRES, 2007).

O AR, em Minas Gerais, foi concebido dentro do conceito de Gestão por Resultados (GpR) e implantado a partir do Projeto Estruturador “Choque de Gestão” (CG), cujas características expressam os princípios do denominado “Estado para Resultados”⁶ (SEPLAG, 2007): direcionamento para problemas (ênfase nos aspectos estrutural, funcional e comportamental); gradualismo ao invés de globalismo (atuação em áreas específicas); orientação para os fins e não para os meios; co-participação na liderança, na decisão e na responsabilidade e priorização da divulgação dirigida e concomitante. Segundo Vilhena, Martins e Marini (2006, p. 25), o grande avanço gerencial para o governo mineiro foram: “adequação institucional voltada para o desenvolvimento” e a “perspectiva integradora das políticas”, instituindo uma administração interdependente e capaz de se adequar aos processos de globalização e modernização.

O Choque de Gestão foi dividido em duas gerações conforme os mandatos do governador Aécio Neves (2003-2006 e 2007-2010). Observa-se um maior desdobramento e inserção do referido Projeto Estruturador CG no segundo mandato, quando passou a ter maior amplitude na agenda de governo. A sua base conceitual

⁶ Programa governamental de apoio à implementação do modelo gerencialista no Estado de Minas Gerais

procura se concentrar nos seguintes aspectos: planejamento estratégico e duplo planejamento (ou processo dual). O primeiro conceito se refere ao estabelecimento de metas para projetos e ações prioritários, tendo em vista alcançar uma visão de futuro da organização. Já o segundo conceito se relaciona com estratégias coerentes e paralelas para o presente e o futuro (MARINI et al, 2006).

A primeira geração do CG teve, como princípios orientadores: alinhamento das organizações, das pessoas, dos sistemas administrativos e fiscal, em busca de resultados positivos na economia e na administração, ao final do período. Esse alinhamento ocorreu através das perspectivas macrogovernamental, organizacional/institucional e individual/grupal, que são interligadas no processo de agregação de valor público (recurso, processo e resultado). A segunda geração se propôs ao alcance dos resultados advindos das práticas inovadoras, fortalecimento da transparência e controle e o atendimento das reais demandas da sociedade, em torno de eixos estratégicos e estratégias de desenvolvimento (SEPLAG, 2007).

Na passagem de uma fase para outra, houve adaptações nas ferramentas gerenciais com o objetivo de alcançar um alinhamento melhor estruturado nas seguintes áreas: das organizações, das pessoas, dos sistemas administrativo e fiscal. A focalização dessas áreas refletiu os seguintes desafios de mudança do governo: planejamento governamental (“o que fazer”), funcionamento do aparato estatal e arranjos institucionais (“o como fazer”) e a gestão dos recursos, principalmente os humanos (“o com quem fazer”). Conforme Neves e Melo (2007), o CG tem três pilares: equilíbrio fiscal, geração de receitas e qualidade da gestão, com redução dos gastos e planejamento que transparecem toda a concepção da GpR.

O Acordo de Resultados enquadra-se na categoria do alinhamento das organizações e, da mesma forma que o CG, também foi dividido em primeira e segunda gerações, sendo a primeira quando foi instituído através da Lei 14.694 de 2003, modificada pela Lei 15.275 de 2004 e regulamentada pelos Decretos 43.674 e 43.675 de 2003, e, a segunda fase, a partir de 2007. As normatizações realizadas por meio de decretos regulamentaram os seguintes aspectos: a avaliação de desempenho institucional; o AR; a autonomia gerencial, orçamentária e financeira; e a aplicação de

recursos orçamentários provenientes de economia com despesas correntes (TORRES, 2007). Além disso, a normatização da Lei Delegada 112 de 2007 expressa, por meio de seu Art. 5º, os “fundamentos político-institucionais e técnico-estruturais da gestão para resultados”, os quais se fundamentam o gerenciamento do governo estadual da segunda geração.

Além disso, o AR está relacionado com as reformas de segunda geração da crise do Estado e, de maneira mais clara, pode ser definido como:

“um instrumento gerencial que busca o alinhamento das instituições com a estratégia governamental a partir da pactuação de resultados, que se dá mediante a negociação entre os dirigentes dos órgãos e entidades do Poder Executivo estadual e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico.”
(NEVES; MELO, 2007, p. 14)

O conceito ainda pode ser complementado por:

“Em contrapartida, são concedidas aos acordados autonomias gerenciais e, em caso de desempenho satisfatório, pagamento de prêmio de produtividade aos servidores, como incentivo.” (Sítio da SEPLAG 2007)

Portanto, de maneira resumida, o AR pode ser entendido como um sistema de contratualização de resultados apoiado por sistemas de avaliação institucional e de equipes e de remuneração variável, além de estabelecer um mecanismo de incentivo no compromisso de alcance de metas em contrapartida às autonomias (SEPLAG, 2007). Esta estrutura de incentivos está relacionada com o Prêmio por Produtividade (remuneração variável), no caso de execução satisfatória das metas, e a nota da Avaliação de Desempenho Individual, procurando envolver o funcionário de maneira participativa, deixando de ser mero executor das políticas (MELO; MIRANDA, 2008).

A primeira geração do AR foi implementada no primeiro governo de Aécio Neves, que se iniciou em 2003 e seguiu até o fim do mandato do governador, em 2006. Os princípios norteadores desta versão foram: saneamento fiscal da administração pública e introdução de instrumentos que tinham, como foco, a busca da eficiência, entendida como alcance dos objetivos com os menores custos possíveis. Além disso, foram

propostas três estratégias descritas como importantes para promover uma reformulação no governo mineiro: desenvolvimento do estado sócio e economicamente em bases sustentáveis, promoção da reorganização e modernização da máquina pública estadual (SEPLAG, 2007).

Ademais, o governo de Minas Gerais, a partir do primeiro mandato do governo de Aécio Neves (2003-2006), estabeleceu que o monitoramento e avaliação iriam se basear no GERAES (Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – órgão responsável pelo monitoramento dos Projetos Estruturadores) e no EpR (Estado para Resultados – órgão responsável pelo acompanhamento dos projetos das Áreas de Resultado e resultados finalísticos). A ferramenta principal para a realização do monitoramento e da avaliação são os indicadores de desempenho (finalísticos e substitutos), cuja utilidade se funda aos observar o andamento e o cumprimento das ações e metas estabelecidas para as atividades do governo mineiro.

Entretanto, foram enfrentadas diversas dificuldades que geraram aprendizado para a gestão do AR no mandato seguinte, como por exemplo: política restrita a poucos órgãos governamentais, falta de definição clara dos resultados, das diretrizes e da política setorial, indefinição das funções prioritárias institucionais, falta de vinculação e alinhamento das políticas com agenda estratégica governamental, atuação fragmentada e ausência de cultura orientada por resultados, pouco conhecimento e envolvimento dos funcionários com os objetivos estratégicos, dificuldade na ponderação das metas de modo a serem realistas e desafiadoras (MARINI et al, 2006).

A segunda geração do AR (2007-2010) tentou superar as dificuldades ocorridas no primeiro período e passou a ter maior amplitude ao se desdobrar em duas etapas, ocorrendo a ampliação do AR entre os órgãos administrativos e da premiação por produtividade. Assim, houve o aumento do número de secretarias/entidades participantes da contratualização e universalização da política de remuneração variável, na busca da consolidação do modelo de gestão para o alcance dos resultados pretendidos e no fortalecimento da transparência e do controle e atendimento das demandas da sociedade (MARINI et al, 2006). Junto com o aumento do número de secretarias/entidades envolvidas no processo, o desafio consiste em aperfeiçoar o

instrumento através da melhoria da qualidade dos acordos, metas mais desafiadoras, maior nível de cobrança pelo cumprimento e, principalmente, o desenvolvimento dos mecanismos de avaliação e integração dos órgãos.

O Acordo de Resultados nesta fase, como já mencionado, é dividido em: primeira e segunda etapas, que se desdobram conforme suas respectivas premissas. A primeira etapa é uma pactuação estratégica entre o governador e as secretarias/entidades, que reúne os objetivos prioritários a serem alcançados e formam a orientação das estratégias (Projetos Estruturadores e Agenda Setorial), ações e resultados finalísticos do governo. A segunda etapa consiste no desdobramento do AR de primeira etapa com a pactuação entre as secretarias/entidades e suas equipes de trabalho correspondentes, estabelecendo metas e indicadores de desempenho dos funcionários de modo a alinhar estrategicamente ambas etapas e garantir maior envolvimento do corpo burocrático. Ademais, pode-se observar que a avaliação de desempenho acompanha o desdobramento da estratégia do AR até a base organizacional, onde se encontram as equipes e os indivíduos (MELO; MIRANDA, 2008).



Figura 3: Segunda Geração do Acordo de Resultados

Fonte: NEVES; MELO, 2007, pag.14

Portanto, diante desta estrutura de contratualização, a estrutura organizacional do governo tende a ter maior interligação e coordenação, ao conceber uma perspectiva mais completa e abrangente das atividades do Estado. Os objetivos decorrentes do escopo do AR são: alinhar ação e planejamento estratégico do governo, dar maior transparência para as atividades governamentais e implementar uma cultura por resultados (GARZON, 2009) e avaliação. Este último aspecto é muito relevante na medida em que o novo gerenciamento do Estado é formado pela concepção da Gestão por Resultados (GpR), ou seja, as reformas administrativas tendem a focar uma administração mais autônoma e, ao mesmo tempo, mais eficiente no alcance dos resultados.

Dessa maneira, o modelo do AR pode ser interpretado por mecanismos de incentivos dados à administração dos órgãos em troca de um compromisso na consecução dos resultados contratualizados com o governador (MARINI et al, 2006). Saliencia-se que é esta a contextualização do AR que interessa ao estudo, pois configura o tipo de relação entre políticos e burocratas, ocorrendo integralmente dentro do governo, além de ser um pacto estabelecido entre os funcionários, responsáveis pela execução das políticas públicas, e os políticos, representantes da gerência (tomadora de decisões).

Entretanto, Torres (2007) aponta um antagonismo neste tipo de contratualização: o objetivo de redução das despesas correntes vai de encontro ao desenvolvimento do grau de desempenho institucional e à expansão da ação estatal com ampliação dos resultados e impactos das políticas, pois, ao mesmo tempo, se propõe cortar gastos e expandir a política estatal. Isto significa que existiria uma contraposição entre os pressupostos da primeira e da segunda gerações do CG e do AR. Porém, o objetivo declarado do AR é a redução dos gastos em funções ineficientes, que tornam a administração morosa e pouca efetiva, o que não contradiz a expansão econômica e racional dos recursos das ações governamentais, pelo contrário, contribui para a melhor alocação destes.

Além disso, Torres (2007) destaca algumas dificuldades deste arranjo premial quando os funcionários contemplados com o benefício podem ser exclusivamente

aqueles que contribuíram para o aumento das receitas, excluindo outros de recebê-lo. Haveria outras maneiras de motivação organizacional que não seria exclusivamente financeira e trariam satisfação individual da mesma forma. Portanto, os sistemas de avaliação de performance buscam ou procuram selecionar aqueles indivíduos que realmente tiveram participação nas atividades acordadas, tentando impedir a ação dos “caronas” (*freeriders*), que são indivíduos que não contribuíram efetivamente para o alcance dos resultados, embora possam passar a impressão de que tiveram participação no mesmo (MELO; MIRANDA, 2008). Porém, a complexidade da seleção dos indivíduos que devem ser ou não premiados aumenta quando se considera como critério de mensuração as equipes de trabalho e a instituição como um todo.

As diretrizes do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) – planejamento estratégico de longo prazo do governo mineiro – correspondente ao segundo governo de Aécio Neves, foram reunidas em sete estratégias: sustentabilidade ambiental, investimento e negócios, integração territorial competitiva, perspectiva integrada do capital humano, equidade e bem-estar, rede de cidades e, principalmente, estado para resultados (SEPLAG, 2007). Segundo a SEPLAG (2007), órgão coordenador da gestão do Acordo de Resultados, este tem como objetivo:

“(...) a definição de prioridades representadas por indicadores e metas garantindo que os resultados esperados sejam o foco de atuação das instituições e dos servidores públicos mineiros.” (Site da SEPLAG, 2007)

Além disso, conforme demonstra o Mapa Estratégico⁷ (ver anexo) da nova versão do PMDI, o governo definiu seis áreas estratégicas fundamentais para que o planejamento e a execução tenham os resultados esperados: perspectiva integrada do capital humano; investimento e negócios; integração territorial competitiva; sustentabilidade ambiental, rede de cidades; equidade e bem estar (SEPLAG, 2007).

A própria concepção de implementação da gestão de Estado para Resultados afirma que:

⁷ Mapa que visualiza, numa cadeia de causa-efeito, perspectivas temáticas que buscam integrar a organização através de uma convergência de objetivos, para mais ver Kaplan e Norton (1997).

“os sete elementos da Estratégia de Desenvolvimento compõem um conjunto de alto grau sinérgico, dada a grande inter-relação e complementaridade entre eles. Por isso, a materialização desse conjunto de estratégias resultará na transformação da realidade mineira como um todo. A representação gráfica do elevado grau de articulação e complementaridade entre as estratégias, com vistas ao alcance da visão de futuro, constitui o chamado “diamante” da Estratégia de Desenvolvimento de Minas Gerais no horizonte 2007-2023” (Sítio da SEPLAG, 2007)

Para complementar o planejamento de desenvolvimento, onze áreas de resultados foram criadas e para cada uma existem objetivos estratégicos e resultados finalísticos, que, por sua vez, são alvo dos Projetos Estruturadores⁸. Ademais, cinco eixos estratégicos expressam os resultados efetivos que se desejam alcançar através da gestão por resultados do Estado. Toda esta estratégia pode ser reunida no Mapa Estratégico concebido pelo Estado de Minas Gerais.

Como ocorre com o PMDI, o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) consiste num planejamento estratégico estadual, porém com horizonte de médio prazo, contendo objetivos mais desdobrados e concretos que se alinham com os principais resultados a serem alcançados pelo governo, no longo e no curto prazo também. No caso do planejamento de curto prazo, o governo mineiro trabalha com as leis orçamentárias anuais, com maior destaque para a Lei Orçamentária Anual (LOA). Portanto, existe um alinhamento temporal do planejamento estratégico e orçamentário do governo para o alcance dos resultados que deseja, em especial a visão de futuro.

De forma resumida, no governo mineiro, os alinhamentos do planejamento estratégico são, segundo Vilhena, Martins e Marini (2006): vinculação entre os resultados de programas públicos e o desenvolvimento, entre a estrutura governamental e a agenda estratégica e, finalmente, entre a alocação de recursos e a agenda estratégica. Portanto, o governo de Minas Gerais, no período de 2003-2010, teve, como pressupostos básicos dos contratos de gestão por produtividade do AR: os mecanismos de controle, *a posteriori*, de coordenação (premiação ou punição ao

⁸ Projetos com prioridades administrativas e financeiras, cujos objetivos são estratégicos para o estado no alcance de resultados e impactos efetivos, e estão reunidos no GERAES, para mais ver PPAG (2008-2011).

alinhamento estratégico), de incentivos ao alcance de resultados e metas, e o acesso dos principais à informação tanto em quantidade quanto em qualidade.

Entretanto, o sucesso desta mudança de paradigma na gestão pública depende de alguns fatores fundamentais, como afirmam Vilhena e Marini (2007): comprometimento da alta liderança executiva do governo com a agenda estratégica; implementação macro-governamental da gestão estratégica; adoção de modelos orientados para resultados, implementação de nova cultura baseada em sistemas de monitoramento e avaliação; vinculação entre os resultados do governo e sociedade.

Portanto, o AR é integrante de um planejamento governamental com perspectivas de curto, médio e longo prazos, baseando-se numa interligação e coordenação não apenas administrativa e organizacional, como também política e econômica.

4. A METODOLOGIA DO ACORDO DE RESULTADOS

O Acordo de Resultados é um contrato de gestão do governo mineiro voltado formalmente para o alcance de resultados, de forma tal que as políticas públicas promovidas obtenham os impactos esperados mais efetivos possíveis sobre a sociedade. Dessa maneira, a metodologia de construção deste instrumento é fundamental para a implementação, a execução e o acompanhamento eficientes e efetivos, além do alinhamento estratégico do planejamento governamental entre as primeira e segunda etapas. A metodologia adotada segue os pressupostos da Gestão por Resultados, que constituem a base de toda a mudança de paradigma de gestão que vem sendo implementado no aparato estatal de Minas Gerais.

Em primeiro lugar, o AR pode ser celebrado mediante adesão ou indução. No primeiro caso, a secretaria/entidade manifesta interesse em realizar instrumento e, no segundo caso, aquela é induzida pelo governo a celebrar o AR. No último caso, a secretaria/entidade recebe tratamento prioritário, pois, se o interesse partiu do governador, indica que a mesma integra a agenda estratégica do estado (MARINI et al, 2006).

As partes pactuantes da negociação e celebração do AR são três: acordante, acordado e interveniente. O acordante é o órgão hierarquicamente superior que é responsável por, além de monitorar, controlar e avaliar os resultados até então obtidos, fornecer insumos para que o acordado tenha condições de cumprir seus objetivos. O acordado é o órgão hierarquicamente inferior que se compromete na execução das ações e no alcance das metas pactuadas. O órgão interveniente é o órgão que fiscaliza o andamento do acordo como também confere apoio para ambas as partes. No caso do estado de Minas Gerais, o acordante é o governador, o acordado é uma secretaria ou entidade e o interveniente a Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) (MARINI et al, 2006).

Em segundo lugar, o procedimento de concepção do instrumento perpassa as seguintes fases, de modo consecutivo: construção da cadeia de valor, do quadro de

indicadores e metas e do plano de ação. A primeira fase consiste numa ferramenta de modelagem organizacional que possibilita observar a organização como uma cadeia de insumos que são processados para geração de produtos, que, posteriormente, provocarão impactos no público alvo da política pública. Nesta etapa, também são concebidos os indicadores de desempenho que podem ser de três tipos: eficiência (relação entre consumo e produto), eficácia (relação entre quantidade e qualidade do produto) e efetividade (relação do impacto e produto)

A abordagem da Cadeia de Valor

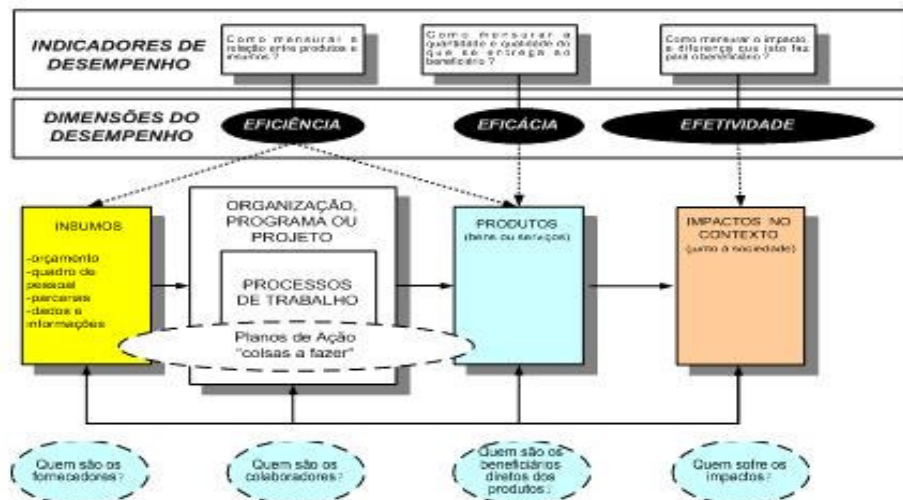


Figura 4: Construção da cadeia de valor

Fonte: VILHENA; MARINI, 2007, pag. 5

A segunda fase é composta por metas e indicadores que devem ser mensuráveis e, principalmente, realistas e desafiadores, refletindo uma gestão que enseja o desenvolvimento e o aprimoramento das funções governamentais, mas baseando em fatos e dados concretos, sem perspectivas imaginárias. Conforme a SEPLAG (2007), é importante salientar que o gerenciamento por resultados deve ser baseado em fatos e dados realísticos, de modo que o alcance das metas ocorra através

da medição por meio de indicadores das ações para que a gestão estratégica da gerência (direção) tenha maior controle sobre os processos e melhor capacidade para a tomada de decisões.

Para esta finalidade, procede-se ao cálculo do valor de referência atual (VR), que representa a meta numérica com atribuição de peso respectivo daquela. O Gráfico de Controle é a forma de apresentação do acompanhamento de execução, sendo, portanto, uma ferramenta importante de controle para evitar desvios e, principalmente, obter os resultados esperados.

A última fase se caracteriza pela elaboração dos planos de ação que consistem, de maneira genérica, nos meios pelos quais ocorrerá o alcance das metas ou dos produtos e representam a ferramenta que concretiza o alinhamento estratégico. Estes instrumentos são construídos a partir dos objetivos/mapas estratégicos das equipes, das metas para cada indicador pactuado e dos prazos de cumprimento para cada ação, de maneira a evitar que ocorram desvios ao longo da execução. Além disso, devem seguir as seguintes orientações: ações escritas conjugadas no infinitivo, definição de um responsável para cada ação e as entregas dos produtos devem ser acompanhados da descrição dos documentos comprobatórios para melhor monitoramento e avaliação. Entretanto, previamente, deve haver um levantamento de dados sobre a organização e a definição da sua identidade com base no mapa de negócios daquela secretaria/entidade (MARINI et al, 2006).

Esta fase possui fundamental importância no que se refere à consolidação do planejamento governamental e, principalmente, ao alinhamento estratégico, pois, neste momento, se concretiza a política por meio de ações, que por sua vez devem explicitar o objetivo do Estado. Isso significa que deve haver um alinhamento entre o planejamento elaborado pelos órgãos administrativos do governo e as ações pactuadas nos planos, ou seja, deve haver uma convergência no tocante aos resultados advindos das ações e o que é planejado.

Algumas técnicas gerenciais estão representadas, nesta fase: *Balanced Score Card* (BSC) e Diagrama de causa e efeito. O BSC é utilizado para elaborar os

objetivos/mapas estratégicos de cada secretaria/entidade, inclusive havendo um desdobramento para os órgãos imediatamente inferiores hierarquicamente.



Figura 5: *Balanced Score Card* (BSC)

Fonte: KAPLAN; NORTON, 1997

O Diagrama de causa e efeito foi desenvolvido por Ishikawa e procura identificar e ponderar os possíveis fatores que levaram a um resultado final conhecido.

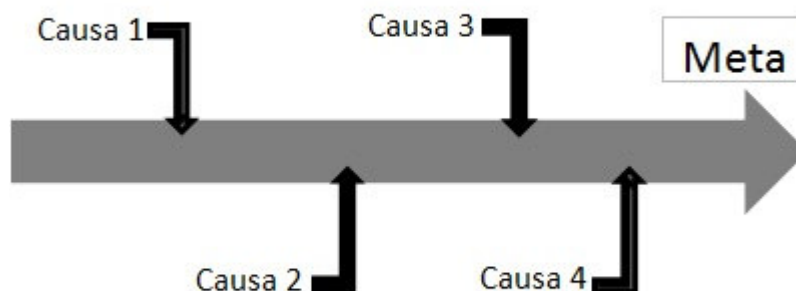


Figura 6: Diagrama de causa e efeito

Fonte: Elaboração própria

Ademais, o PDCA (plan, do, check, act), cuja abreviatura demonstra um processo de aprendizagem do gerenciamento por resultados: *plan* (planejar), *do* (executar), *check* (avaliar os resultados) e *act* (responder), e expressa sistematicamente gestão pública pelo desenvolvimento da qualidade. Usualmente, esta técnica é utilizada para o progresso da performance do serviço público frente aos seus objetivos, buscando consolidar um ciclo virtuoso da administração gerencialista, especialmente em Minas Gerais.

O primeiro passo (*plan*) se refere ao planejamento estratégico com a elaboração de indicadores, dos planos de ação e projetos, estabelecimento das metas e construção da matriz SWOT (*Strengths, Weaknesses, Opportunities e Threats* – Forças, Fraquezas, Oportunidades, Ameças). Em seguida, ocorre a implantação (*do*) dos planos de ação e projetos, que posteriormente terão seus resultados verificados (*check*) através da avaliação das metas pactuadas. Por fim, ocorre a identificação dos problemas e desvios com a realização respectiva de ações corretivas (*act*) como também a abstração das lições das experiências bem sucedidas, que poderão ser repetidas no futuro. Este caminho busca demonstrar uma lógica de aprendizagem sobre a qualidade do serviço público, que deve buscar um aprimoramento constante através do uso de ferramentas gerenciais, que foram importadas da gestão privada para a pública (SEPLAG, 2007).

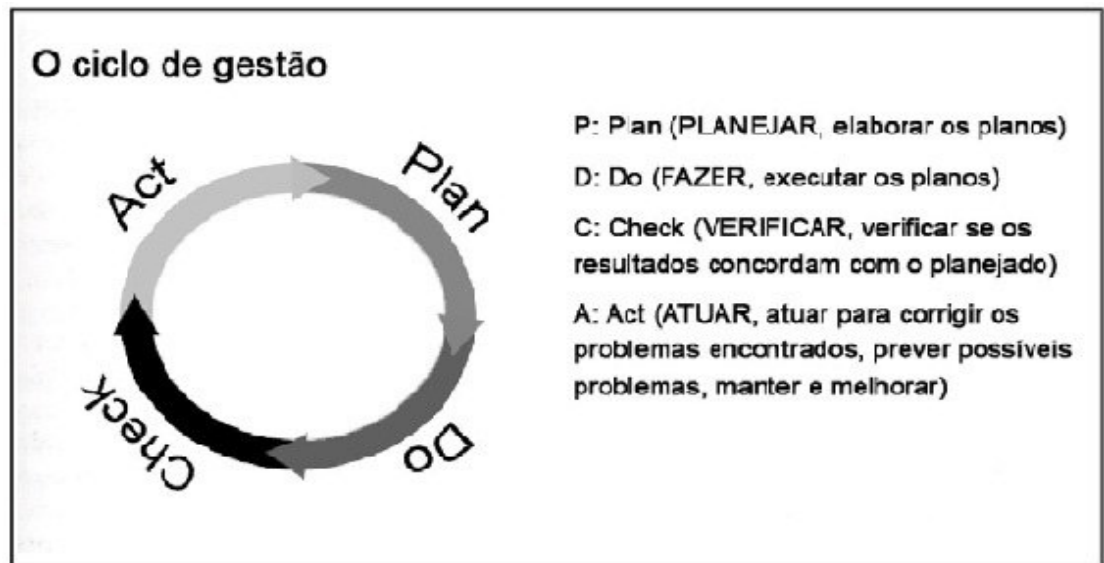


Figura 7: PDCA

Fonte: SERRA, 2008, pag. 42

Para finalizar tal fase, existem outras técnicas de sistemática de acompanhamento que contribuem para a busca do alinhamento estratégico: Relatório Executivo e Gestão à vista, porém não serão discutidos neste trabalho já que não são objetos de estudo.

Em terceiro lugar, durante a negociação entre as partes, a formulação do AR ocorre simultaneamente por uma equipe formada por ambos lados envolvidos na contratualização. A celebração definitiva acontece quando há a validação pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, cuja responsabilidade é avaliar o grau de aderência do instrumento ao planejamento governamental, e pela Subsecretaria de Gestão, cuja responsabilidade é avaliar as autonomias e a representatividade da missão nos indicadores e metas propostos (ambas subsecretarias da SEPLAG) (MARINI et al, 2006). Ao final do processo de elaboração, é formada a Comissão de Acompanhamento e Avaliação (CAA), composta por representantes das partes envolvidas na pactuação, e que tem o objetivo de avaliar e acompanhar os resultados obtidos do AR ao longo de um período mínimo de seis meses. É importante salientar

que tal comissão, em tese, deve ter alta capacidade técnica e autonomia funcional e política (TORRES, 2007).

Por fim, os elementos que integram o documento do contrato do AR são: objeto e finalidade; direitos, obrigações e responsabilidades do acordante e do acordado e compromisso dos intervenientes; as autonomias gerencial, orçamentária e financeira; critérios de cálculo do prêmio por produtividade; sistemática de monitoramento e avaliação; condições de vigência (NEVES; MELO, 2007).

5. O ACORDO DE RESULTADOS DA SUBSECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL (SUBSECOM)

A Subsecretaria de Comunicação Social foi criada no primeiro ano do primeiro mandato de Aécio Neves. Na ocasião, deixa de ser uma Secretaria de Estado para enquadrar-se como uma Subsecretaria da Secretaria de Estado de Governo (SEGOV). A missão primordial do órgão é, conforme seu mapa estratégico (ver anexo): “coordenar e executar a publicidade e divulgar atos e ações do governo tempestivamente, visando fornecer informações ao cidadão mineiro precisas e transparentes” (SEPLAG, 2009).

Essa missão, agregando-se às missões das duas outras subsecretarias integrantes da SEGOV, Casa Civil e Assuntos Municipais, estabelece ou dá forma à missão da secretaria: “coordenar a articulação política entre o Estado, os poderes instituídos e as esferas de governo, apoiar o funcionamento da governadoria e divulgar atos e ações do governo orientados para implantação das políticas públicas” (SEPLAG, 2009). Além disso, o Decreto 44.988 de 2008 dispõe sobre as competências da secretaria e de seus órgãos subordinados.

O AR da SUBSECOM é constituído de três equipes de trabalho: Gabinete da Subsecretaria de Comunicação Social, Superintendência de Imprensa e Superintendência de Publicidade. Como previsto na arquitetura mais geral do AR, cada equipe possui seus próprios indicadores e produtos (resultado de uma ação). É importante observar que a coordenação e monitoramento do AR de toda a SEGOV é de responsabilidade da Assessoria de Gestão Estratégica (AGES), que, além de ser uma equipe de trabalho com ações e produtos, é subordinada à Subsecretaria de Casa Civil e repassa as informações para a SEPLAG.

5.1 Planos de Ação de Comunicação

O objeto de estudo deste trabalho serão os produtos A1077 e A1078 do AR da SUBSECOM de 2010, que constituem os Planos de Ação de Comunicação acordados

entre as equipes da Superintendência de Imprensa e de Publicidade da SUBSECOM com Assessorias de Comunicação (ASCOM) de outras Secretarias, mantendo-se a mesma pactuação do AR de 2009. No caso, as Secretarias de Estado participantes da pactuação do plano são: Saúde (SES), Educação (SEE), Transporte e Obras Públicas (SETOP) (A1077) e Defesa Social (SEDS) (A1078). É importante salientar que cada secretaria possui seu próprio Plano de Ação de Comunicação, ou seja, a pactuação é realizada individualmente com cada órgão. Conforme o AR da SUBSECOM, a missão relacionada a tais planos é da própria SEGOV, ou seja, os planos de ação estão acordados na 1ª Etapa do AR da SEGOV, logo são elementos importantes de alinhamento entre esta instituição e o governador. O acompanhamento e o monitoramento de execução dos planos de ação de comunicação possuem indicadores respectivos para os produtos A1077 e A1078, mas não serão analisados neste trabalho.

Embora a equipe do Gabinete da Subsecretaria não seja uma equipe de trabalho participante destes produtos, pois o AR envolve apenas as duas superintendências subordinadas na SUBSECOM, aquela está diretamente interessada no monitoramento, execução e avaliação dos planos, como comprovam as reuniões gerenciais mensais, quando os índices de execução de monitoramento dos indicadores são apresentados ao Subsecretário da SUBSECOM. O índice de execução é o percentual do total de ações realizadas dividido pelo total de ações pactuadas nos planos.

O processo de elaboração dos planos se inicia por meio dos produtos de duas ações, que, por sua vez, se baseiam em duas pesquisas: Pesquisa de Satisfação com a Qualidade dos Serviços Públicos e Pesquisa de Percepção de Medo no Estado de Minas Gerais. A primeira pesquisa é coordenada pela SUMIN (Superintendência Central de Modernização Institucional)/SEPLAG e avalia os seguintes serviços públicos: saúde, segurança, educação, coleta de lixo e infra-estrutura (água, esgoto, energia elétrica e estradas). A segunda é coordenada pela SEDS e pelo EpR/SEPLAG e avalia a frequência e a natureza da ocorrência de crimes e seus impactos na segurança dos indivíduos.

Após receber os resultados das pesquisas, a SUBSECOM realiza uma reunião com a Assessoria de Comunicação (ASCOM) de cada secretaria participante da

pactuação dos planos de ação. Neste momento, a ASCOM propõe uma primeira versão do plano com ações e prazos que, em seguida, são discutidos com o Subsecretário da SUBSECOM, que, por sua vez, sugere modificações que achar cabíveis em relação ao conteúdo das ações. Posteriormente, a AGES analisa tal versão sob a perspectiva técnica de elaboração dos planos e, caso seja necessário, corrige o plano, ou seja, sua responsabilidade se limita às formalidades de elaboração das ações que devem seguir as normas estabelecidas pela SUMIN/SEPLAG e expostas na Metodologia do Acordo de Resultados. Assim, não há qualquer apreciação ou juízo de valor sobre os produtos em si. Após os ajustes realizados pela SEGOV, a ASCOM estabelece as ações e os prazos definitivos, validando o plano, que é submetido novamente ao Subsecretário da SUBSECOM, que também o valida, e, em seguida, a validação final é de responsabilidade da SEPLAG.

O processo de construção do instrumento é fundamental para o alinhamento estratégico governamental que ocorre através do AR, pois é nesta fase que as ações propostas devem intrinsecamente expressar a missão da organização, no caso, da SEGOV, mais especificamente, da SUBSECOM, e sua relação com os objetivos estratégicos do estado. Isto significa que o plano deve conter ações que tenham não apenas conteúdo de cunho setorial das secretarias acordantes, mas devem ter também caráter de comunicação social, ou seja, devem fornecer informações ao cidadão sobre as atividades do governo, fato que mantém estreita relação com a transparência governamental.

Nos processos de elaboração dos planos, ou seja, na fase de negociação, os assessores de comunicação conhecem suas principais funções do cargo e sua capacidade de trabalho e de produtividade, presumindo-se que elencam ações e metas, conforme considerações e critérios que lhes sejam próprios. Portanto, teoricamente, os assessores têm uma janela de oportunidade para pactuar ações de seu interesse, não necessariamente alinhados nem com a missão do mapa estratégico do AR nem com as funções últimas da SUBSECOM, estas reguladas pelo Decreto 44.988 (ver anexo) e, muito menos ainda, com uma política governamental na área de comunicação social. De maneira que o pressuposto desta perspectiva é que as ASCOM's possuem

comportamentos racionais orientados para seus próprios interesses, e não para o Estado como um todo.

Portanto, a negociação entre a SUBSECOM e as ASCOM's se caracteriza pela desigualdade de condições de conhecimento entre as partes, consoante os pressupostos do modelo agente-principal, que se reflete diretamente nos conteúdos dos planos de ação. Isto significa que há espaço para discricionariedade e oportunismo por parte dos assessores, conferindo autonomia decisória para acordar ações de seu interesse, que podem incluir metas com valores de referências baixos, não realistas ou desafiadoras, ao contrário do que se preconiza na metodologia do AR.

Assim, embora a SUBSECOM tenha responsabilidade e interesse na boa execução dos Planos de Ação de Comunicação, sua interferência na formulação de tais planos se restringe à avaliação do Subsecretário de Comunicação Social, ou seja, não há discussão aprofundada em relação ao conteúdo das ações propriamente ditas que tenha uma iniciativa de maior amplitude da SUBSECOM, ocorrendo, majoritariamente, uma discussão sobre os aspectos técnicos e metodológicos das mesmas. Ainda que o Subsecretário da SUBSECOM tenha participação direta na formulação, este não possui as mesmas condições de autonomia para pactuar ações como os assessores possuem.

Esta situação se agrava na medida em que as ASCOM's não se encontram subordinadas a SUBSECOM, aumentando o grau de assimetria informacional e a dificuldade de imposição de prescrições e políticas àquelas no momento da negociação. Este fato implica num possível conflito de interesses, já que as ASCOM's pertencem a Secretarias de Estado distintas, portanto, com objetivos diversos da SUBSECOM, ainda que não necessariamente contraditórios. Entretanto, este aspecto poderia ser amenizado caso a pactuação dos planos tivesse ocorrido nos últimos Acordos de Resultados da subsecretaria, de forma que esta teria maior conhecimento histórico sobre a capacidade de trabalho e as reais funções das assessorias, ou seja, sobre o "tipo" do agente. Isto está relacionado com o aumento de fluxo de informações entre os acordantes por meio da denominada "dependência de trajetória", pois uma relação histórica tende a proporcionar maior intercâmbio e transparência de informações entre as partes, principalmente sobre o agente e suas funções.

Outro possível fator amenizador seria o compartilhamento de interesses relativos a uma política de comunicação social comum no âmbito do governo, que ocorreria entre as assessorias e a subsecretaria, encontrando, no Subsecretário, o papel de articulação de tal política. A política se tornaria o fator balizador comum de alinhamento dos planos, na medida em que serviria de orientação para a definição dos conteúdos prioritários, ainda que estes sejam de caráter setorial, e de modo que houvesse uma convergência para a missão da SUBSECOM. Entretanto, nesta questão, há necessidade evolutiva da pactuação, na medida em que as ações abarcam aspectos de comunicação interna, agenda positiva (publicidade) e conteúdo informativo. Dessa maneira, considerando a existência de tal política, não se pode reconhecer com clareza sua aplicação aos planos de maneira geral em razão de uma falta de uma regularidade tanto de tais aspectos quanto de uma definição de prioridades nos conteúdos das ações.

Com fim de ilustração, as ações do plano da SEDS (ver anexo) abarcam conteúdos relativos de todos os aspectos: “Elaborar plano de comunicação interna para a Secretaria de Estado de Defesa Social” (comunicação interna), “Enviar 15 sugestões de pautas positivas à imprensa” (agenda positiva) e “Divulgar à imprensa e à população os Boletins de Informações Criminais do Estado” (conteúdo informativo).

Em vista a complementar tal argumento, uma análise de dois anos consecutivos de contratualização dos planos indica que apenas 8 ações, num total de 31, referentes aos quatro Planos de Ação de Comunicação permaneceram do ano de 2009 para o ano de 2010, indicando uma falta de continuidade na política de comunicação social e uma regularidade mínima, que poderia ser ampliada.

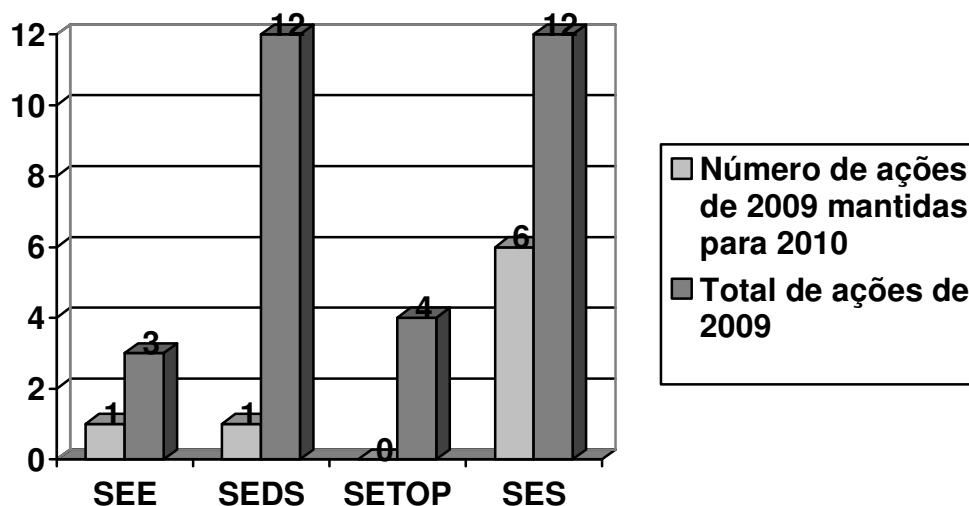


Gráfico 1: Números de ações dos Planos de Ação de Comunicação que permaneceram do ano de 2009 para 2010

Fonte: Dados dos Planos de Ação de Comunicação

Além disso, o número de ações por plano de cada uma das secretarias apresentou variações de um AR para outro, novamente apontando para a dificuldade de regularidade das ações e uma falta de clareza em relação a orientação política aplicada aos planos.

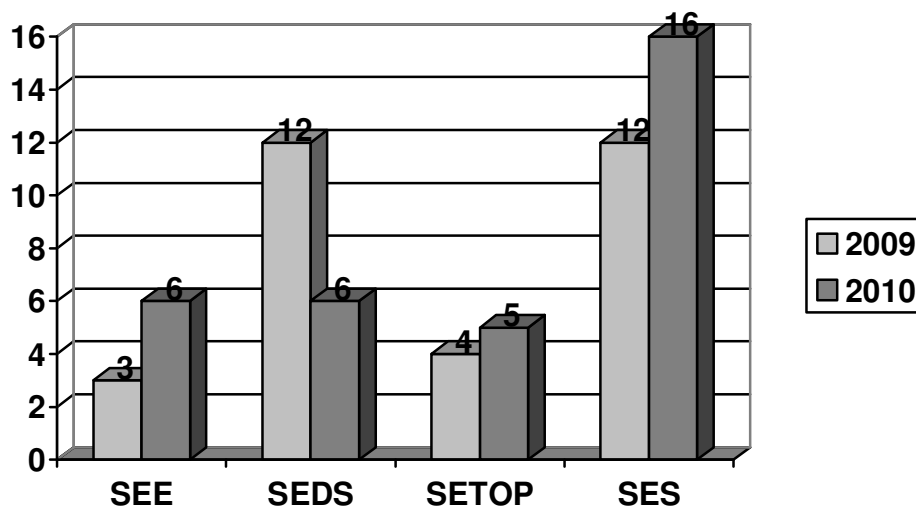


Gráfico 2: Números de ações dos Planos de Ação de Comunicação nos anos de 2009 e 2010

Fonte: Dados dos Planos de Ação de Comunicação

Assim, buscando a regularidade de algumas ações pactuadas nos planos, a *standartização* seria uma maneira de estabelecer uma continuidade de estratégias para uma política de comunicação social governamental a longo prazo. Tais ações poderiam ser avaliadas com maior profundidade na medida em que se conheceria seu histórico e seu valor de referência (VR). Esta regularidade se aplica, por exemplo, à ação de “Campanha de cadastramento escolar” da ASCOM/SEE (ver anexo) que visa, todos anos, informar os cidadãos sobre o tema, que é importante tanto para a sociedade quanto para o estado que fornece o serviço educacional.

Conforme a teoria do agente-principal abordada neste estudo, a assimetria informacional ocorre a partir do momento em que há uma delegação, por meio de um contrato de resultados, no caso, uma delegação da competência de elaboração dos planos para as ASCOM, que, assumindo o papel de agente, possui controle sobre os mesmos. De forma que o conhecimento privilegiado dos assessores sobre suas próprias funções favorece a adoção de condutas baseadas por oportunismo, racionalidade limitada e discricionariedade. Ao passo que a SUBSECOM, assumindo o papel de principal, tem a propriedade e a responsabilidade sobre objeto contratualizado, mas não tem o controle sobre o conteúdo das ações. Desse modo, observa-se um desequilíbrio entre as partes no momento da pactuação que se reflete sobre as duas etapas subsequentes da Contratualização de Resultados: acompanhamento ou monitoramento e avaliação dos resultados.

Esta conjuntura pode provocar efeitos imprevistos, demandando a execução de planos de ação para corrigir possíveis desvios. A ação do plano da SES (ver anexo) de “Monitorar os resultados do Canal Minas Saúde” reflete de maneira clara esta conjuntura, na medida em que havia desconhecimento quase completo por uma parte da SEGOV sobre as atividades e funções do referido canal dentro da Secretaria de Estado de Saúde.

Portanto, a participação mais ativa e incisiva da SUBSECOM na pactuação de ações de sua responsabilidade implica num alinhamento mais profundo do AR, logo numa integração mais intensa entre as ASCOM's e a SEGOV, não somente no tocante à transparência e ao intercâmbio de informações, mas em relação aos objetivos organizacionais. Dessa maneira, seria possível restringir a ocorrência de políticas, estritamente setoriais ou particularistas, mas substituindo-as por uma política setorial com caráter mais integrado com a subsecretaria e o planejamento estratégico.

O pressuposto da teoria agente-principal, como visto anteriormente, é o comportamento moldado pelo sistema econômico do capitalismo na medida em que o indivíduo age conforme objetivos próprios. Entretanto, este pressuposto contrapõe-se com os princípios burocráticos que os funcionários do serviço público possuem comportamentos cooperativos e *ethos* público. Neste último caso, os assessores teriam consciência dos objetivos organizacionais e da missão da SUBSECOM e de suas assessorias e, então, elencariam ações que efetivamente cumprissem seu papel de comunicação social, alinhando-se ao planejamento estratégico governamental. Na prática, as ASCOM's estão sendo alinhadas, porém ainda há espaço para uma maior integração e alinhamento entre as partes pactuantes.

Dessa maneira, a transparência informacional e o compartilhamento de interesses mútuos, preconizados pela Contratualização de Resultados, pode ficar comprometida com os possíveis comportamentos “utilitaristas” das ASCOM's. Conseqüentemente, o alinhamento entre a gerência e os funcionários também se torna ameaçado pela possível incompatibilidade de objetivos e de interesses entre as secretarias pactuantes e a Subsecretaria de Comunicação Social. Neste caso, a flexibilidade e a autonomia, pilares da Gestão por Resultados (GpR), se tornariam elementos para o oportunismo e a discricionariedade, ao invés de proporcionarem um gerenciamento para alcance efetivo de efeitos positivos para o governo, e por consequência, para a população.

A situação acima descrita é bem retratada pelo aspecto da agenda positiva, que se destaca como elemento comum na pactuação dos planos, se apresentando como um possível comportamento “utilitarista” das ASCOM's para veicular publicidade setorial

de autopromoção. Isto se explicita por meio da ação “Produzir e veicular campanha publicitária para informação sobre a nova Antônio Carlos” da ASCOM/SETOP (ver anexo). A agenda positiva é um fator importante de comunicação social para o setor público, logo está integrada diretamente a sua política na referida área. Porém, a questão que se coloca é se tal publicidade esteja efetivamente alinhada com o planejamento que ocorre por meio da formulação dos planos e consoante com a missão da SUBSECOM de informar os cidadãos com dados precisos e transparentes.

A argumentação teórica observa também que os contratos são baseados na racionalidade limitada em razão de que os comportamentos da parte contratada (ASCOM) não são completamente observáveis pela contratante, ou seja, a capacidade de trabalho e de produtividade dos “agentes” não é conhecida pela gerência da SUBSECOM.

Entretanto, a própria teoria agente-principal indica algumas maneiras de superar as dificuldades encontradas nesta situação. Das propostas apresentadas, a que mais se aproxima do arranjo do AR do Estado de Minas Gerais se relaciona com os incentivos como fatores variáveis de desempenho no que se refere à mensuração de produtividade do trabalho. Teoricamente, tais incentivos são ferramentas de alinhamento da conduta do agente (ASCOM) ao principal (SUBSECOM), ou seja, caso haja a correta execução do objeto pactuado, existe algum tipo de premiação, seja financeira ou não. Porém, sabendo que os próprios assessores são, em grande parte, definidores das ações dos planos e conhecendo sua capacidade de produtividade de trabalho, os incentivos se tornam, também em grande parte, ineficazes na medida em que os assessores não assumem o risco da responsabilidade (e também não possuem algum tipo de incentivo para tal) de pactuar ações que não são capazes de cumprir. Portanto, a estrutura de incentivos também é afetada pela assimetria informacional decorrente do modelo de agência.

Esta situação se apresenta claramente nas ações que pactuam uma meta de produção de matérias, como são os casos das seguintes ações do plano da SES: “Produzir 50 matérias positivas, focadas, quando possível, na promoção da saúde” e

“Pautar 5 programas de TV educativas e comerciais que formem opinião”. Em ambas ações, a meta foi alcançada com antecedência considerável.

Sobre esta estrutura de incentivos que permeiam os Planos de Ação de Comunicação, pode-se observar que a melhoria do desempenho ocorreria através de uma regularidade na pactuação de determinadas ações, uma política de comunicação social e, principalmente, uma contratualização mais adequada dos planos. Isto se justifica na medida em que, havendo maior conhecimento e informação sobre a orientação e alinhamento que se deseja aos planos, os incentivos que são postos seriam mais adequados e eficazes para o aumento do desempenho. Entretanto, a questão do que seria um bom desempenho para uma área subjetiva e política, como a comunicação social, ainda permaneceria indecisa e sem uma solução clara e objetiva.

A teoria *street-level bureaucracies* contribui para a análise ao afirmar que os padrões universalistas possuem restrições em funções organizacionais de caráter mais complexo e variado. Tais funções, conforme a própria teoria, geralmente, se encontram sob a responsabilidade de funcionários que executam as atividades finalísticas da organização, relacionando diretamente com os cidadãos. Embora a SUBSECOM não seja por definição considerada uma *street-level bureaucracy* devido às suas funções precípuas (Decreto 44.988/2008) de comunicação social e as ASCOM's não sejam subordinadas à subsecretaria, os Planos de Ação de Comunicação contêm algumas características que invocam os princípios de tal modelo teórico.

O principal pressuposto de tal modelo está relacionado com o fato de que os funcionários públicos possuem maior grau de discricionariedade decisória para determinar suas condutas no exercício e na execução de suas funções, que, no caso em estudo, corresponderiam aos assessores das ASCOM's. Semelhantemente ao processo de contratualização, a prescrição da conduta e sua previsibilidade quanto ao cumprimento pelos funcionários não são completas, devido, principalmente, à assimetria informacional existente entre a subsecretaria e as assessorias. Além da própria desigualdade de informações entre as partes pactuantes, as circunstâncias organizacionais impedem que uma *standartização* consiga prescrever as condutas possíveis e de maneira completa em razão da complexidade e variabilidade das

funções exercidas pelos assessores. As atividades governamentais relacionadas à comunicação social, pela sua própria natureza, enfrentam dificuldades de padronização dos deveres acerca desta função governamental, ou seja, as características que definem a comunicação social dificultam uma regulamentação padronizada da mesma.

Portanto, a aplicação da teoria *street-level bureaucracy* ao caso também expõe que os interesses dos funcionários de linha podem ser dissociados dos gerentes, ou seja, pode haver uma dificuldade de alinhamento das condutas e, por consequência, das ações pactuadas nos planos aos objetivos estratégicos que envolvem a contratualização dos resultados no governo. Logo, as dificuldades se encontram na supervisão e no controle sobre os assessores, que, se encontrando em outras secretarias, têm seus comportamentos alinhados com maior dificuldade pela gerência da SUBSECOM devido à complexidade e à variabilidade das funções específicas de comunicação social de cada uma das ASCOM's e à natureza desta atividade governamental.

Assim, as circunstâncias da negociação e pactuação dos Planos de Ação de Comunicação indicam um cenário descentralizado e disperso em razão da discricionariedade e autonomia dada aos assessores por meio de delegação para a definição das ações. Logo, um gerenciamento centralizado baseado no compartilhamento de interesses e, principalmente, no alinhamento estratégico em torno dos objetivos da comunicação social é necessário. Tal gerenciamento deveria ser articulado, em princípio, pela AGES em conjunto com a gerência da SUBSECOM. Ambos órgãos têm, em tese, capacidade técnica para aferir com maior profundidade o alinhamento estratégico, pois possuem maior grau de clareza acerca das funções da comunicação social governamental.

Portanto, o maior desafio que pode ser identificado é o alinhamento estratégico entre uma possível política governamental de comunicação social e os Planos de Ação de Comunicação. A orientação das condutas e dos objetivos dos assessores para tal política tem como propósito a busca pela realização da missão e dos objetivos da SUBSECOM. Nesta perspectiva, procura-se evitar fragmentação e descentralização da formulação das ações, que ocorre em virtude do alto grau de autonomia decisória das

ASCOM's, refletindo diretamente no planejamento governamental, principalmente no tocante ao AR.

Assim, a importância desta reflexão se apresenta no fato de que dentro do governo, existem agentes que não necessariamente trabalham em completa consonância com os objetivos do AR e, especialmente, com o planejamento, tão relevante para o alcance dos resultados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Gestão por Resultados é uma inovação operacionalizada sob auspícios da Nova Gestão Pública (NPM), propondo novas formas de administração para o setor público. A contratualização de resultados decorrente desta corrente e implantada no estado de Minas Gerais por meio do Acordo de Resultados buscou mobilizar o corpo burocrático para além do cumprimento estrito das funções a ele designadas, estabelecendo metas e indicadores de mensuração de desempenho.

No caso estudado, a contratualização de resultados buscou ampliar e aumentar a capacidade de comunicação informativa relativa a áreas setoriais do governo, ao estabelecer o cumprimento de ações que expressassem essa ideia. Como já foi afirmado anteriormente, a comunicação social tem estreita relação com a transparência e prestação de contas do Estado, ao tornar mais evidente as atividades que são desenvolvidas dentro da organização para o cidadão. Neste sentido, os planos complementam a função de comunicação governamental na medida em que a SUBSECOM se compromete com sua missão de transmissão de conteúdo informativo e relevante aos cidadãos.

Entretanto, os pilares da GpR não são completamente adequados para qualquer contexto e ambiente organizacional do setor público, como demonstra a análise do caso. Embora a autonomia e a discricionariedade sejam fatores para o aumento de produtividade e o alcance dos objetivos institucionais de certas organizações, já em relação a outras não são tão indicadas. Assim, a teoria ou os modelos da GpR devem ser adotados com cautela pela administração, pois podem se mostrar, por vezes, inadequados para a organização. Isto não quer dizer que não são bons o suficiente para que o setor público os introduza, mas o governo não pode adotá-los sem quaisquer critérios e considerações a respeito de cada organização.

Cada uma das secretarias possui suas próprias características e funções, então não se espera que um modelo teórico, como o da contratualização de resultados, fosse ser adequado para todas elas. Isto significa que o modelo deve ser adaptado para os

contextos específicos da organização pública, nos limites que esta impõe. Portanto, um arranjo como o Acordo de Resultado tem como variáveis os próprios conteúdos pactuados, ou seja, os produtos e indicadores específicos de cada órgão. Porém, o ponto relevante nesta abordagem é que a autonomia e a discricionariedade não são benéficas e produtivas para o setor público, caso quem exerça tais elementos, nas suas próprias funções, não tenha consciência plena da orientação e alinhamento das ações aos objetivos organizacionais e governamentais.

Portanto, o *ethos* público ainda permanece como o comportamento desejado aos funcionários públicos, desvalorizando a perspectiva do *homo economicus*, como um indivíduo utilitarista que age apenas conforme seu interesse. O setor público trabalha para atender as demandas sociais que são colocadas na agenda política do governo, e não funciona para implementar seus interesses. Assim, o interesse público não pode ser submetido ao interesse do governo, pois o primeiro é mais relevante e urgente à sociedade, de modo que o cálculo utilitarista, predominante do setor privado, não pode dominar a administração pública. Isto significa que os pressupostos da GpR, implantados no Estado, não podem sobrepujar o fim último do Estado: promover o bem estar social da população. Logo, a adesão aos princípios privados de gestão deve ser realizada com ponderação, já que a organização pública possui suas particularidades e estas devem ser respeitadas.

Castells (1991) desenvolve a perspectiva de uma integração do governo e suas funções através da concepção do Estado-rede. Logo, o alinhamento das funções estatais em torno de um objetivo maior significa um trabalho conjunto, não isolado, com compartilhamento de informações, principalmente.

Assim, o aspecto mais importante e crítico da GpR é o grau de aderência e alinhamento que o funcionário público possui em relação aos objetivos organizacionais e, numa perspectiva ampla, aos objetivos governamentais. As atividades desenvolvidas nas funções de cada agente público devem convergir para uma missão, que refletiria o fim último do Estado. Portanto, o sucesso de uma instituição depende de quão alinhada é a função do funcionário ao fim organizacional. Isto significa que todas atividades desenvolvidas devem ter como foco e orientação a missão institucional e, no caso do

Estado, os fins são complexos, na medida em que ele possui relação com demandas heterogêneas de grupos sociais distintos.

Diante das circunstâncias de pactuação dos Planos de Ação de Comunicação, uma proposta de contratualização através do alinhamento estratégico entre os objetivos e a missão da SUBSECOM e das ASCOM's tem o propósito de proporcionar maior transparência informacional entre ambas as partes, além de um alcance de interesses mútuos e convergentes para a consecução de resultados efetivos para a sociedade, ou seja, fornecimento de informações precisas e completas aos cidadãos.

Essa proposta de contratualização foca na atenuação dos efeitos perversos apresentados pelo modelo teórico agente-principal com relação, principalmente, à informação, e na padronização de parte das ações de comunicação social, estabelecendo contratos cujos pressupostos invoquem um alinhamento mais intenso entre a SUBSECOM e as ASCOM's, e uma política governamental de comunicação social mais difundida. Isto significa que os conteúdos das ações pactuadas nos planos necessitam de ser mais profundamente discutidos entre a gerência da SUBSECOM, a AGES e as ASCOM's. A definição dos conteúdos procura contemplar um alinhamento estratégico em torno da função de comunicação social e das missões das secretarias participantes do AR, incluindo a SEGOV como uma parte de maior iniciativa na proposição de ações que considerar relevantes para o planejamento governamental.

Nesta perspectiva, a proposição, em última análise, de uma integração entre comunicação social setorial e governamental, tendo como instrumento deste processo os Planos de Ação de Comunicação. Assim, uma pactuação não focada estritamente em políticas particulares de cada ASCOM é desejável, ou seja, não se possui como objetivo um isolamento burocrático das mesmas, sem quaisquer relações exteriores. A ampliação da política de comunicação social no Estado por meio da integração deverá ser um processo difícil na medida em que cada ASCOM possui seu próprio método de trabalho e produtividade, além das especificidades dos conteúdos que produzem. Portanto, a integração da comunicação social no estado significa convergir e centralizar em torno da missão e objetivos governamentais, cuja articulação e coordenação seria

posta pela SEGOV, através da gerência SUBSECOM e da AGES, e da SEPLAG, como órgão gestor do governo.

Neste sentido, a negociação da pactuação das ações e sua metodologia teriam, como orientação primordial, a apreciação do conteúdo e a proposição de ações de caráter regular voltadas para o fornecimento de informações essenciais à sociedade em geral. Portanto, os incentivos para o satisfatório desempenho na execução das ações implicam não apenas em estímulos de caráter institucional voltados para a simples implementação do AR, mas ultrapassam esta perspectiva ao propor ações que efetivamente tenham efeitos para a população, no que se refere à publicidade e à divulgação de informações, e para a administração pública estadual, no tocante à comunicação interna. Assim, os planos não devem se limitar ao sentido estrito de cumprimento de ações mas ampliar esta perspectiva para a ideia de “fornecer ao cidadão mineiro informações precisas e transparentes” (SEPLAG, 2009) como afirma a missão da SUBSECOM.

Além disso, conforme a Gestão por Resultados, o Acordo de Resultados não possui como princípio norteador a simples reprodução, continuidade ou formalização de ações anteriores, ou seja, o estrito cumprimento de funções que já vinham sendo realizadas pelas ASCOM's antes da implementação do novo tipo de gerenciamento no governo estadual. O AR pretende incrementar as atividades anteriormente desenvolvidas através da mensuração da produtividade do trabalho e do estabelecimento de incentivos de desempenho por meio de metas. Porém, para que haja uma implementação bem sucedida deste modelo, a liderança e a mobilização pela parte interessada na execução satisfatória das funções deve compreender um comprometimento com a transformação da gestão na administração e na modernização institucional. No caso, como já foi indicado, a AGES, a gerência da SUBSECOM e a SEPLAG seriam os órgãos recomendados para promover esta mudança no gerenciamento governamental com impacto na administração pública em geral, não possuindo um comportamento, em maior parte, passivo, mas propondo ativamente ações que entenderem como adequadas para os planos.

Logo, a convergência dos Planos de Ação de Comunicação para os fins governamentais é fundamental como pressuposto de alinhamento do Acordo de Resultados de 1ª Etapa. A forma de alcançar esse objetivo é através da pactuação de ações que realmente expressem a missão governamental na área de comunicação social e por meio do estabelecimento de uma estrutura de incentivos com maior eficácia. Apenas dessa maneira, será possível uma concretização da concepção da Gestão por Resultados na SUBSECOM nos seus Planos de Ação de Comunicação.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. [Belo Horizonte, 2010]. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/>> Acesso: em 6 jun. 2010

ALCOFORADO, Flávio Carneiro Guedes. **Contratualização e eficiência no setor público**: as organizações sociais. [Belo Horizonte, 2010]. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/>> Acesso: em 6 jun. 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Burocracia pública na construção do Brasil**. [Belo Horizonte, 2010]. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/>> Acesso: em 6 jun. 2010.

_____. **Da administração pública burocrática à gerencial**. [Belo Horizonte, 2010]. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/>> Acesso: em 6 jun. 2010.

CAMPOS, Éder Sá Alves; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. **Gestão por resultados em Minas Gerais**: análise crítica arranjo incremental de monitoramento e avaliação. [Belo Horizonte, 2010]. Disponível em <<http://www.anpad.org.br>> Acesso em: 16 jul. 2010.

CASTELLS, Manuel. **Para o Estado-Rede**: globalização econômica e instituições políticas na era da informação. in Bresser Pereira, L.C., Wilhelm, J. e Sola, L. **Sociedade e Estado em Transformação**. Brasília: ENAP, 1991.

CLAD, Conselho Científico. **Uma Nova Gestão Pública para a América Latina**. Documento do CLAD, 1998.

CORRÊA, Izabela Moreira. **Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais**. [Belo Horizonte, 2010]. Disponível em <<http://www.scielo.br>> Acesso em: 6 jun. 2010.

GARZON, André Baptista. **A definição e o monitoramento de metas por equipe**: uma análise sob a perspectiva da Secretaria de Estado de Esportes e Juventude. 2009.

Monografia (Graduação em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2009.

KAPLAN, R. S.; NORTON, D. P. **A estratégia em ação**: balanced scorecard. Rio de Janeiro: Campus, 1997.

JANN, Werner; RELCHARD, Christoph. **Melhores práticas na modernização do Estado**. [Belo horizonte, 2010]. Disponível em <<http://www.enap.gov.br>> Acesso em: 6 jun. 2010.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do Trabalho Científico**. 3 ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1996.

MARINI, Caio. **O contexto contemporâneo da administração pública na América Latina**. [Belo horizonte, 2010]. Disponível em <<http://www.enap.gov.br>> Acesso em 6 jun. 2010

MARINI, Caio. ET AL. **Acordo de Resultados**. In: VILHENA, Renata. ET AL. **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 95-128.

MELO, Frederico César Silva Melo; MIRANDA, Cynthia Lanna de. **Mecanismos de incentivos atrelados ao modelo de gestão por resultados em Minas Gerais**. [Belo horizonte, 2010]. Disponível em <<http://www.seplag.mg.gov.br>> Acesso em: 6 jun. 2010.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Acordo de Resultados**. [Belo horizonte, 2010]. Disponível em <<http://www.seplag.mg.gov.br>> Acesso em: 6 jun. 2010.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. [Belo horizonte, 2010]. Disponível em <<http://www.seplag.mg.gov.br>> Acesso em: 6 jun. 2010.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

NEVES, Fernanda de Siqueira; MELO, Frederico César da Silva. **O Estado para Resultados em Minas Gerais**: inovações no modelo de gestão. [Belo horizonte, 2010]. Disponível em <<http://www.consad.org.br>> Acesso em 6 jun. 2010.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PERROW, Charles. **Complex organizations**: a critical essay. Third edition. New York: McGraw Hill. Cap. 1 e 7. 1986.

POLLITT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Avaliando reformas da gestão**: uma perspectiva internacional. [Belo horizonte, 2010]. Disponível em <<http://www.enap.gov.br>> Acesso em 6 jun. 2010.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado**: uma perspectiva *agent x principal*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Orgs.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 5. Edição. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003. p. 39-73.

QUEIROZ, Roberta Graziella Mendes. **Choque de gestão em Minas Gerais (2003-2010)**: um exemplo de inovação no setor público. Dissertação (Pós-graduação e Pesquisa em Administração) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

RAMOS, Marcelo de Matos. **Contratos de gestão**: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado. [Belo Horizonte, 2010]. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/>> Acesso: em 6 jun. 2010.

SERRA, Albert. **Modelo aberto de gestão para resultados no setor público**. [Belo horizonte, 2010]. Disponível em <<http://www.repositorio.seap.pr.gov.br>> Acesso em: 13 jul. 2010.

SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Decio; AZEVEDO, Paulo Furquim de. **Economia dos contratos**. In: SZTAJN, Rachel; ZYLBERSZTAJN, Decio (Orgs.). **Economia e direito**: análise econômica do direito. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 102-136.

TORRES, Marcelo Douglas de Figueiredo. **Agências, contratos e oscips: a experiência brasileira**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

TROSA, Sylvie Trosa. **Gestão pública por resultados**: quando o Estado se compromete. Tradução: CARVALHO, Maria Luíza de Carvalho. Rio de Janeiro: Revan; Brasília,DF: ENAP, 2001.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. **Introdução**. In: VILHENA, Renata. ET AL. **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006. p. 21-42.

VILHENA, Renata; MARINI, Caio. **Os Acordos de Resultados de 2º etapa: alinhando a SEPLAG com a segunda geração do Choque de Gestão em Minas Gerais**. [Belo horizonte, 2010]. Disponível em < www.caiomarini.com.br> Acesso em: 13 jul. 2010.

APÊNCIDES

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista Semi-estruturada aplicada a funcionários da Assessoria de Gestão Estratégica (AGES/SEGOV)

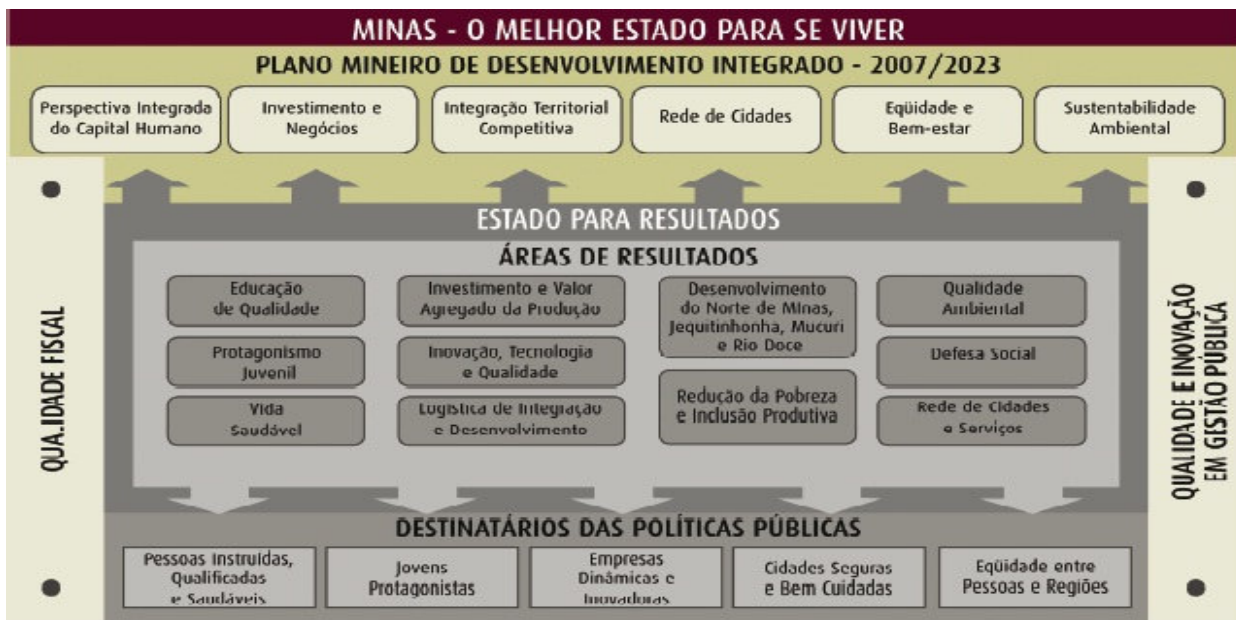
- 1) Você considera os Planos de Ação de Comunicação um importante instrumento de alinhamento como preconiza o Acordo de Resultados?
- 2) Antes do Acordo de Resultados, as ações pactadas nos planos já eram realizadas?
- 3) O que mudou com a pactuação das ações?
- 4) Você consegue observar algum impacto dos planos na administração pública em geral? E na sociedade?
- 5) Existiu um algum aumento de desempenho em relação aos Planos?
- 6) Os planos cumprem seu papel informativo de comunicação social ou têm um caráter de publicidade governamental também?
- 7) As ações dos Planos têm caráter setorial ou buscam uma amplitude governamental?
- 8) Os assessores têm autonomia e discricionariedade para pactuar ações de seu interesse?
- 9) Você pensa que existe uma integração institucional entre a SEGOV e a ASCOM? Ou existe ainda um afastamento e falta de intercâmbio entre as duas partes?
- 10) Qual sugestão de melhoria você faria para os Planos de Ação de Comunicação?

APÊNDICE B – Roteiro de Entrevista Semi-estruturada aplicada ao Subsecretário de
Comunicação Social

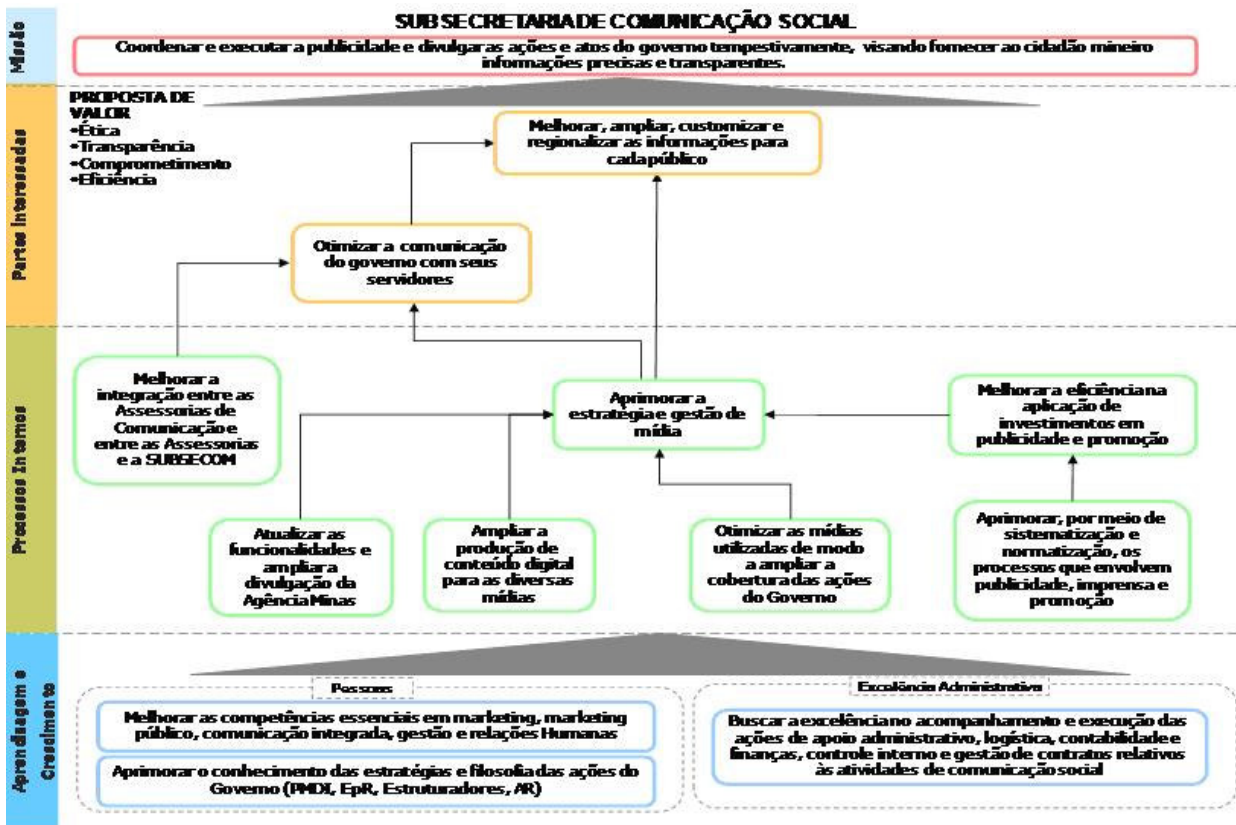
- 1) Se existe uma política de comunicação social de amplitude e orientação governamental, como é aplicada aos Planos de Ação de Comunicação?
- 2) O senhor considera os Planos de Ação de Comunicação um instrumento capaz de alinhar e integrar a SUBSECOM e as ASCOM? Se são capazes, em qual(is) aspecto(s) em particular o alinhamento se destaca?
- 3) O senhor acredita que a SUBSECOM deveria ter um papel mais ativo e incisivo na pactuação das ações dos planos, por exemplo na proposição de ações que sigam a linha da política governamental na área da comunicação social?

ANEXOS

ANEXO A – Mapa Estratégico



ANEXO B – Mapa Estratégico da SUBSECOM



ANEXO C – Quadro de Ações e Produtos dos Planos de Ação de Comunicação e suas descrições respectivas

EQUIPE SUPERINTENDÊNCIA CENTRAL DE IMPRENSA E DE PUBLICIDADE						
QUADRO DE PRODUTOS						
OBJETIVO ESTRATÉGICO	CÓD	AÇÃO	PRODUTO/MARCO	PESO(%)	PRAZO	VINCULAÇÃO ESTRATÉGICA
Missão: Coordenar e executar a publicidade e divulgar as ações e atos do governo tempestivamente, visando fornecer ao cidadão informações precisas e transparentes	A1077	Melhorar a satisfação da população com a qualidade dos serviços públicos prestados	Plano com Ações de Comunicação relativas aos serviços públicos Saúde, Educação e Estradas elaborado.	10%	31/03/2010	1ª etapa
	A1078	Contribuir os esforços de redução da criminalidade	Plano com Ações de Comunicação relativas à Defesa Social elaborado.	10%	20 dias úteis após a entrega formal do relatório da pesquisa	

PRODUTO A1077: Melhorar a satisfação da população com a qualidade dos serviços públicos prestados

Descrição: Com o objetivo de contribuir para a melhoria da satisfação da população com a qualidade dos serviços públicos prestados, será elaborado um Plano de Ação, como marcos e prazos, a partir dos resultados da Pesquisa de Satisfação 2009.

Essa ação também consta na 1ª Etapa do Acordo de Resultados.

Produto: Plano com Ações de Comunicação relativas aos serviços públicos Saúde, Educação e Estradas elaborado.

Será considerado cumprido com a validação do plano com ações de comunicação pelo Secretário de Estado de Governo e pela Secretária de Estado de Planejamento e Gestão.

Prazo: 31/03/2010

Fonte: Subsecretaria de Comunicação Social

Calculo de desempenho: Regra Geral da 1ª Etapa do Acordo de Resultados

PRODUTO A1078: Contribuir para os esforços de redução da criminalidade

Descrição: Com o objetivo de contribuir para os esforços de redução da criminalidade, será elaborado um Plano de Ação, com marcos e prazos, a partir dos resultados apurados pela Pesquisa de Defesa Social 2009.

Essa ação também consta na 1ª Etapa do Acordo de Resultados.

Produto: Plano com Ações de Comunicação relativas à Defesa Social elaborado.

Será considerado cumprido com a validação do plano com ações de comunicação pelo Secretário de Estado de Governo e pelo Secretário de Estado de Defesa Social.

Prazo: 20 dias úteis após a entrega formal, para a SUBSECOM, do relatório da pesquisa 2009.

Fonte: Subsecretaria de Comunicação Social

Calculo de desempenho: Regra Geral da 1ª Etapa do Acordo de Resultados

ANEXO D – Capítulo VI do Decreto 44.988

DA SUBSECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

Art. 21. A Subsecretaria de Comunicação Social tem por finalidade propor, planejar, executar e acompanhar a política estadual de comunicação social do Poder Executivo, competindo-lhe:

I - definir e implantar os programas de comunicação social do Governo do Estado;

II - planejar, orientar e promover a execução das atividades de comunicação do Governo do Estado;

III - planejar e implantar campanhas de interesse social, bem como desenvolver a articulação entre órgãos e entidades da administração pública para a divulgação das informações de interesse geral;


IV - apoiar a Assessoria de Imprensa do Governador do Estado em seu relacionamento com as imprensas local, nacional e estrangeira, visando ao alinhamento e ao ordenamento do intercâmbio de informações entre o Governo e a sociedade;

V - promover a divulgação, em caráter estritamente informativo e educativo, das principais atividades desenvolvidas pelas instituições do Poder Executivo;

VI - coordenar e executar as atividades de propaganda e publicidade e controlar os recursos destinados a estas atividades no âmbito da Subsecretaria, bem como exercer a supervisão técnica dessas atividades nos demais órgãos e entidades do Poder Executivo;


- VII - assegurar que a comunicação do Governo cumpra seus objetivos de divulgação, mobilização e integração do Estado, bem como de utilidade pública; e
- VIII - realizar pesquisas de opinião pública com vistas a subsidiar, quando necessário, a reorientação da atuação do Governo no atendimento das demandas da sociedade.

ANEXO E – Plano de Ação de Comunicação da SEE

 SEGOV SEE		PLANO DE AÇÃO SEE				1. Página	
						2. Período	
Equipe(s): Superintendência Central de Imprensa, Superintendência Central de Publicidade e Assessoria de Comunicação Social da SEE Data de Atualização: 07/06/2010							
Meta	Objetivo Estratégico:	Melhorar a satisfação da população com a qualidade dos serviços prestados.	Nome do Responsável:	Subsecretário Sérgio Esser e Assessora-Chefe Liliane Rogueira			
	Indicador:	Índice de execução das metas e prazos estabelecidos para 2010 no Plano com ações de comunicação relativas aos serviços públicos.					
Número da Ação	O QUE	QUEM	QUANDO		STATUS	FAROL	OBSERVAÇÃO
			Previsto Início Término	Realizado Início Término			
1	Produzir 10 sugestões de pautas positivas (rádio, TV e jornal) com o objetivo de promover mídia espontânea.	Liliane / AC	01/04/10	30/06/10			Page 3
2	Alimentar e monitorar o blog existente ⁽¹⁾ .	Liliane / AC	01/04/10	30/06/10			
3	Mantém atualizado site da SEE, especialmente no que tange a notícias de interesse da área de Educação e ao conteúdo dos projetos e ações educacionais.	Liliane / AC	01/04/10	30/06/10			
4	Produzir e veicular campanha publicitária para o cadastramento escolar de 2011.	Ana Elisa / Secom Liliane / AC	01/04/10	25/06/10			
5	Divulgar os resultados das avaliações do Simave/Proeb através de um release, uma entrevista coletiva e 6 pautas regionalizadas.	Liliane / AC	01/04/10	30/06/10			Page 4
6	Produzir mensalmente para a Supim/Secom relatórios analíticos de atendimento à imprensa, destacando demandas positivas, negativas e provocadas por pautas.	Liliane / AC	01/04/10	30/06/10			

⁽¹⁾Essa ação será comprovada por meio de relatórios mensais, com análise quantitativa e qualitativa dos resultados do blog. Esses relatórios serão e abordados a partir do relatório de internautas e concluído por exemplo, os comentários e sugestões postados no Blog da Educação, através do nº de acessos.

ANEXO F – Plano de Ação de Comunicação da SES

 SEGOV SES		PLANO DE AÇÃO SES				2. Período			
Equipes: Superintendência Central de Imprensa, Superintendência Central de Publicidade e Assessoria de Comunicação Social da SES		Data de Atualização: 06/07/2010							
Meta Objetivo Estratégico: Melhorar a satisfação da população com a qualidade dos serviços prestados. Indicadores: Índice de execução das metas e prazos estabelecidas para 2010 no Plano com ações de comunicação relativas aos serviços públicos.		Nome do Responsável:		E...secretário Sérgio César e Assessoria-Chefe Gisete Maria Elias no Reser...					
Número da Ação	O QUE	QUEM	QUANDO				STATUS	FAROL	OBSERVAÇÃO
			Previsto		Realizado				
			Início	Término	Início	Término			
1	Estimular ações de Mobilização Social em Saúde objetivando a redução dos focos de dengue e a redução dos índices de mortalidade infantil e materna ⁽¹⁾	Joney Fonseca / ACS	01/01/10	31/12/10					
2	Produzir e encenar uma peça teatral com foco na promoção da saúde	Joney Fonseca / ACS	01/04/10	31/12/10					
3	Divulgar a disponibilização das duas radionovelas com foco na promoção da saúde ⁽²⁾	Joney Fonseca / ACS	28/02/10	31/12/10					
4	Produzir duas oficinas microrregionais voltadas para a qualificação de grupos teatrais destinadas à promoção da saúde	Joney Fonseca / ACS	30/04/10	31/12/10	07/05/10				
5	Promover a terceira edição do Prêmio SES de Jornalismo	Vivian Campos / ACS	01/06/10	30/11/10					
6	Produzir 50 matérias positivas, focadas, quando possível, na promoção da saúde (rádio, TV, jornal e site)	Vivian Campos / ACS	01/04/10	31/12/10					
7	Agendar 07 entrevistas do Secretário e/ou de técnicos da SES em emissoras de rádio e TV	Vivian Campos / ACS	01/01/10	31/12/10					
8	Produzir 50 matérias positivas voltadas para a promoção da saúde (rádio e televisão), em parceria com o Canal Minas Saúde	Rubenshimidt Riani / Canal Minas Saúde	01/04/10	31/12/10					
9	Monitorar os resultados do Canal Minas Saúde ⁽³⁾	Rubenshimidt Riani / Canal Minas Saúde	01/04/10	31/12/10					
10	Pautar 05 programas de TV educativas e comerciais que formem opinião	Gisele Bicalho / Vivian Campos	01/04/10	31/12/10					
11	Realizar 1 mídia training para técnicos da secretaria com o objetivo de prepará-los para atenderem a imprensa.	Vivian Campos / ACS	01/06/10	31/12/10					
12	Criar ações de endomarketing em datas pontuais, como Dia da Mulher (70% são servidoras), Dia das Mães, Festa Junina, Dia dos Pais, Dia do Servidor Público, Festa de Natal, sempre agregando um conceito dos programas estruturadores à ação desenvolvida.	Adriana Pessoa / ACS	01/04/10	31/12/10					
13	Alimentar e monitorar blogs existentes (dengue e influenza A) ⁽⁴⁾	Silvane Vieira / ACS	01/04/10	30/06/10					
14	Alimentar e monitorar twitter existente (dengue e influenza) ⁽⁵⁾	Silvane Vieira / ACS	01/04/10	30/06/10					
15	Manter atualizado e monitorar site da SES ⁽⁶⁾	Silvane Vieira / ACS	01/04/10	30/06/10					
16	Dar continuidade a divulgação do social game (jogo virtual) para estimular o combate aos focos de dengue.	Silvane Vieira e Thiago Peixoto / ACS	01/04/10	31/12/10					


⁽¹⁾ Essa ação será comprovada através da realização dos 130 jogos de mobilização social que serão instalados nos 15 municípios alvo (com maiores índices de incidência de dengue e de mortalidade infantil e materna).

⁽²⁾ Essa ação será comprovada por meio de relatório mensal com análise quantitativa e qualitativa dos resultados das radionovelas. Esses relatórios serão elaborados a partir do retorno das entrevistas e considerado, por exemplo, o nº de acessos.


⁽³⁾ Essa ação será comprovada por meio de relatório mensal com análise quantitativa e qualitativa dos dados de matérias positivas do Canal Minas Saúde.

⁽⁴⁾ Essa ação será comprovada por meio de relatórios mensais, com análise quantitativa e qualitativa dos resultados dos blogs de dengue e do site. Esses relatórios serão elaborados a partir do retorno dos comentários e comentários e sugestões postados e nº de acessos e de seguidores.

Anexo G – Plano de Ação de Comunicação da SETOP

 SEGOV SETOP		PLANO DE AÇÃO SETOP				1. Página		
						2. Período		
Equipe(s):		Superintendência Central de Imprensa, Superintendência Central de Publicidade e Assessoria de Comunicação Social da SETOP				Data de Atualização: 25/03/2010		
Meta	Objetivo Estratégico:	Melhorar a satisfação da população com a qualidade dos serviços prestados.				Nome do Responsável: Subsecretário Sérgio Esser e Miguel Estanislau		
	Indicadores:	Índice de execução das metas e prazos estabelecidas para 2010 no Plano com ações de comunicação relativas aos serviços públicos.						
Número da Ação	O QUE	QUEM	QUANDO				STATUS	FAROL
			Previsto		Realizado			
			Início	Término	Início	Término		
1	Elaborar e encaminhar para veículos cinco sugestões de pauta abrangentes, por exemplo, sobre os projetos estruturadores (ProMG, ProACesso, Proseg, Minas Avança, Fronteira Agrícola e PPP MG-050)	Miguel Estanislau / IACS Fernando Magaldi / SECOM	01/04/10	30/06/10				
2	Elaborar e encaminhar para veículos dez sugestões de pautas sobre ações e serviços como, por exemplo, educação para o trânsito, blitzes educativas, orientações sobre transporte, condições de estradas, melhorias de rodovias	Miguel Estanislau / IACS Fernando Magaldi / SECOM	01/04/10	30/06/10				
3	Atualizar os sites da Setop e DER ⁽¹⁾	Miguel Estanislau / ACS	01/04/10	30/06/10				
4	Produzir e distribuir um cartaz sobre direitos e deveres dos passageiros de transporte regular intermunicipal e sobre como contratar um serviço fretado	Miguel Estanislau / IACS Sérgio Esser / SECOM	01/04/10	30/06/10				
5	Produzir e veicular campanha publicitária para informação sobre a nova Antônio Carlos	Patrícia Rabelo / IACS Juliana Caldeira / SECOM	01/04/10	30/06/10				
⁽¹⁾ Essa ação será controlada por meio de relatórios mensais com análise quantitativa e qualitativa dos resultados do site. Esses relatórios serão elaborados a partir do repositório de dados e considerado, por exemplo, o nº de acessos.								

Anexo H – Plano de Ação de Comunicação SEDS

 SEGOV SEDS		PLANO DE AÇÃO SEDS				1. Página		
						2. Período		
Equipe(s):		Superintendência Central de Imprensa, Superintendência Central de Publicidade e Assessoria de Comunicação da SEDS				Data de Atualização: 13/04/2010		
Meta	Objetivo Estratégico:	Contribuir para os esforços de redução da criminalidade.				Nome do Responsável: Carlos Eduardo Livino, Sérgio Esser		
	Indicadores:	Índice de execução das metas e prazos estabelecidos para 2010 no Plano com ações de comunicação relativas à Defesa Social.						
Número da Ação	O QUE	QUEM	QUANDO				STATUS	FAROL
			Previsto		Realizado			
			Início	Término	Início	Término		
1	Mapear 5 processos e descrever 5 produtos da Assessoria de Comunicação Social da SEDS	Carlos Eduardo Livino / SEDS	22/04/10	30/09/10				
2	Elaborar plano de comunicação interna para a Secretaria de Estado de Defesa Social	Carlos Eduardo Livino / SEDS	01/06/10	31/08/10				
3	Produzir material de divulgação institucional da SEDS (Portfólio) em formato impresso e digital (PDF)	Carlos Eduardo Livino / SEDS	01/01/10	31/12/10				
4	Enviar 16 sugestões de pautas positivas à imprensa	Carlos Eduardo Livino / SEDS e Telma Gomes / SECOM	22/04/10	31/12/10				
5	Divulgar à imprensa e à população os Boletins de Informações Criminais do Estado	Carlos Eduardo Livino	22/04/10	a definir (1)				
6	Produzir 2 press-kits para distribuição à imprensa	Carlos Eduardo Livino	22/04/10	31/12/10				
(1) O prazo final da ação será 15 dias úteis após o recebimento formal do documento final da Fundação João Pinheiro para a SEDS.								
(1) A ação 5.2 terá duração de 5 dias úteis e seu início será no dia útil posterior ao recebimento do documento final da Fundação João Pinheiro pela SEDS. A ação 5.3 terá duração de 2 dias úteis, sendo a ação 5.2 sua predecessora. A ação 5.4 terá duração de 5 dias úteis, sendo a ação 5.3 sua predecessora. A ação 5.5 terá duração de 3 dias úteis, sendo a ação 5.4 sua predecessora.								