

Gustavo Alves Cardoso

**A TRAJETÓRIA DO MODELO MINEIRO DE CONTRATUALIZAÇÃO:
do Acordo de Resultados ao Pacto pelo Cidadão**

Belo Horizonte, MG

2017

Gustavo Alves Cardoso

**A TRAJETÓRIA DO MODELO MINEIRO DE CONTRATUALIZAÇÃO:
do Acordo de Resultados ao Pacto pelo Cidadão**

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

Orientadora: Prof^a. Dra. Kamila Pagel de Oliveira

Belo Horizonte

2017

C268t Cardoso, Gustavo Alves.
A trajetória do modelo mineiro de contratualização [manuscrito] : do acordo de resultados ao pacto pelo cidadão / Gustavo Alves Cardoso. – 2017.
[10], 94 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2017.

Orientadora: Kamila Pagel de Oliveira
Bibliografia: f. 95-100

1. Acordo de resultados – Minas Gerais. 2. – Servidor público – Minas Gerais. 3. – Administração pública – Minas gerais. 4. Choque de gestão – Minas Gerais. I. Oliveira, Kamila Pagel de. II. Título.

CDU 35(815.1)

Autor: Gustavo Alves Cardoso

Título: A Trajetória do Modelo Mineiro de Contratualização de Resultados: do Acordo de Resultados ao Pacto pelo Cidadão

Natureza: Monografia

Objetivo: Obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Nome da instituição: Fundação João Pinheiro

Área de concentração: Administração Pública

Aprovada na Banca Examinadora

Prof^a. Dra. Kamila Pagel de Oliveira, orientadora, Fundação João Pinheiro

Prof^a. Dra. Ana Paula Salej Gomes, avaliadora, Fundação João Pinheiro

Prof. Mestre Leonardo Carvalho Ladeira, avaliador, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, ____ de _____ de 2017

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais e familiares mais próximos pelo irrestrito apoio e confiança ao longo não apenas destes quatro anos, mas dos últimos vinte e sete.

Estendo esta seção aos amigos de curto, médio e longo prazo, cujo apoio, mesmo que por vezes a distância, sempre se fez imprescindível ao longo do tempo.

Agradeço à Letícia por tudo que representa em minha vida, para o qual as palavras não são suficientes.

Em prol da execução deste trabalho agradeço diretamente minha orientadora, com a qual a sinergia de trabalho se apresentou no nível ideal. Ainda, devo meus mais sinceros agradecimentos a todos os entrevistados que disponibilizaram parte do seu tempo de trabalho em prol da consecução desta pesquisa.

Profissionalmente, agradeço a toda a extremamente competente equipe da SCIAPE, em todos os seus níveis hierárquicos, pelo irrestrito apoio ao longo do ano, além do excelente relacionamento e tempo dedicado em prol da minha formação.

Por fim, academicamente, agradeço ao corpo docente da Fundação João Pinheiro e aos colegas de curso, brevemente colegas de trabalho, pelo aprendizado construído em conjunto nesta tão renomada graduação. A Administração Pública só tem a evoluir e a população, à qual almejo servir no exercício de minha profissão, a ganhar com a qualificação ofertada e com a valorização da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho.

RESUMO

O desgaste a partir das disfunções do Estado burocrático weberiano gerou necessidade ímpar de se realizar reformas estruturais na administração pública a partir dos anos 1970. Advém desse processo uma série de reformas que culminaram na denominada Nova Gestão Pública (NGP). Neste ínterim, instrumentais da administração privada foram incorporados ao escopo da administração pública, com destaque para a implantação da contratualização de resultado. No Poder Executivo estadual mineiro, a NGP inspirou a implantação do programa de governo denominado Choque de Gestão e um de seus desdobramentos foi o estabelecimento do Acordo de Resultados, que vigorou entre 2004 e 2014, e apresentou enfoque nos indicadores de efetividade de políticas públicas, na busca pelo estabelecimento de metas que refletissem a contribuição das equipes de trabalho e nos incentivos aos órgãos e servidores para cumprimento de metas, objetivando consolidar uma gestão orientada para resultados. A partir de 2015, um novo instrumento de contratualização foi implantado, sob a alcunha de Pacto pelo Cidadão, objetivando atender às diretrizes de simplificação e de incorporação dos processos participativos institucionalizados, em especial os Fóruns Regionais de Governo. Nesse contexto, na estrutura de uma pesquisa qualitativa e descritiva - que utiliza métodos de revisão bibliográfica, análise documental e estudo de campo (este composto por entrevistas semiestruturadas na situação de observação participante) - este estudo objetiva responder o que representou para a contratualização em Minas Gerais a adoção do Pacto pelo Cidadão em substituição ao Acordo de Resultados. A partir das entrevistas realizadas com servidores lotados em órgãos interveniente (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão) e pactuado (Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social), durante a vigência do Acordo de Resultados e do Pacto pelo Cidadão, e das pesquisas bibliográfica e documental, concluiu-se que a maior flexibilidade na pactuação de metas e a elevação da tônica participativa, a partir da implantação do Pacto pelo Cidadão, corroboram uma distinta visão do governo atual, em relação ao anterior, quanto ao propósito da contratualização. Neste sentido, a revogação do Acordo de Resultados e sua substituição pelo Pacto pelo Cidadão representam o desenvolvimento de um modelo de contratualização mais focado na facilitação da informação à população sobre as entregas definidas como estratégicas, em detrimento de um complexo instrumento interno de gestão. Contudo, apesar de ganhos em participação social, o Pacto pelo Cidadão parece ter perdido no envolvimento dos servidores. Ainda, como desafios elenca-se: a otimização da governança acerca das instâncias participativas, de forma a se efetivamente incorporar as demandas da população nas prioridades de execução e no planejamento

estratégico do governo, a elaboração de métodos de incentivo para aproximar o servidor do Pacto pelo Cidadão e o desenvolvimento de indicadores para se mensurar a efetividade das políticas públicas e entregas do governo, de forma a se garantir que as metas pactuadas apresentem considerável relevância à população e se adequem às suas demandas.

Palavras chave: contratualização, contratos de gestão, Acordo de Resultados, Pacto pelo Cidadão, Minas Gerais

ABSTRACT

The disfunctions of the weberian burocratic State model have implied into a crucial need for structural reforms in public management since the decade of 1970. As a consequence of this process, it has emerged the so called New Public Management (NPM). In this context, techniques from private management have been added to the roll of tools adopted by the public management, with emphasis on contracting. NPM has inspired the Executive Power of the State of Minas Gerais to develop the Government's program called Choque de Gestão, in which was created the contracting model called Acordo de Resultados. This model lasted from 2004 to 2014 and put emphasis on public politics efectivity indicators, on the search for goals able to reflect work team contribution and on incentives to administrative unities and public agents, in order to consolidate a culture of management oriented to results. From 2015 on, a new contracting model was developed: Pacto pelo Cidadão. This model aimed to follow a guideline of simplification and incorporation of participatory process, with emphasis on Fóruns Regionais de Governo. In this context, this study - qualified as a qualitative and descriptive research, in which methods of bibliographical/documental reviews and fieldwork (with semi-structured interviews) - aims to answer what the adoption of Pacto pelo Cidadão in instead of Acordo de Resultados has represented to contracting in Minas Gerais. The interviews realized with public agents of Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão and Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social and the bibliographical and documental reviews have led to the conclusion that the increase in flexibility during the negociation of goals and the priority to participatory institutions, in the context of the development of Pacto pelo Cidadão, corroborate a distinct interpretation of the actual Government, in stead of the prior one, about the purposes of contracting. In this case, the adoption of Pacto pelo Cidadão in stead of Acordo de Resultados represents the development of a new model of contracting, focused on to facilitate the communication between the Government and the citizens, in what concerns to information about public products and services defined as strategic priorities, in stead of a prior model with higher complexity and adopted as an internal tool of management. However, despite of gains in popular participation, Pacto pelo Cidadão seems to be more distant to public agencies. As challenges remain: to develop ways to improve the process and the institutions related to public participation, in order to effectively incorporate popular demands on the Government's strategic planning; to elaborate incentive methods to approach public agencies to Pacto pelo

Cidadão; and to develop methods to measure outcomes complementary to outputs, in order to ensure that the Government goals are really relevant to citizens and aligned to their demands.

Keywords: contracting, Acordo de Resultados, Pacto pelo Cidadão, Minas Gerais

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Os modelos da NGP	26
Figura 2 - Autonomias padrão concedidas por meio do Acordo de Resultados.....	41
Figura 3 - Ciclo do Acordo de Resultados	45
Figura 4 - As três gerações de transformações na gestão pública em Minas Gerais	46
Figura 5 – Cadeia de valor.....	48
Figura 6 - Indicadores e metas.....	49
Figura 7 - Lógica do Acordo de Resultados	52
Figura 8 - Modelo de representação do Plano de Ação dos Fóruns Regionais	64
Figura 9 - Modelo de representação do Plano de Obras dos Fóruns Regionais	65
Figura 10 - Modelo de representação das ações prioritárias dos Comitês Temáticos.....	67
Figura 11 - Modelo de representação das Demais Ações prioritárias	68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGEI – Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação

ASPLAN - Assessoria de Planejamento

CAA - Comissões de Acompanhamento e Avaliação

CCGPGF - Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças

COF – Câmara de Orçamento e Finanças

EAGE – Equipes de Apoio à Gestão Estratégica

GERAES - Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MG – Minas Gerais

NCGERAES - Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional

NGP - Nova Gestão Pública

OCDE - Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico

OSCIP - Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público

PDRAE - Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado

PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

PSO - *Public Service Oriented*

SCIAPE – Superintendência Central de Informação e Apoio às Políticas Estratégicas

SEDESE - Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

SEF - Secretaria de Estado de Fazenda

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SPLOR - Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto

SUGES – Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 Objetivos	14
1.2 Justificativa.....	15
2 METODOLOGIA.....	16
3 A IMPORTÂNCIA DA IMPLANTAÇÃO DA CONTRATUALIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	21
3.1 Do Estado burocrático weberiano ao Public Service Oriented	21
3.2 Contratualização.....	29
4 ACORDO DE RESULTADOS.....	36
4.1 Base legal	36
4.2 Operacionalização e resultados do Acordo	44
5 PACTO PELO CIDADÃO	59
5.1 Base legal	59
5.2 Operacionalização do Pacto pelo Cidadão	62
6 A TRANSIÇÃO DO ACORDO DE RESULTADOS PARA O PACTO PELO CIDADÃO NA PERSPECTIVA DE SERVIDORES	70
6.1 Aspectos gerenciais e envolvimento dos servidores com os instrumentos.....	70
6.2 Desdobramentos dos instrumentos para as políticas públicas	81
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	88

REFERÊNCIAS	95
--------------------------	-----------

APÊNDICES	101
------------------------	------------

Apêndice A – Roteiro de entrevista semiestruturada realizada com servidores “1”, “2”, “3”, “4” e “5”, lotados na SEPLAG	101
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

Apêndice B – Roteiro de entrevista semiestruturada realizada com servidores “6”, “7” e “8”, lotados na SEDESE	102
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------

1 INTRODUÇÃO

A crise econômica advinda dos anos 1970 – potencializada pela crise do petróleo em 1973 – levantou consideráveis questionamentos acerca das funções do Estado e seu papel na economia. Os reflexos se estenderam ao modelo burocrático weberiano, de maneira a resultar em seu esgotamento e na necessidade de reformas estruturais no modelo gerencial da administração pública. (ABRUCIO, 1997)

Advém desse processo uma série de reformas que culminaram na denominada Nova Gestão Pública (NGP). Instrumentais da administração privada foram incorporados ao escopo da administração pública, cujo enfoque, inicialmente na eficiência, se estendeu aos resultados, à qualidade de serviços prestados, e, finalmente, à ampliação de preceitos de cidadania, *accountability* e transparência. Neste ínterim, destacam-se as fases: Gerencialismo Puro, Consumerismo e *Public Service Oriented*. (PACHECO, 2010)

As referidas reformas se estenderam ao Brasil na década de 1990. A Reforma Gerencial de 1995, definida inicialmente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), incorporou princípios gerenciais da NGP à até então burocrática administração pública brasileira. Inspirada nas reformas britânica e de outros países da Organização de Cooperação para o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a referida reforma enfatizou: descentralização de serviços sociais para entes subnacionais, maior precisão na definição da atuação do Estado, diferenciação entre atividades estratégicas – efetuadas por políticos e setores estratégicos do governo – e serviços – com possibilidade de contratação externa, segregação entre formulação e execução, maior autonomia para agências executivas e organizações sociais, e estímulo à democracia direta, controle social, transparência e *accountability*. (ABRUCIO, 1997)

O instrumento de contratualização tem se apresentado como relevante ferramenta no intuito de se efetivar a gestão por resultados no contexto da Nova Gestão Pública. De forma generalizada, entende-se o referido mecanismo como uma pactuação formal em que se estabelece compromisso entre partes (DUARTE *et al*, 2006). No estado de Minas Gerais, a contratualização adquiriu maior relevância a partir de 2003, ao se implantar o Choque de Gestão. Este pode ser definido sucintamente como um programa de governo composto pelo

conjunto integrado de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento, em que pese a adequação institucional para os referidos fins. (VILHENA, 2006)

O Choque de Gestão estabeleceu medidas de ajuste fiscal de curto prazo, circunscritas pelo planejamento de longo prazo, de forma a atender a uma das diretrizes do programa: equilíbrio fiscal. De acordo com seus idealizadores, correspondem aos eixos centrais do referido programa, ainda: ampliação do investimento estratégico, ênfase em políticas setoriais (cujo enfoque reside na qualidade das entregas ao cidadão) e a busca por resultados. Este último, associado à necessidade de se mensurar o desempenho do governo e de se coordenar áreas por resultado, justificou a implantação do mecanismo de contratualização, via instrumento denominado Acordo de Resultados, cujas bases legais são estabelecidas pela lei nº. 14.694, de 30 de julho de 2003, e pelos decretos nº. 43.674 e nº. 43.675, de 04 de dezembro de 2003. (DUARTE *et al*, 2006)

O Acordo de Resultados vigorou entre os anos 2004 e 2014. Em 2007 o instrumento foi revisto e reestruturado nos âmbitos conceitual e metodológico, o que culminou na elaboração de um novo marco legal, referente à lei nº. 17.600/2008, regulamentada pelo decreto nº. 44.873/2008. Entende-se este como o marco para implantação da “segunda geração do Acordo”, em substituição à “primeira geração”. Dentre as principais mudanças trazidas pelo instrumento legal, destacou-se a elaboração do Acordo em duas etapas, e não mais em apenas uma. O intuito consistiu em reparar alguns entraves detectados na primeira fase, de forma a se definir com maior precisão a contribuição de cada servidor para o alcance da meta pactuada. Objetivou-se, portanto, maior aderência à contratualização e maior comprometimento individual de todos os atores envolvidos na parte contratada. (CAPANEMA, 2011)

A partir de novo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e novo Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), formulados em 2015, diferentes diretrizes e objetivos estratégicos de governo foram elencados. Com enfoque no atendimento às demandas da sociedade, articuladas por meio dos processos de participação popular, o governo eleito revogou o decreto nº. 44.873 e a lei nº. 17.600/2008, que regulamentavam o Acordo de Resultados, e instituiu novo instrumento de contratualização: Pacto Pelo Cidadão. (MINAS GERAIS, 2016a)

O Pacto pelo Cidadão, instituído pela lei nº. 22.257, de 28 de julho de 2016, e regulamentado pelo decreto nº. 47.070, de 26 de outubro de 2016, fixou novas metas de desempenho pactuadas entre o Governador do Estado e os dirigentes máximos de órgãos e entidades do Poder Executivo. O referido instrumento manteve a lógica de concessão de prerrogativas a órgãos em função da ampliação da sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira, mas inovou ao apresentar as metas agrupadas por territórios de desenvolvimento (Fóruns Regionais e Plano de Obras) em prol dos seguintes objetivos:

- I – favorecer o alcance dos objetivos do PMDI e do PPAG;
- II – pactuar metas que visem à consecução dos compromissos do governo com os cidadãos, definidos a partir de uma gestão regionalizada e participativa;
- III – ampliar e aprimorar os serviços prestados à sociedade; e
- IV – promover o controle social e a participação nas etapas do ciclo das políticas públicas. (MINAS GERAIS, 2016a)

Desta feita, este trabalho referencia os instrumentos de contratualização adotados ao longo da última década no estado de Minas Gerais e seu processo de evolução: Acordo de Resultados e Pacto pelo Cidadão.

À luz da relevância do instrumento de contratualização na gestão por resultados, questiona-se: o que representou para a contratualização em Minas Gerais a adoção do Pacto pelo Cidadão em substituição ao Acordo de Resultados?

A monografia se apresenta dividida em sete capítulos. Precedido pela introdução e a metodologia, o terceiro capítulo trata da importância da implantação da contratualização na administração pública. Este se encontra subdividido em duas partes. Primeiramente, discorre-se sobre o processo de transição do Estado burocrático weberiano para a Nova Gestão Pública. Na segunda parte, discorre-se sobre o instrumento de contratualização na administração pública.

O quarto capítulo apresenta o Acordo de Resultados. Inicialmente, discorre-se sobre o programa de governo em que o instrumento foi instituído – Choque de Gestão - e a base legal. A partir daí, avança-se para análise da operacionalização do instrumento nas duas fases de distintas diretrizes do referido instrumento, cujo marco se manifesta na lei nº. 17.600/2008, regulamentada pelo decreto nº. 44.873/2008.

O quinto capítulo aborda o Pacto pelo Cidadão. Paralelamente ao capítulo anterior, também se discorre inicialmente sobre a base legal e avança-se para apresentação e análise da operacionalização do instrumento.

O sexto capítulo aborda o processo de transição do Acordo de Resultados para o Pacto Pelo Cidadão na perspectiva de servidores lotados na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) e na Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE), a partir de entrevistas semiestruturadas.

Por fim, o sétimo capítulo apresenta as conclusões do trabalho. Ao final, apresenta-se a bibliografia e, posteriormente, os apêndices.

1.1 Objetivos

Este trabalho tem como objetivo geral analisar o que representou para a contratualização em Minas Gerais a adoção do Pacto pelo Cidadão em substituição ao Acordo de Resultados.

Como objetivos específicos, ressalta-se:

- Apresentar a incorporação de princípios da Nova Gestão Pública pela administração pública no estado de Minas Gerais;

- Compreender a relevância do instrumento de contratualização na administração pública no estado de Minas Gerais, por meio do processo de construção e formalização do Acordo de Resultados e do Pacto pelo Cidadão;

- Analisar as diferenças entre o Acordo de Resultados e o Pacto pelo Cidadão, no que diz respeito a aspectos mais internos/gerenciais ao governo e mais externos, no que tange aos desdobramentos dos instrumentos na formulação de políticas públicas, considerando a percepção de atores chave no processo de elaboração e monitoramento dos instrumentos - servidores lotados em órgãos interveniente e pactuado (SEPLAG e SEDESE, respectivamente).

1.2 Justificativa

A necessidade de se aumentar a eficácia e eficiência do Estado no contexto de crise econômica e restrição fiscal corroborou a incorporação de práticas de planejamento estratégico oriundas do setor privado nas organizações públicas. A contratualização, enquanto instrumento em que se busca um mais preciso controle por resultados, consolidou sua relevância na Nova Gestão Pública. (SARAVIA, 2005)

Minas Gerais incorporou a contratualização a partir de 2004, concomitantemente ao início do Choque de Gestão, mas consolidou sua adoção nos quadriênios subsequentes, sob as alcunhas de Acordo de Resultados (2004 a 2014) e Pacto pelo Cidadão (a partir de 2016). Ambos os instrumentos apresentam relevante papel no intuito de se contribuir para o alcance dos objetivos estratégicos do governo estabelecidos nos Planos Mineiros de Desenvolvimento Integrado e Planos Plurianuais de Ação Governamental, por meio do pactuação de metas.

O Pacto pelo Cidadão foi implantado em substituição ao Acordo de Resultados, em um contexto de priorização, pelo novo governo, do atendimento às demandas da sociedade, articuladas por meio dos processos de participação popular. Desta feita, objetivou-se alinhar novas metas e objetivos organizacionais em consonância com os referidos princípios.

Em função disto, os processos de construção e formalização do instrumento de contratualização, os desdobramentos das pactuações e os processos de avaliação e monitoramento das metas foram revistos e readequados, o que também implicou em distintas execuções do que se pactuou.

Desta feita, torna-se mister avaliar o que representou para a contratualização em Minas Gerais a adoção do Pacto pelo Cidadão, em substituição ao Acordo de Resultados, nas esferas enfatizadas. Este trabalho, portanto, visa a construir uma análise crítica dos instrumentos adotados desde 2004, sob a ótica de agentes lotados em órgãos interveniente e pactuado. Espera-se, portanto, contribuir para o aprimoramento do instrumento de contratualização, na medida em que avanços já consolidados e possíveis pontos que careçam de revisão ou readequação sejam identificados.

2 METODOLOGIA

Este trabalho é elaborado nos termos de uma pesquisa qualitativa. De acordo com Godoy (1995), a abordagem qualitativa garante a viabilidade de se desenvolver pesquisas no âmbito das ciências sociais, uma vez que possibilita interpretações acerca de distintos fenômenos sob a ótica do pesquisado e não apenas do pesquisador. O contato direto do pesquisador com a situação estudada atua em prol da compreensão dos referidos fenômenos, de forma a se obter dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos. A partir deste contato, formula-se interpretações acerca do objeto de estudo.

Uma vez que este estudo visa a compreender o que representou para a contratualização em Minas Gerais a adoção do Pacto pelo Cidadão, em substituição ao Acordo de Resultados, enfatizando-se as diferentes percepções de atores chave envolvidos no processo de elaboração e monitoramento dos instrumentos, justifica-se sua caracterização como pesquisa qualitativa.

Quanto aos objetivos, este estudo se caracteriza como descritivo. De acordo com Vergara (1990), a pesquisa descritiva apresenta o propósito de expor características de uma determinada população/fenômeno, ou, ainda, estabelecer correlações entre fatores/variáveis. Desta feita, justifica-se a referida caracterização deste estudo, uma vez que o fenômeno pesquisado se refere à transição do Acordo de Resultados para o Pacto pelo Cidadão e a necessidade de descrição destes instrumentos, no que tange à relevância, ao processo de elaboração e à execução das metas pactuadas.

Três distintos métodos de pesquisa compõem este estudo: bibliográfica, documental e estudo de campo. Ainda, correspondem às temáticas pesquisadas neste estudo: a incorporação de princípios da Nova Gestão Pública ao Estado burocrático, o Choque de Gestão, o instrumento de contratualização e sua adoção e consolidação no estado de Minas Gerais, a partir de 2004, sob as alcunhas do Acordo de Resultados e Pacto pelo Cidadão.

No que concerne à pesquisa bibliográfica, objetiva-se fundamentar teoricamente o objeto de estudo, de forma a subsidiar a análise dos dados obtidos. Conforme Lakatos e Marconi (2001), este tipo de pesquisa corrobora a compreensão crítica do significado presente nos dados obtidos a partir das fontes, ao impor sobre eles a teoria. Ainda, a pesquisa

bibliográfica garante que não se utilize de métodos aleatórios e que critérios sejam precisamente definidos.

No que tange à pesquisa documental, de acordo com Sá-Silva e Guindani (2009), novos conhecimentos e formas de compreensão de fenômenos são possibilitados a partir deste método de estudo. Deve-se enfatizar a necessidade de ter como preceitos a avaliação do contexto histórico de produção dos documentos e o universo sócio-político dos autores. Este é um dos nortes deste estudo, uma vez que documentos correspondentes a fontes primárias, ou seja, sem tratamento científico, relativos aos instrumentos de contratualização, são avaliados, como decretos, leis e planos de governo.

No que diz respeito ao estudo de campo, adotou-se entrevista semiestruturada. Segundo Boni e Quaresma (2005), este tipo de entrevista apresenta combinação entre perguntas abertas e fechadas que possibilitam ao entrevistado discorrer sobre o tema proposto com um certo grau de flexibilidade, o que permite ao pesquisador realizar intervenções oportunas em prol da elucidação de respostas que não tenham ficado claras ou de se explorar mais profundamente um determinado tema. Ainda segundo o autor, esta técnica tende a produzir uma melhor amostra da população de interesse e potencializa uma aproximação entre entrevistado e entrevistador que pode favorecer a exposição de assuntos mais complexos ou delicados.

Uma vez que a análise comparativa da contratualização visou a obter percepções de agentes lotados em órgãos interveniente e pactuado durante a vigência do Acordo de Resultados e do Pacto pelo Cidadão, tornou-se mister a delimitação de órgãos cujas metas tenham perpassado ambos os instrumentos. Desta feita, as observações críticas dos referidos agentes tornam-se mais fidedignas e se permite responder à pergunta central da monografia, além de se contemplar os objetivos geral e específicos.

Como agente interveniente, o órgão selecionado foi a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), uma vez que a base legal, conforme art. 6º da lei nº. 14.694, de 2003, estabelece a obrigatoriedade de pronunciamento favorável desta secretaria à compatibilidade de metas e indicadores de desempenho pactuados, a fim de se assinar o Acordo de Resultados. Desta feita, o Acordo somente seria validado mediante parecer da SEPLAG, o que corrobora sua relevância neste certame e justifica sua seleção como ponto

focal na entrevista. Ainda, nos termos da lei nº. 22.257, de 2016, a SEPLAG apresenta similar função no Pacto pelo Cidadão, ao ser incumbida das atribuições do pactuante relativas ao processo de negociação e elaboração do Pacto pelo Cidadão junto aos pactuados, além de possuir toda uma estrutura de acompanhamento e monitoramento dos instrumentos, desde o início da implantação do Acordo de Resultados.

Como agente pactuado, o órgão selecionado foi a SEDESE (Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social), uma vez que este órgão celebrou pactuações desde a primeira fase do Acordo de Resultados até o Pacto pelo Cidadão, além de possuir equipe de Assessoria de Planejamento (ASPLAN) constituída também desde o primeiro acordo celebrado. Deve-se ressaltar, neste íterim, a promoção do gerenciamento estratégico em nível setorial e a integração do governo como as principais atribuições das ASPLANs, posto que, tanto no Acordo de Resultados quanto no Pacto pelo Cidadão, as assessorias atuaram de forma integrada à SEPLAG e aos órgãos de área fim, em prol do alinhamento dos instrumentos de contratualização ao PMDI e PPAG, em prol do planejamento global e da execução do portfólio estratégico da SEPLAG e em prol do monitoramento e avaliação de cada órgão no que diz respeito ao cumprimento das pactuações. As ASPLANs, portanto, podem ser categorizadas como relevantes facilitadores entre instâncias diversas aos órgãos.

Também corrobora a escolha dos referidos órgãos a realização de atividade de estágio no Eixo Saúde e Proteção Social da Superintendência Central de Informação e Apoio às Políticas Estratégicas (SCIAPE), órgão cuja finalidade consiste na prestação de apoio à gestão da estratégia governamental, mediante o planejamento, o acompanhamento e a avaliação das ações prioritárias e metas de desempenho governamentais. Desta feita, a partir do escopo das atividades diárias, possibilita-se permanente contato com as equipes de ASPLAN da SEDESE, além de facilitar e potencializar as possibilidades de obtenção de informações e acesso aos documentos institucionais.

Nesse contexto, faz-se mister destacar a situação de observação participante, a partir da inserção do pesquisador no grupo e em sua participação direta nas atividades rotineiras, tais como planejar e monitorar as ações de acompanhamento intensivo do governo, apoiar o processo de pactuação de metas de desempenho governamental e analisar, tratar e organizar as informações referentes às ações prioritárias de governo e aos Fóruns Regionais. Nesse íterim, ganhos diretos podem ser obtidos a partir da maior possibilidade dos agentes

pesquisados compreenderem a importância da investigação, conforme destacam Lakatos e Marconi (2001).

Foram entrevistados cinco agentes lotados na SEPLAG e três na SEDESE, totalizando oito entrevistas. Os entrevistados de números 1 a 5 correspondem à SEPLAG e os de 6 a 8 à SEDESE. No que concerne aos cinco primeiros, todos se encontram lotados na Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental (SUGES), sendo dois em mesmos níveis hierárquicos e os demais em distintos. Todos estiveram diretamente envolvidos na pactuação de pelo menos uma etapa do Acordo de Resultados e na formulação do Pacto pelo Cidadão. Deve-se ressaltar que à SUGES correspondia/corresponde regulamentação, implantação, gerência e monitoramento do Acordo de Resultados e do Pacto pelo Cidadão, além do planejamento e acompanhamento das ações previstas na contratualização.

No que tange aos servidores da SEDESE, todos compõem atualmente a ASPLAN do respectivo órgão, sendo que dois também compuseram a Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação (AGEI) durante a segunda geração do Acordo de Resultados e um trabalhou em um programa estruturador do órgão, cujas metas se encontravam pactuadas na segunda geração do Acordo. Este critério metodológico visou a garantir a vivência dos respectivos servidores nas pactuações em ambos os instrumentos, de forma a tornar as percepções mais sólidas e fidedignas.

Dois roteiros de perguntas (cada um direcionado para um dos órgãos), com algumas ligeiras diferenças, foram elaborados a fim de nortear a entrevista semiestruturada. Ambos contemplaram aspectos internos e externos. Os referidos roteiros são apresentados na seção apêndices.

Inicialmente, objetivou-se compreender a relevância que cada servidor atribui à contratualização. A partir daí os questionamentos apresentaram um padrão de comparação entre o Acordo de Resultados e o Pacto pelo Cidadão. No que tange a aspectos internos, abordou-se o grau de envolvimento dos servidores com os instrumentos, os papéis de órgãos chave no processo de contratualização, o apoio da alta gestão aos contratos de gestão e seu alinhamento ao planejamento estratégico do governo. No que concerne a aspectos externos, os tópicos abordados foram o cumprimento dos objetivos dos instrumentos, seu grau de atendimento às demandas da população e sua contribuição para se efetivar o controle social e

a participação da população no ciclo de políticas públicas. Desta forma, objetivou-se obter percepções acerca de uma considerável gama de critérios que contribuíssem para responder ao questionamento central do trabalho.

3 A IMPORTÂNCIA DA IMPLANTAÇÃO DA CONTRATUALIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

3.1 Do Estado burocrático weberiano ao *Public Service Oriented*

O modelo de Estado burocrático weberiano apresentou notória relevância na administração pública em considerável parcela dos países ocidentais durante o século XX, apesar de já poder ser observado em organizações militares e religiosas desde o século XVI. A síntese do modelo remete a Max Weber, sociólogo que elabora a referida teoria a partir dos modelos ideais. Weber reconhece a legitimidade do exercício de autoridade em organizações burocráticas, como fonte de poder, a partir do que concebia como modelo de dominação racional-legal. Apesar das demais fontes de poder carismática e tradicional, no modelo racional-legal a dominação se fundamentaria em três princípios: formalidade, impessoalidade e profissionalismo. (SECCHI, 2009)

No que concerne à formalidade, destaca-se a necessidade de se documentar procedimentos administrativos, processos de tomada de decisão e toda a tramitação interna e externa à organização. O referido princípio corrobora a imposição de responsabilidades e deveres aos membros da organização de acordo com sua função, o que vai ao encontro da concepção de hierarquia administrativa e, conseqüentemente, legitima a fonte de poder a partir do cargo exercido pelo burocrata. Justifica o princípio a necessidade de continuidade dos processos de trabalho e a padronização de serviços. (SECCHI, 2009 e OLIVEIRA,1970)

No que tange à impessoalidade, reforça-se a hierarquia administrativa, na medida em que se sobrepõe a precisa definição de linhas de autoridade às relações pessoais dentro da organização e, conseqüentemente, se legitima a autoridade e responsabilidade para o cargo hierarquicamente superior. Desta feita, concentra-se o poder no cargo, e não no indivíduo, de forma a se privilegiar e garantir a representação dos interesses e consecução dos objetivos da organização. (SECCHI, 2009 e OLIVEIRA,1970)

No que diz respeito ao profissionalismo, enfatiza-se o que se concebe por meritocracia, ou seja, preconiza-se a relevância da competição de indivíduos pelos cargos, a partir de critérios decisórios circunscritos por melhores capacidades técnicas e de conhecimento. O desempenho e a experiência na respectiva função, portanto, sobrepõem-se iam

ao nepotismo e personalismo, típicos de um modelo patrimonialista. Ademais, Secchi (2009) e Oliveira (1970) destacam a remuneração por função, racionalidade na divisão de tarefas e distinção entre propriedades pública e privada como aspectos cruciais relacionados ao profissionalismo.

O modelo burocrático weberiano se erige sobre alguns outros relevantes princípios. Destaca-se, primeiramente, a divisão entre planejamento e execução. Este ocorre no nível operacional da organização, enquanto aquele corresponde ao nível estratégico. No caso do setor público, estabelece-se um paralelismo, uma vez que no escopo político são definidos estratégias e objetivos (planejamento), enquanto a administração pública torna-se responsável pela operacionalização (execução). A divisão do trabalho, portanto, estaria circunscrita pela autoridade de cargos hierarquicamente superiores, cuja delegação de responsabilidades encontrar-se-ia convergente aos objetivos organizacionais. Ainda, se destaca a racionalidade na alocação dos indivíduos dentro da estrutura organizacional, o que corrobora a impessoalidade. (SECCHI, 2009)

O Estado burocrático weberiano objetivou mitigar o patrimonialismo, o clientelismo e o nepotismo, além de adotar a eficiência como diretriz, por meio da alocação racional de recursos. Ainda, adotou a formalidade, impessoalidade e profissionalismo. Entretanto, algumas disfunções puderam ser observadas no modelo, tanto em organizações privadas, quanto públicas. (OLIVEIRA,1970)

Merton (1966) desenvolve uma série de críticas ao Estado weberiano a partir de falhas oriundas do funcionário burocrata. Primeiramente, destaca o conceito da “incapacidade treinada”, em que o funcionário perderia a capacidade de adaptar sua forma de trabalho em contexto de mudanças endógenas ou exógenas à organização. Também enfatiza o que se entende por “psicose ocupacional”, em que o funcionário pode apresentar falhas em seu trabalho devido a perdas de preferências e antipatias desenvolvidas em torno de sua função. Ademais, elenca a “deformação profissional”, em que o excessivo rigor das regras pode tornar a submissão a elas um fim em si mesmo, de forma a se consolidar um processo de divergência entre a execução das funções do burocrata aos objetivos organizacionais. Por fim, destaca o autor os possíveis conflitos de interesse entre grupos informais de funcionários e a organização formal, o que também poderia corroborar resistência às mudanças endógenas e exógenas da organização.

No que concerne ao serviço público, também corresponde a Merton (1966) a constatação do que se denomina “arrogância funcional” do burocrata em relação ao público alvo, potencializada pela constante posição monopolística do Estado na prestação de diversos serviços. O referido mecanismo corroboraria a já destacada divergência de objetivos individuais dos organizacionais.

As críticas ao modelo burocrático no setor público são ampliadas pela corrente advinda da *public choice theory*. De acordo com a referida teoria, a burocracia estabeleceria relações informais - baseadas no auto interesse dos agentes - internas e com políticos do poder legislativo, de forma a prejudicar profundamente a confiança nas informações referentes a custos e produtos ofertados pela administração pública. Entende-se que a maximização do benefício próprio do burocrata divergiria do interesse coletivo e, conseqüentemente, do bem-estar social, associado à perda de controle externo do poder legislativo sobre o executivo, uma vez que o agente político também poderia ser cooptado por grupos de interesse. (MERCURO e MEDEMA, 1999).

Niskanen (1971) é expoente da *public choice theory* e formula sua teoria baseado na concepção do burocrata maximizador do orçamento. Segundo o autor, a sobreposição do interesse próprio ao coletivo iria de encontro aos objetivos da organização estatal e também implicaria no excessivo crescimento da burocracia de Estado, o que se manifestaria na descontrolada oferta de serviços e produtos pela administração pública. Como resultado, o Estado burocrático tenderia a ser uma organização expressivamente ineficiente e disfuncional.

O Estado, enquanto organização burocrática na dimensão de seu funcionamento interno, apresentou crescente desgaste durante a segunda metade do século XX, o que foi potencializado, a partir da década de 1970, pela crise do petróleo. A severa crise econômica do referido período se estendeu às esferas social e administrativa, de forma a efetivar profundos questionamentos acerca do papel do Estado, em um contexto em que já se criticava sua suposta morosidade, ineficiência e incapacidade de atender satisfatoriamente às demandas dos cidadãos. (SECCHI, 2009)

Torna-se mister ressaltar o modelo econômico de *Welfare State*, que vigorou na maioria dos países capitalistas dos anos 1930 a 1970. Pautado na busca pelo pleno emprego, distribuição equitativa de renda e oferta de políticas sociais, observou-se ativa intervenção

estatal na economia (por meio de suas funções alocativa, distributiva e estabilizadora) (ABRUCIO, 1997).

Embasado pela teoria Keynesiana, o Estado de Bem-Estar-Social teria papel crucial no enfrentamento de possíveis tendências de recessão na economia, o que legitimaria os déficits fiscais em prol da expansão da demanda agregada e, conseqüentemente, do aumento da produção. Ademais, deveria o *Welfare State*, segundo as concepções de Keynes, atuar firmemente na redução de desigualdades sociais e no atendimento às demandas da parcela mais pobre da população. (OLIVEIRA, 2009)

Durante os anos 1970, os índices de inflação ascendentes, a estagnação econômica e os robustos déficits públicos corroboraram severas crises em países ocidentais capitalistas. A corrente monetarista, representada pelo expoente Milton Friedman, tornou-se, então, uma influente visão econômica, em que se concebia um prejudicial e intenso crescimento estatal ao longo das décadas anteriores, acompanhado por uma administração pública ineficiente e incapaz de prestar serviços de qualidade. Os déficits públicos, sob esta ótica, teriam se descontrolado e sido responsáveis pela drenagem de recursos da esfera produtiva. Somou-se a essa teoria a *public choice*, em que se enfatizou a não intervenção do Estado na economia, sob o argumento de que as falhas de Estado tenderiam a se apresentar ainda mais danosas do que as falhas de mercado e, desta forma, dizimariam a eficiência na alocação de recursos (OLIVEIRA, 2009).

No referido contexto de crise econômica, associado à redução da intervenção estatal na economia, os questionamentos acerca do papel do Estado implicaram na necessidade de modernização da máquina pública e reformulação de seu aparato organizacional, à luz do equilíbrio fiscal. Advém daí a formulação dos conceitos da Nova Gestão Pública. (ABRUCIO, 1997)

Marini (2003) apresenta as principais influências norteadoras da NGP: Teoria da Escolha Pública e Agente-Principal. No que concerne à *public choice*, a partir dos pressupostos de motivação dos agentes exclusivamente pelo auto interesse e maximização de seus interesses econômicos (racionalismo econômico), estendeu-se a concepção à esfera política. Desta feita, políticos teriam suas ações norteadas pelo interesse na reeleição, eleitores votariam de acordo com seus interesses e burocratas teriam seus interesses sobrepostos ao

bem-estar coletivo. Legitimar-se-ia, portanto, a necessidade de efetivo controle sobre a burocracia.

No que concerne à Teoria Agente-Principal, a partir do pressuposto da existência de relações contratuais na esfera social, em que se estabelece um Principal (contratante) e um Agente (contratado) em qualquer troca entre atores, apesar do objetivo de ambas as partes se satisfazerem na transação, a assimetria de informação tenderia a favorecer o Agente, além de haver risco de captura e seleção adversa. Desta feita, como o Estado, empresas privadas, cidadãos, políticos e burocratas estabelecem contratos em si, ora como contratantes, ora como contratados, torna-se mister a adoção de mecanismos de supervisão, que podem se materializar via contratos de gestão, por exemplo. Ainda, destaca-se a relevância de *accountability*, especialmente partindo do Agente para o Principal. Por meio da NGP, portanto, objetivou-se aperfeiçoar as relações contratuais em prol do aumento da eficiência de agentes do Estado, verificação de resultados e efetiva prestação de contas. (MARINI, 2003)

A Nova Gestão Pública buscou realizar uma profunda mudança na estrutura gerencial da administração pública, ao se objetivar maior eficiência, eficácia, desempenho e cumprimento de resultados em relação ao que era ofertado pelo Estado burocrático. Ainda, a NGP buscou efetivar transformações institucionais nos mecanismos de controle por meio da adoção de instrumentos da gerência privada.

Deve-se enfatizar, entretanto, que a NGP não se constituiu como um padrão de reformas e diretrizes nos diversos países. Em cada contexto, influenciada pelas distintas demandas sociais e concepções acerca do papel do Estado, a NGP se manifestou sob uma forma específica. (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011).

Marini (2003) sintetiza alguns princípios ou diretrizes gerais da NGP. Primeiramente, estabelece o cidadão como enfoque da ação do Estado, destacando a necessidade de a reforma convergir para a melhoria da qualidade dos serviços prestados, o que corroboraria a ampliação dos preceitos de cidadania. Como segundo princípio, o autor apresenta a flexibilidade na administração pública, o que implicaria na ampliação da autonomia administrativa aos órgãos em prol da potencialização do alcance de resultados. A terceira diretriz apresentada corresponde ao enfoque do controle não mais residindo estritamente sobre a legalidade e ritos burocráticos, mas incorporando os resultados. Destaca-se que esta diretriz corrobora a

necessidade de maior flexibilidade, além de estimular a implantação de indicadores de resultado como mecanismo do referido controle, de forma a tornar o Estado mais eficiente. O quarto princípio de que discorre o autor se refere ao controle social, o que seria um embrião para os conceitos de *accountability*, ou seja, ampliação e efetivação da transparência e prestação de contas do setor público ao cidadão, de forma a se corroborar o exercício da cidadania. Por fim, a quinta diretriz diz respeito à valorização do funcionário público, de forma a se prevenir algumas das causas da disfunção burocrática relativas a falhas do próprio burocrata. Desta feita, incentivar-se-ia o empreendedorismo, o desenvolvimento e a capacitação dos funcionários, o que iria de encontro à rigidez burocrática.

Abrucio (1997) sintetiza três visões da administração pública à luz da NGP, conforme figura 1.

Figura 1 – Os modelos da NGP



Fonte: Adaptado de Abrucio (1997)

O Gerencialismo Puro, primeiramente implantado no governo Margaret Thatcher no Reino Unido, e também expoente da gestão de Ronald Reagan nos Estados Unidos, tem como aspectos centrais a necessidade de redução de gastos e o aumento da eficiência do governo e da produtividade. No contexto britânico, efetivou-se cortes em gastos públicos e com pessoal no governo, empenhou-se por definir claramente as responsabilidades dos funcionários, os objetivos da organização e por consolidar-se a conscientização acerca dos custos de serviços públicos e da importância de se valorizar os tributos obtidos junto ao contribuinte. Destacou-se, para tal, a implantação de instrumentos gerenciais de racionalização orçamentária e técnicas de avaliação de desempenho. (POLLIT, 1990 *apud* ABRUCIO, 1997)

No modelo de Gerencialismo Puro britânico ainda se destacou a adoção da Administração por Objetivos, estratégia pela qual pôde-se avaliar comparativamente o desempenho de agências públicas na execução de resultados pré-determinados. Também se enfatiza a descentralização administrativa, responsável pelo aumento de autonomia das referidas agências e departamentos, de acordo com seu objetivo. Por fim, Abrucio (1997) destaca a adoção de um modelo em que se incentivava a criatividade de funcionários públicos, por meio de concessão de autoridade para que se ampliasse o número de gerentes e, por fim, convergissem-se para o aumento da eficiência da organização.

Pollit (1990 *apud* ABRUCIO, 1997) apresenta consideráveis críticas ao Gerencialismo Puro, apesar de ganhos da gestão a partir da maior valoração da eficiência e conscientização sobre custos do serviço público. Um dos pontos centrais da crítica do autor diz respeito a uma suposta exacerbação do princípio da eficiência, o que poderia ser prejudicial, na medida em que esse se sobrepusesse à efetividade e à qualidade dos serviços públicos. Desta feita, considerou-se que, as técnicas gerenciais, se não adotadas em consonância com o interesse público e com a qualidade do que é ofertado pelo Estado, seriam inócuas.

As referidas críticas ao Gerencialismo Puro propiciaram discussões que resultaram na elaboração de um novo modelo, cujo intuito residiu na adaptação às supostas falhas do primeiro. Fundamentalmente, definiu-se como prioridades da administração pública a flexibilidade, qualidade e o planejamento estratégico. Ainda, a concepção do cidadão como contribuinte se alterou para cliente, o que, na prática, corroboraria a ênfase necessária na qualidade dos serviços públicos prestados. (ABRUCIO, 1997)

O modelo denominado Consumerismo leva em consideração a perspectiva de que o mero corte de gastos poderia resultar mais em perda de qualidade dos serviços públicos do que ao aumento de produtividade. Ainda, incorpora-se à administração pública novas técnicas do setor privado, com destaque para a abordagem da administração da qualidade total. A descentralização administrativa passa a ter o enfoque na aproximação dos serviços aos clientes ou consumidores, o que implicaria em maior controle social. Ainda, destaca-se o estímulo à concorrência entre as organizações do setor público, de forma a se evitar monopólios estatais e a se associar à iniciativa privada na provisão de serviços. (ABRUCIO, 1997)

Deve-se destacar no modelo de Consumerismo a adoção de relações contratuais. Segundo Abrucio (1997), três princípios norteiam a elaboração dos referidos instrumentos: o aumento da qualidade em um contexto de restrição orçamentária, o estímulo à competição e o controle social, a partir da avaliação dos serviços públicos pelos próprios consumidores.

Assim como no Gerencialismo Puro, diversas críticas foram erigidas ao Consumerismo e resultaram na elaboração de um terceiro modelo. Primeiramente, segundo Pollit (1990 *apud* Abrucio 1997), se destaca a perspectiva de que denominar-se o cidadão de consumidor não contemplaria a relação entre ele e o Estado, uma vez que serviços públicos não seguem as dinâmicas de mercado, o que impossibilitaria, inclusive, a competição. Neste caso, a plena concepção de cidadania não seria atendida pelo Estado. Ainda, argumenta-se que a competição poderia gerar um entrave, na medida em que, caso uma determinada agência obtivesse uma avaliação ruim dos consumidores, poderia receber recursos inferiores como punição *a posteriori*, e, conseqüentemente, manter-se-ia a insatisfação dos clientes, ao invés de se mitigar as causas da baixa qualidade do serviço. (ABRUCIO, 1997)

A partir das referidas críticas, o modelo denominado *Public Service Oriented* (PSO) foi elaborado. Pontos cruciais residem na consolidação da *accountability* e equidade, associados à transparência e justiça. O referido modelo prossegue na defesa à descentralização, desta vez em prol da eficácia. Ainda, o PSO apresenta enfoque no conceito de cidadania e estimula a participação política e o debate público como instrumentos que efetivamente mitigariam o clientelismo e o patrimonialismo, além de reduzir o insulamento burocrático, que seria um entrave na qualidade dos serviços públicos. Por fim, destaca-se a ênfase do modelo à cooperação entre agências públicas em detrimento da competição. (ABRUCIO, 1997)

Apesar de considerável influência de princípios da NGP em um expressivo quantitativo de reformas administrativas realizadas em países ao redor do mundo e transformações de seus modelos em prol da modernização do setor público, deve-se ponderar acerca dos resultados. Conforme constatado por Carneiro e Menicucci (2011), torna-se mister o desenvolvimento de uma sistemática avaliação acerca do impacto da adesão a princípios da NGP na produtividade do setor público e incremento da qualidade dos serviços públicos e, conseqüentemente, no bem-estar social. Ademais, os autores também consideram deficitárias

a participação social no ciclo de políticas públicas e a *accountability* nas reformas administrativas.

Ainda de acordo com Carneiro e Menicucci (2011), apesar de ganhos em termos de desempenho gerencial, as reformas administrativas ao redor do mundo podem também não lograr em ganhos de eficiência e flexibilidade, caso se imponha modelos fixos de gestão - adotados com o pressuposto de adequação universal - em países com as mais distintas características e contextos. Isto poderia colocar em cheque, inclusive, a própria ideia de se romper com o apego excessivo às normas do Estado burocrático weberiano.

Por fim, Carneiro e Menicucci (2011) apresentam como possíveis entraves das reformas administrativas a desagregação do Estado (a partir de excessiva descentralização e desconcentração), o que implica em problemas de regulação e coordenação, e efeitos deletérios da introdução de mecanismos de incentivo e mensuração de resultados. A desagregação do Estado, em concomitância com o elevado estímulo à competição entre as unidades administrativas, poderia levar ao aumento excessivo das referidas unidades e a criação de inter-relações mais complexas e dinâmicas entre elas, o que poderia prejudicar a regulação e coordenação, na medida em que se elevariam os custos da gestão e se perderia em eficiência. Já os mecanismos de incentivo podem impactar negativamente ao criar conflitos referentes às formas de remuneração, sob o risco de captura do servidor.

Conforme ressaltado, a NGP norteou, na maioria dos países da OCDE e Grã-Bretanha, o processo de modernização da administração pública, a partir da década de 1980. A ênfase no controle de resultados, cuja justificativa residia na busca por um Estado mais eficiente e eficaz, propiciou a consolidação e desenvolvimento do instrumento de contratualização, tema de discussão central da próxima seção.

3.2 Contratualização

O instrumento de contratualização tem se apresentado como relevante ferramenta no intuito de se efetivar a gestão por resultados no contexto da Nova Gestão Pública. De acordo com Duarte *et al* (2006), entende-se o referido mecanismo como uma pactuação em que se estabelece compromisso entre partes. Compõem-nas o órgão supervisor e o executor, além de

possíveis agentes intervenientes. O primeiro é responsável pelo acompanhamento, pela avaliação e pelo controle dos resultados, enquanto o segundo deve se responsabilizar pela execução das ações necessárias para o atingimento das metas pactuadas.

Conforme Pacheco (2015), a contratualização pode ser definida como um mecanismo de gestão em que entidades firmam acordos a partir da execução de metas. Desta feita, os controles político e burocrático são substituídos pelo controle baseado em resultados. Objetiva-se aumento de flexibilidade, desempenho, qualidade, eficiência, efetividade, transparência de custos e produtividade na execução de serviços públicos. Por meio do referido instrumento, autonomias de gestão são concedidas à parte executora como benefício ao cumprimento do compromisso firmado.

Já para Saravia (2005), a contratualização corrobora a adoção de princípios da NGP ao modelo burocrático weberiano, uma vez que rompe com tradicionais relações verticais de hierarquia, a partir da formulação de contratos bilaterais tanto entre atores do Estado, quanto entre este e a sociedade civil. O autor contextualiza o referido instrumento a partir do quadro de restrição fiscal do Estado, associado à necessidade de maior flexibilidade, eficiência e eficácia. Ainda, ressalta que a contratualização estimula alternativas de parcerias entre Estado e o segundo e terceiro setores.

Marini (2003) reforça a importância da contratualização ao reduzir os custos de transação em contratos entre órgãos do setor público e do Estado com os demais setores, a partir dos mecanismos de incentivo às partes pactuadas. Estes também corroborariam a relevância atribuída ao aumento da eficiência de agentes do Estado e da prestação de contas.

Desta feita, constata-se a inexistência de um conceito específico suficientemente abrangente sobre a contratualização, mas os autores convergem em alguns aspectos do instrumento. Pode-se sintetizar a ênfase em eficiência, eficácia, qualidade, flexibilidade, desempenho e produtividade na provisão de serviços públicos pelo Estado, em parceria com a iniciativa privada e o terceiro setor, como ponto central da contratualização. (CARNEIRO, 2008)

Segundo Saravia (2005), a origem dos contratos de gestão remete à França na década de 1960, em um contexto de necessidade de se melhorar a situação de empresas nacionais –

especificamente nos setores ferroviário, de eletricidade e de rádio/televisão – devido a um suposto excesso de regras e controle pelo poder centralizado. Nas décadas seguintes, assinaram-se contratos com outras empresas públicas nos setores de aviação e navegação, o que resultou na regulamentação da contratualização, a partir da promulgação da Lei Nacional de Planificação, de 1982.

Ainda, conforme Pacheco (2015), a contratualização apresentou considerável expansão na década de 1980 em países anglo-saxões em contextos diversos. Tanto no modelo de Gerencialismo Puro de Thatcher, na Grã-Bretanha, quanto no governo trabalhista de Hawke, na Austrália, o referido instrumento foi incorporado e consolidado em prol de uma administração mais eficiente e eficaz. (MARINI, 2003)

No Brasil, a partir da reforma de Estado, em 1995, proposta pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), a contratualização foi elencada como eixo central de uma gestão pública com enfoque em resultados, via interação do governo central com agências executivas e organizações sociais, e não mais apenas com empresas públicas. Prevaleceu a concepção de que o Estado deveria executar de forma direta unicamente as tarefas às quais lhe compete exclusividade.

Este contexto, portanto, favoreceu a contratação de terceiros para execução de serviços públicos e justificou a ampliação de concessão de autonomia, responsabilização, controle de resultados e descentralização em prol do desenvolvimento de gestores públicos. Ainda, destacou-se a mudança de paradigma, no que concerne a uma preocupação e compromisso firmado com os resultados a alcançar, em detrimento da conformidade dos atos às normas e formalização de procedimentos, o que também corrobora o enfoque do Estado no controle de resultados. (PACHECO, 2015)

Neste ínterim, tornou-se mister para o processo, primeiramente, a promulgação da Emenda Constitucional nº. 19, de 1998, que, em seu art. 3º, XIX, § 8º, determinou a possibilidade de se ampliar a autonomia de órgãos e entidades da administração direta ou indireta, nas esferas gerencial, financeira e orçamentária, a partir do cumprimento de contratos – cujo objeto seja a fixação de metas de desempenho - de seus administradores com o poder público. Caberia à lei complementar a disposição acerca dos prazos dos contratos, dos

mecanismos de controle, critérios de avaliação de desempenho, obrigações, direitos e responsabilidades dos agentes pactuados e remuneração do pessoal. (PACHECO, 2015)

Saravia (2005) também atribui à lei nº. 9.673, de 15 de maio de 1998, relevância ímpar na contratualização no Brasil, uma vez que, por meio desta, estabeleceu-se o marco legal das Organizações Sociais. Neste contexto, o autor ainda enfatiza a lei nº. 9.790, de 23 de março de 1999, e o decreto nº. 3.100, de 30 de junho de 1999, que regulamentam e criam as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP.

Abrucio (1997) estabelece a divisão dos modelos de contratualização em três distintas esferas. Primeiramente, se refere à extensão das relações contratuais na prestação de serviços públicos entre o primeiro, segundo e terceiro setores. Em segundo plano se refere à extensão das relações contratuais dentro do próprio setor público, o que implica em descentralização e delegação. Por fim, elenca a terceira dimensão, que corresponderia ao desenvolvimento de contratos entre provedores de serviços e seus clientes.

Para a viabilidade e efetividade dos modelos de contratualização, anteriormente aos contratos de gestão, deveria haver uma definição clara de prioridades estratégicas pelo alto escalão da organização. Entretanto, a mera delegação dos níveis de planejamento para a execução não necessariamente implicaria em um controle e execução eficazes. Desta feita, o processo de contratualização necessitaria de uma etapa seguinte, em que, concomitantemente, prezasse-se pela desconcentração e incentivos aos agentes executores, ou pactuados. No que concerne aos referidos incentivos, o norte consiste na concessão de autonomia ao órgão. (TROSAS, 2001)

Baseado, portanto, nesses preceitos, o pactuado tenderia a apresentar maior comprometimento e responsabilização. Ainda, a apropriada definição de metas de desempenho e resultados, associada a uma avaliação objetiva e transparente, possibilitaria ampliar-se a eficiência, eficácia, produtividade, qualidade e *accountability* na prestação de serviços públicos. (TROSAS, 2001)

Há que se ressaltar, todavia, limitações do modelo de contratualização. Primeiramente, é preciso haver clareza no que se almeja contratar. Conforme Trosa (2001), pode-se contratar *outcomes* ou *outputs*. No primeiro caso, a contratualização estaria centrada no impacto

gerado. Mensurar-se-ia, como resultado, portanto, a efetividade das ações. Já no segundo, contratar-se-ia especificamente um serviço, o que permitiria mensurar o que é efetivamente produzido. Mensurar-se-ia, como resultado, portanto, a eficácia das ações. Em ambos, é necessário haver alinhamento entre o planejamento estratégico e a execução. Entretanto, no caso de se contratar *outcomes*, deve-se precaver pela influência de outras variáveis no impacto gerado e, portanto, deve-se desenvolver uma clareza nos objetivos almejados.

Os dois tipos de mensuração apresentam vantagens e desvantagens, além de limitações e possibilidades. Não se pode afirmar que um modelo seja melhor que o outro, mas sim que um pode apresentar maior adequação em uma situação do que o outro, o que implica na necessidade de uma devida avaliação *ex ante*, para se determinar o mais apropriado. (PACHECO. 2013).

Entretanto, de acordo com Trosa (2001), os dois modelos deveriam ser utilizados de forma complementar. Dever-se-ia iniciar uma mensuração focada em *outputs*, no intuito de se confirmar a execução dos serviços para, posteriormente, progredir-se para mensuração de *outcomes*, a partir da construção e consolidação de uma cadeia lógica que conecte as ações aos objetivos e permita traçar uma correlação não espúria entre a execução do serviço e o impacto gerado.

A partir da necessidade do alinhamento estratégico entre o planejamento e o que se executa, enfatiza-se a concepção do Plano Plurianual de Ação como matriz estratégica para elaboração dos objetivos a se atingir, de forma a se mitigar os riscos de exclusão de atividades estrategicamente fundamentais da carteira de serviços prestados. Pacheco (2015) também enfatiza a necessidade de prudência ao se determinar punições e incentivos nos contratos, uma vez que a coordenação e cooperação entre atores, a possibilidade de ajustes nos contratos e o aprendizado organizacional, a partir das experiências de contratualização, não só podem como devem corroborar a elevação do desempenho da organização. Ainda, segundo a autora, deve-se prezar pela publicização dos resultados e contratos, como pressuposto para se estimular sua *accountability*, por meio da ampliação do controle social sobre a burocracia.

A contratualização também pode apresentar problemas na mensuração de desempenho e na pactuação de metas no setor público. Conforme Bouckabert e Balk (*apud* Pacheco 2010),

esses problemas, tratados pelos autores como “doenças”, são doze e podem ser agrupados em três categorias.

O primeiro grupo de problemas é circunscrito pelas justificativas para não se mensurar desempenho organizacional. Neste grupo, destaca-se inicialmente a “hipocondria”, característica presente em alguns agentes que consideram que no setor público não se deve vangloriar de algum serviço, mesmo que resulte em aspectos positivos. Em segundo lugar, elenca-se a “doença da impossibilidade”, que se trata da crença de que é impossível mensurar-se resultados. Por fim, enfatiza-se a “doença do Dr. Pangloss”, em que se insiste em não se mensurar algo por acreditar que aquilo não existe.

O segundo grupo de problemas se refere à percepção das medidas. A primeira “doença” apresentada é definida como “hipertrofia/atrofia” e diz respeito à percepção de agentes de que o próprio ato de medir implica no estímulo a uma desnecessária produção excessiva ou redução de serviços. A segunda “doença” é denominada “côncavo/convexo” e se refere a uma percepção equivocada de aumento ou redução do que se mensura. Por fim, a terceira é denominada “doença de Mandelbrot” e diz respeito à desconsideração do fato de que o resultado obtido na medida depende diretamente de forma como se mensura algo.

O terceiro grupo de problemas diz respeito a entraves relacionados às medidas. A primeira “doença” elencada é denominada “poluição” e se refere a um possível erro de mensuração ao se misturar diferentes elementos ao objeto que de fato se pretende mensurar. A segunda é tida como “inflação” e diz respeito ao desnecessário uso de elevado número de medidas. A terceira é apresentada como “doença de desvio de comportamento” e implica na percepção de que medidas que não contemplem na finalidade da organização podem provocar comportamento adverso nos agentes. A quarta é definida como “doença dos iluminados” e se refere a um modelo de definição de medidas *top-down*, ou seja, unilateral por parte dos dirigentes, de forma a desmotivar funcionários. Por fim, apresenta-se as “doenças” “curto prazo” e “miragem”, que se referem à mensuração de algo distinto do que se considera de fato estar medindo.

Conforme Pacheco (2010), diversas são as dificuldades presentes na mensuração de desempenho no setor público e na implementação do instrumento de contratualização. Essas dificuldades perpassam tanto a esfera organizacional, no que diz respeito aos desafios de se

definir precisamente o que será mensurado, quanto a esfera dos agentes envolvidos no processo, devido à assimetria de informação. Entretanto, a contratualização pode e deve ser aprimorada em prol de uma gestão voltada para resultados e do atingimento dos objetivos dos reformistas do Estado, no que concerne ao aumento da eficiência, eficácia, qualidade dos serviços e *accountability*.

Pacheco (2010) ainda é corroborada por Trosa (2001), na medida em que esta defende a contratualização tanto para aumento da eficiência quanto para melhoria do desempenho do setor público, de forma a minimizar custos e maximizar resultados. O que se necessita, segundo a autora, é a negociação das metas entre pactuados e pactuantes, no intuito de se evitar imposições unilaterais, além da possibilidade de se obter flexibilidades e autonomias por parte do executor, a partir do cumprimento da pactuação. Ademais, há que se ressaltar a constante necessidade do alinhamento estratégico ao que se objetiva executar e mensurar.

A partir da Reforma Gerencial da administração pública, que representou o marco institucional para a promoção de reformas administrativas nos entes sub federados no Brasil, desenvolveu-se, em Minas Gerais, sob o programa de governo Choque de Gestão, instrumento de contratualização denominado Acordo de Resultados. Conforme Pacheco (2010), o modelo de contratualização implantado no referido estado se destacou como relevante expoente dos contratos de gestão. No capítulo seguinte, discorre-se sobre o Acordo de Resultados, marco da gestão voltada para resultados no estado.

4 ACORDO DE RESULTADOS

4.1 Base legal

O Acordo de Resultados teve sua base na lei nº. 14.694, de 30 de julho de 2003, e nos decretos nº 43.674 e nº 43.675, de 04 de dezembro de 2003. Tratou-se de um instrumento de gerência, em que se visava a alinhar as instituições por meio da negociação, via contratos, entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo, assim como gerentes de unidades administrativas e autoridades hierarquicamente superiores (DUARTE *et al*, 2006).

O Acordo foi implantado nos primeiros anos de vigência do programa de governo Choque de Gestão. De acordo com Correa (2007), a gestão pública focada em resultados e o planejamento estratégico tornaram-se instrumentos fundamentais na administração pública do estado de Minas Gerais a partir de 2003. Influenciado pelo Plano Diretor da Reforma do Estado, no âmbito do governo federal, o governo mineiro enfatizou a utilização do planejamento estratégico como norteador dos resultados que órgãos deveriam atingir, associado a uma gestão pública que incentivasse o atingimento dos referidos resultados. Ainda segundo o autor, foram eixos do programa o desenvolvimento de metas para curto, médio e longo prazos, estratégias de gestão para o curto prazo, além do estímulo à integração com organizações do segundo e terceiro setores, o que teria sido corroborado pelo marco regulatório das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) advindo da Reforma Gerencial dos anos 1990.

Segundo Vilhena (2006), o Choque de Gestão buscou articular elementos de ajustes fiscais a iniciativas de estímulo ao desenvolvimento, em um ponto de equilíbrio que contemplasse princípios distintos das fases da NGP. Ainda, na visão da autora, outro ponto de ênfase do programa de governo consistiu na definição de ações prioritárias em um plano estratégico de curto, médio e longo prazo, representado por instrumentos como o PMDI e o PPAG e órgãos como Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES).

Neste ínterim, o Choque de Gestão objetivou harmonizar e convergir os resultados do governo à sua estratégia, considerando-se as integrações entre perspectivas macro organizacional, institucional e no nível do servidor, e, de resultados, processos e recursos. Objetivou-se evitar a dissonância entre planejamento e execução, além de, não se desprezando

a necessidade de ajuste fiscal, utilizar-se de mecanismos em prol do desenvolvimento, visando a articular ações entre o Estado, o mercado e as organizações do terceiro setor. (VILHENA, 2006)

A ênfase no controle de resultados propiciou a implantação do Acordo de Resultados. Este foi disciplinado no Poder Executivo estadual, junto com a avaliação de desempenho institucional, com as possibilidades de ampliação de autonomias em nível gerencial, orçamentário e financeiro, com a possibilidade de aplicação de recursos orçamentários no escopo do desenvolvimento de programas de aperfeiçoamento institucional e com o pagamento do Prêmio por Produtividade, pela lei nº. 14.694/2003.

Há que se ressaltar que a concessão de autonomia gerencial, orçamentária e financeira aos órgãos pactuados está prevista no art. 14, §§ 10 e 11, da Constituição do Estado de Minas Gerais, o que garante base legal para implantação da contratualização. Segue o respectivo trecho da Constituição do Estado:

§ 10 – A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e das entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante instrumento específico que tenha por objetivo a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade.

§ 11 – A lei disporá sobre a natureza jurídica do instrumento a que se refere o § 10 deste artigo e, entre outros requisitos, sobre: I – o seu prazo de duração; II – o controle e o critério de avaliação de desempenho; III – os direitos, as obrigações e as responsabilidades dos dirigentes; IV – a remuneração do pessoal; V – alteração do quantitativo e da distribuição dos cargos de provimento em comissão e das funções gratificadas, observados os valores de retribuição correspondentes e desde que não altere as unidades orgânicas estabelecidas em lei e não acarrete aumento de despesa. (MINAS GERAIS, 1989)

No que tange ao Acordo de Resultados, a referida lei estabeleceu seus objetivos no art. 4º:

- I - aumentar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade;
- II - estimular, valorizar e destacar servidores, dirigentes e órgãos ou entidades que cumpram o seu papel individual, institucional ou social;
- III - aperfeiçoar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão pública, mediante instrumento caracterizado pela consensualidade, objetividade, responsabilidade e transparência;
- IV - fixar metas de desempenho específicas para órgãos e entidades, compatibilizando a atividade desenvolvida com as políticas públicas e os programas governamentais;
- V - dar transparência às ações dos órgãos públicos e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa, mediante a divulgação, por meio eletrônico, dos termos de cada acordo e de seus resultados;

- VI - aperfeiçoar as relações de cooperação, supervisão e fiscalização entre o acordante e o acordado;
- VII - promover o desenvolvimento e a implantação de modelos de gestão flexíveis, vinculados ao desempenho institucional, propiciadores do envolvimento dos seus agentes e dirigentes no aperfeiçoamento dos serviços prestados. (MINAS GERAIS, 2003a)

A partir dos objetivos explicitados, pode-se observar que o Acordo de Resultados, enquanto instrumento de pactuação de resultados alinhados à estratégia governamental, visou a proporcionar incentivos aos órgãos e servidores para cumprimento de metas. Ainda, buscou instituir mecanismos de planejamento, avaliação e monitoramento da execução de atividades por parte do órgão contratado, o que corroborou os demais eixos do governo, no que tange à busca de resultados: monitoramento e avaliação, propriamente ditos, mensuração de desempenho do governo, via indicadores finalísticos, e governança via coordenação por áreas de resultado. (DUARTE *et al*, 2006).

A lei nº. 14.694 também estabeleceu, em seu art. 2º, as definições das partes (dirigente, acordante, acordado, interveniente e interessados), indicadores, metas e desempenho, conforme se observa:

- I - Acordo de Resultados aquele celebrado entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão;
- II - dirigente o responsável legal pela direção de órgão e entidade;
- III - acordante o órgão, unidade administrativa ou entidade do Poder Executivo hierarquicamente superior ao acordado, responsável pelo acompanhamento, pela avaliação e pelo controle dos resultados, bem como pelo provimento dos recursos e meios necessários ao alcance das metas pactuadas no Acordo de Resultados;
- IV - acordado o órgão, unidade administrativa ou entidade da Administração direta ou indireta hierarquicamente subordinado ou vinculado, responsável pela execução das ações necessárias para o atingimento das metas pactuadas no Acordo de Resultados;
- V - interveniente o órgão, entidade ou unidade administrativa signatário do Acordo de Resultados que seja responsável pelo suporte necessário ao acordante e ao acordado, para o cumprimento das metas estabelecidas;
- VI - público interessado os afetados direta ou indiretamente pelas atividades específicas do acordado;
- VII - desempenho o grau de atendimento de exigências de otimização dos recursos disponíveis, o atingimento das metas propostas e a qualidade dos resultados obtidos na atuação pública;
- VIII - indicador o valor absoluto, o valor relativo ou a característica utilizada para mensurar a qualidade do desempenho do acordado;
- IX - meta de desempenho o nível desejado de desempenho em prazo determinado, indicado de forma objetiva e quantificável. (MINAS GERAIS, 2003a)

A lei nº. 14.694 ainda determinou o estabelecimento de cláusulas e a necessidade de pronunciamento favorável da SEPLAG, a fim de se validar a contratualização dos demais

órgãos. Além da SEPLAG, estabeleceu-se a Secretaria de Estado de Fazenda (SEF) como interveniente e componente das Comissões de Acompanhamento e Avaliação (CAA), cujas atribuições corresponderiam ao monitoramento das metas e indicadores de desempenho, recomendação de alterações, revisões, renovações ou rescisões no Acordo de Resultados, quando necessário, e desde que devidamente justificado, a partir de critérios pré-estabelecidos. A vigência dos contratos seria entre um e três anos.

Por fim, a lei nº. 14.694 determinou as responsabilidades e obrigações dos dirigentes que respondem por órgãos acordantes, intervenientes, acordados, as censuras públicas a estes - caso seus órgãos apresentassem desempenho insatisfatório - e os critérios para ampliação de autonomias e aplicação de recursos financeiros para custeio dos Prêmios por Produtividade e atingimento de metas de desempenho. (MINAS GERAIS, 2003a)

O decreto nº. 43.674, por sua vez, disciplinou a aplicação dos recursos financeiros em desenvolvimento institucional (correspondentes a programas de qualidade e produtividade, treinamento e desenvolvimento de pessoal, e modernização, reaparelhamento e racionalização do serviço público) e Prêmio por Produtividade. Estabeleceu-se que esses recursos seriam provenientes da economia de cada órgão com suas despesas correntes e aumento de arrecadação própria.

No caso de órgãos centrais de planejamento, gestão, finanças ou de auditoria e correição, o limite financeiro seria de quatro por cento das economias realizadas, devendo esse valor ser apurado pela Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças – CCGPGF – e reservado pela SEF. (MINAS GERAIS, 2003b)

A CCGPGF foi criada pelo decreto nº. 43.145, de 02 de janeiro de 2003. Composta pelos Secretários de Estado de Planejamento e Gestão, de Fazenda, de Governo, pelo Procurador Geral do Estado e pelo Auditor Geral do Estado, à Câmara competia promover a revisão de projetos e atividades relativos ao Poder Executivo, constantes no Orçamento Fiscal, de forma a adequá-los à meta de resultado primário estabelecida. Ainda, tinha a CCGPGF a atribuição de proceder à apuração da economia com despesas correntes e da ampliação real de arrecadação de receitas a partir da execução orçamentária e financeira (MINAS GERAIS, 2003b). Desta feita, ressalta-se a relevância da Câmara no que tange à política orçamentário-financeira estadual.

O referido decreto também estabeleceu restrições de desembolso para pagamento dos prêmios em caso de déficits fiscais, de forma a garantir a destinação de uma parcela dos recursos economizados para amortização da dívida pública estadual, o que corroborou, de certa forma, a preocupação com o quadro fiscal. (MINAS GERAIS, 2003b)

No que diz respeito ao Prêmio por Produtividade, foi estabelecido que seu limite corresponderia a um terço do quantitativo de redução das despesas correntes, além de um décimo do quantitativo de receita arrecadada ampliada. Ainda, metade do Prêmio deveria ser pago linearmente para servidores lotados no mesmo órgão e a outra metade deveria ser proporcional ao desempenho e vencimento básico do cargo, bloqueando-se esse pagamento em caso de desempenho insatisfatório do órgão. (MINAS GERAIS, 2003b)

Por fim, no que concerne ao decreto nº. 43.675/2003, este dispõe sobre a avaliação institucional, o Acordo de Resultados e as possibilidades de ampliação de autonomia gerencial, orçamentária e financeira, de forma a se regulamentar a lei nº. 14.694/2003. (MINAS GERAIS, 2003c)

No que tange à avaliação institucional e ao cumprimento dos Acordos, estabeleceu-se a composição das CAA a partir de um representante da parte acordante, um do órgão acordado, um dos servidores do acordado, um da SEPLAG e um de cada interveniente, quando havia, além de se definir os prazos para alterações, revisões, renovações ou rescisões no Acordo. (MINAS GERAIS, 2003c)

Já no que diz respeito à ampliação da autonomia, a figura 2 sintetiza as possibilidades conferidas aos órgãos, a partir do referido instrumento legal.

Figura 2 - Autonomias padrão concedidas por meio do acordo de resultados

Autonomias padrão concedidas por meio do Acordo de Resultados

Flexibilidades relacionadas à gestão de Recursos Humanos do órgão/entidade:

- Alteração de cargos em comissão e funções gratificadas, desde que não acarrete aumento de despesas
- Dispensa de autorização da SEPLAG no afastamento de servidores para participação em cursos de pós-graduação
- Concessão de vale-transporte em substituição ao auxílio-transporte e concessão de valores diferenciados de vale-refeição ou vale-alimentação
- Limites diferenciados para despesas em regime de adiantamento
- Alteração dos critérios de concessão de diárias de viagem
- Limites diferenciados de valor da bolsa de estágio (única prerrogativa concedida no âmbito da 1ª Etapa do Acordo de Resultados)

Flexibilidades relacionadas à gestão de Aquisições e Contratações:

- Ampliação dos limites de dispensa de licitação, conforme Lei 8.666/93
- Contratação de serviços de transporte sem prévia manifestação da SEPLAG
- Contratação direta de certos tipos de seguros sem prévia autorização da SEPLAG
- Aquisição de veículo sem prévio parecer da SEPLAG

Flexibilidade relacionada à gestão das parcerias para a execução de políticas públicas:

- Cessão, permissão ou doação direta de materiais incorporados

Fonte: Adaptado de MINAS GERAIS (2013)

O Acordo de Resultados vigorou, em sua primeira etapa, de 2004 a 2006. A chamada “segunda geração” teve como marco a publicação da lei nº. 17.600, de 2008, cuja regulamentação ocorreu pelo decreto nº. 44.873, de 2008. Desta feita, a legislação anterior foi revogada e o instrumento aprimorado. (SILVA, 2009)

A lei nº. 17.600, de 2008, apresentou novos objetivos ao Acordo de Resultados que corroboraram a ênfase do governo, a partir de então, na convergência da contratualização ao seu planejamento estratégico, além do alinhamento de ações dos órgãos aos objetivos organizacionais e às diretrizes governamentais. No que concerne aos demais objetivos, manteve-se os tópicos “melhorar e aumentar a oferta de serviços públicos”; “estimular, valorizar e destacar servidores e dirigentes”; e “promover transparência e controle social”, o que corrobora o intuito da contratualização de prezar pela provisão de serviços públicos e sua qualidade, aumentar o desempenho, a produtividade e *accountability* do Estado. (SILVA, 2009)

Ainda conforme Silva (2009), essas alterações se referem a aspectos intrínsecos à contratualização e não configuram um rompimento com a estrutura da primeira geração do Acordo de Resultados, entretanto, vão ao encontro da ênfase na contratualização enquanto catalisador da execução de prioridades definidas, a partir do planejamento estratégico.

Neste ínterim, deve-se destacar a ampliação do papel da SEPLAG na segunda geração do Acordo de Resultados, uma vez que, conforme o art. 6º, da lei nº. 17.600/2008, a referida secretaria deveria, a partir de então, validar não apenas a implantação da contratualização, mas também sua revisão e renovação. (MINAS GERAIS, 2008a)

Outra relevante alteração trazida pela referida lei, em seu art. 7º, se refere à possibilidade de um Acordo de Resultados apresentar múltiplos acordados e não mais apenas um para cada instrumento. Conforme Capanema (2011), essa mudança possibilitou a consolidação de sistemas operacionais de planejamento e execução de políticas públicas em níveis setoriais.

Ainda, no art. 9º da lei nº. 17.600/2008, atribuiu-se ao dirigente em nível hierarquicamente mais elevado do pactuado a responsabilidade pela promoção da implantação do Acordo de Resultados. Desta feita, o dirigente máximo deveria participar tanto da elaboração quanto do acompanhamento do Acordo pactuado, além de divulgá-lo internamente, o que, segundo Silva (2009), possibilitou maior envolvimento da alta gerência na contratualização, redução da probabilidade de se pactuar metas com menor grau de ambição e ampliação do conhecimento acerca dos contratos por servidores no nível operacional.

Também na esfera do acordado, possibilitou-se, conforme art. 10, da referida lei, a inclusão de mais um membro componente das Comissões de Acompanhamento e Avaliação. No que diz respeito ao período de vigência do Acordo de Resultados, a nova base legal estabeleceu prazo máximo de quatro anos, e não mais três, conforme art. 15.

Em relação a sanções e incentivos, destacou-se a revogação do instituto de censura pública a dirigentes cujos órgãos não atingissem resultados satisfatórios no processo de avaliação do Acordo de Resultados. Ainda, em relação às possíveis prerrogativas, reduziu-se a ampliação de autonomia para apenas cinco tópicos: “transformação de cargos comissionados

e funções gratificadas”; “aprovação ou readequação das estruturas ou estatutos/regulamentos do Acordado”; “aplicação dos limites de dispensa nos procedimentos licitatórios realizados”; “concessão de auxílio-transporte ou vale-transporte”; e “ concessão de ajuda de custo pelas despesas de alimentação, vale-refeição ou valores diferenciados de vale-alimentação”. (MINAS GERAIS, 2008a)

No que tange ao Prêmio por Produtividade, excluiu-se da percepção de benefícios servidores designados para cargo de função pública e dirigentes máximos de órgãos e entidades. Ainda, a premiação se tornou mais individualizada, ao se considerar no cálculo o número de dias trabalhados por servidor. Quanto ao custeio do Prêmio, estabeleceu-se que corresponderia a recursos provenientes da receita corrente líquida, ou da ampliação real de receitas próprias, critério este já existente. O órgão teria discricionariedade para optar pela modalidade. (MINAS GERAIS, 2008a)

No caso de se utilizar percentual de elevação das receitas próprias, os limites superiores corresponderiam a 10% da ampliação de receitas total, multiplicado pelo resultado da Avaliação de Desempenho Institucional, e 3% da arrecadação de impostos, multiplicado pelo resultado da Avaliação de Desempenho Institucional. Já no caso de utilização do critério da receita corrente líquida, poder-se-ia dispor de até 1% dessa. Uma última relevante alteração trazida pela referida lei diz respeito à impossibilidade de pagamento do Prêmio em caso de déficit fiscal do Estado no ano anterior. (MINAS GERAIS, 2008a)

O decreto nº. 44.873, de 2008, regulamentou a lei nº. 17.600, de 2008. Instituiu-se a divisão da pactuação em duas etapas. Conforme art. 2º, I e II, do referido decreto:

Art. 2º O Acordo de Resultados será formalizado em duas etapas: I - na primeira etapa é pactuada a estratégia do Governo definida no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI, desdobrada no Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG, com foco nos grandes resultados a serem perseguidos por cada sistema operacional; e II - na segunda etapa é pactuado o desdobramento da estratégia de Governo em um conjunto de ações e indicadores representativos do papel de cada uma das equipes de trabalho dos órgãos e entidades da Administração Pública no alcance da estratégia de Governo. (MINAS GERAIS, 2008b)

Desta feita, a assinatura de Acordo na segunda etapa estaria vinculada ao Acordo de primeira etapa. No caso da primeira etapa, o Governador seria o acordante, os dirigentes dos órgãos de cada sistema operacional seriam os acordados, os dirigentes da SEF e SEPLAG (e

colaboradores de outros órgãos quando conviesse) seriam intervenientes. Já no caso da segunda etapa, os dirigentes máximos dos órgãos ou entidades seriam os acordantes e os dirigentes das unidades administrativas dos respectivos órgãos ou entidades seriam os acordados. (MINAS GERAIS, 2008b)

A primeira etapa teria como objetivo refletir a estratégia governamental de enfoque em resultados de impacto para a sociedade, por meio de indicadores finalísticos, execução dos Projetos Estruturadores, execução da Agenda Setorial do Choque de Gestão, racionalização do gasto e elaboração de demais indicadores de melhoria do desempenho (CAPANEMA, 2008). Em outros termos, definiria essa etapa a pactuação estratégica em nível macro, de forma a orientar a contratualização no segundo momento. (SILVA, 2009)

Já na segunda etapa, o enfoque residiu na pactuação de resultados por equipe de trabalho do órgão, ou entidade, acordado na primeira etapa do Acordo, ou seja, buscou-se alinhar a estratégia em nível macro com a mobilização e participação interna dos servidores (CAPANEMA, 2008). Em outras palavras, pretendeu-se definir com precisão a responsabilidade e contribuição dos servidores, em nível micro organizacional, a partir da estratégia e das metas pactuadas pelo governo em nível macro organizacional, de forma a incentivar a ampliação da adesão ao Acordo de Resultados. Os produtos produzidos na primeira etapa, portanto, serviriam de insumo para a etapa seguinte (SILVA, 2009).

Respaldado pela respectiva base legal, o Acordo de Resultados vigorou até o ano de 2013. Na seção seguinte, discorre-se sobre seu processo de elaboração, execução, monitoramento, avaliação e revisão, além de alguns desdobramentos e resultados obtidos.

4.2 Operacionalização e resultados do Acordo

Torna-se mister o esclarecimento do mecanismo de funcionamento do Acordo de Resultados, a fim de se analisar seus desdobramentos. O fluxo apresentado na figura 3 representa seu processo de operacionalização.

Figura 3 - Ciclo do Acordo de Resultados



Fonte: Adaptado de SEPLAG (2013)

A elaboração do Acordo de Resultados englobava o alinhamento dos resultados almejados ao planejamento estratégico, a negociação das metas e os prazos dos indicadores relativos às ações dos órgãos acordados, além da delimitação das cláusulas da contratualização e as prerrogativas a serem concedidas.

No que concerne ao acompanhamento, apurava-se resultados e ajustava-se quaisquer divergências ou desvios nas metas estabelecidas, em relação aos objetivos estratégicos, tanto por meio de reuniões periódicas de monitoramento, quanto pelo uso de ferramentas de gestão.

No que diz respeito à avaliação, apurava-se o grau de execução das ações dos órgãos e atribuía-se notas de desempenho aos pactuados, além de se sugerir melhorias no instrumento.

Por fim, no que tange à revisão, realizava-se ajustes, em caso de necessidade, tanto na mensuração, descrição ou cálculo de desempenho, de forma a garantir aprimoramentos na contratualização e seu alinhamento ao planejamento da estratégia governamental, contido no PMDI. (SEPLAG, 2014)

Todavia, deve-se ressaltar que houve algumas diferenças na implantação do Acordo durante as três etapas do Choque de Gestão: a primeira corresponde à primeira geração, entre 2004 e 2006; a segunda correspondente ao período do Estado para Resultados, durante parte do segundo mandato do então Governador Aécio Neves (2008 a 2010); e a terceira correspondente ao período da Gestão para a Cidadania, durante parte do mandato do então Governador Antônio Anastasia (2011 a 2013).

A figura 4 apresenta as referidas etapas sucintamente.

Figura 4 - As três gerações de transformações na gestão pública em Minas Gerais



Fonte: Adaptado de SEPLAG (2013)

Conforme destacado, o Choque de Gestão foi implantado em um contexto de necessidade de contenção fiscal e equilíbrio orçamentário, associado à readequação de instrumentos de planejamento. Em prol da consecução dos objetivos, alinhado ao seu planejamento estratégico, o governo ainda objetivou a integração entre planejamento e orçamento no escopo do PMDI e do PPAG. (MINAS GERAIS, 2013)

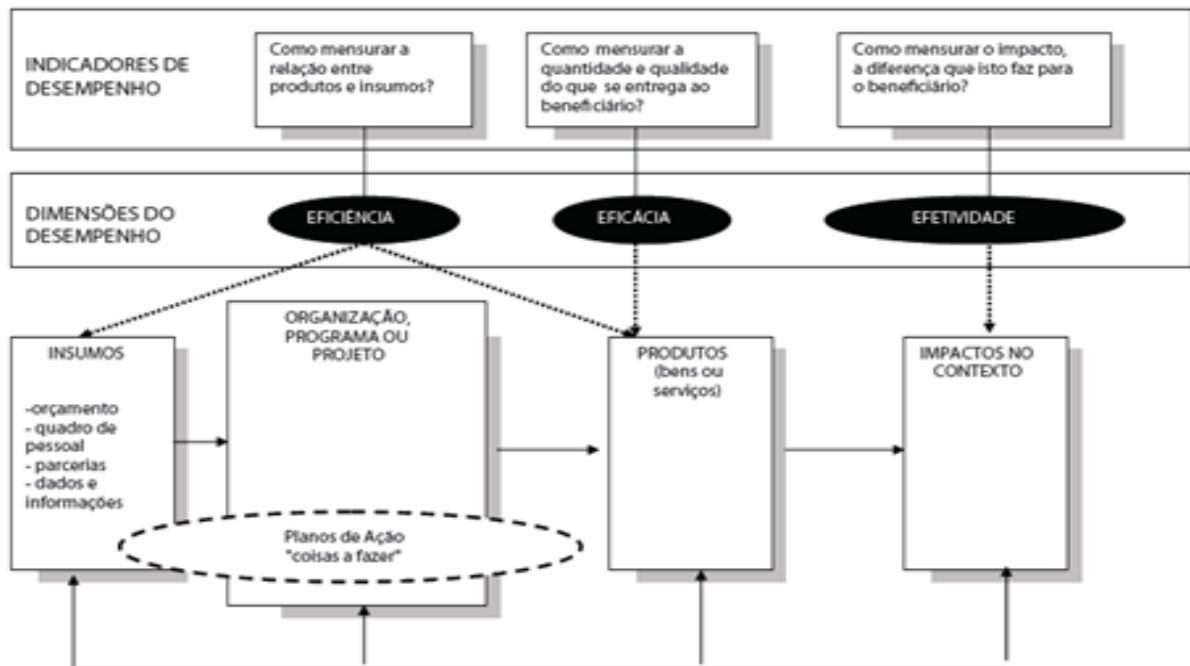
Sucedeu o Choque de Gestão o Estado para Resultados (2007 a 2010), cujo enfoque residiu na consolidação dos instrumentos de gestão de programas e projetos estratégicos em prol do cumprimento de resultados. Ainda, buscou-se o aprimoramento da contratualização, em consonância com a revisão no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Destacou-se também a manutenção da priorização do equilíbrio fiscal, sem se descartar demandas diretas dos cidadãos. Esta última diretriz norteou a terceira geração do Choque de Gestão: Gestão para a Cidadania. (MINAS GERAIS, 2013)

A Gestão para a Cidadania baseou-se nos preceitos do Estado em Redes, por meio do qual, elencou-se o Desenvolvimento Integrado como um dos pilares. Trata-se de arranjos institucionais, cujo intuito reside no incentivo à cooperação entre agentes governamentais. Novamente se enfatizou a contratualização, por meio do Acordo de Resultados, como instrumento de controle de resultados, em um contexto de maior priorização sobre as demandas dos cidadãos e da Sociedade Civil Organizada, tópico tido como norteador do planejamento estratégico. (MINAS GERAIS, 2013)

Em sua primeira geração, o Acordo de Resultados apresentava celebração via adesão - por livre e espontânea vontade dos órgãos e entidades, sob supervisão técnica da SEPLAG - ou por indução - de acordo com a relevância relativa do órgão e suas ações aos projetos estruturadores do governo. Por meio do planejamento estratégico, cuja elaboração remetia às orientações da agenda estratégica de governo, às orientações decorrentes da política pública em nível setorial e às prerrogativas legais, definia-se as metas para cada órgão.

A partir das respectivas metas, formulava-se os resultados a serem alcançados pelo acordado, e, sua mensuração, se manifestava em indicadores. Este processo de formulação era, inicialmente, constituído pela etapa de elaboração da Cadeia de Valor, ilustrado pela figura 5. (DUARTE *et al*, 2006)

Figura 5 - Cadeia de valor



Fonte: Adaptado de Duarte *et al*, (2006)

A Cadeia de Valor ilustra o processo de geração de produtos, por uma organização, a partir dos insumos, em prol de algum impacto nos beneficiários. Desta feita, permitia-se elaborar indicadores nas dimensões de eficiência (em que se analisa a relação entre o que foi entregue e seu custo), eficácia (em que se analisa quantidade e qualidade de entregas) e efetividade (em que se analisa o impacto dos produtos e serviços gerados à população) para se mensurar o desempenho da organização. (DUARTE *et al*, 2006)

Os indicadores eram formulados, então, de forma a abranger os resultados finalísticos da organização nas três dimensões destacadas. A partir deles, definia-se um valor de referência atual e fixava-se as metas que se pretendia atingir a partir da ação dos órgãos. Por fim, definia-se o peso de cada meta. Esta segunda etapa de formulação se materializava a partir da consolidação do Quadro de Indicadores e Metas, exibido na figura 6. (DUARTE *et al*, 2006)

Figura 6- Indicadores e metas

QUADRO
Indicadores e metas

Áreas de Resultados	Resultados Finalísticos					Peso
	Indicador	Valor de Referência	Metas Previstas			
			2006	2007	200n	
Área 1						
Área 2						
Área 3						
Área 4						

Fonte: Adaptado de Duarte *et al.* (2006)

Finalizava-se o processo de formulação do Acordo de Resultados com a elaboração de um Plano de Ação em que constasse todo o rol de medidas realizadas pelo órgão em prol do alcance das metas pactuadas e a identificação das autonomias necessárias para cumprimento das pactuações. Concomitantemente, técnicos e dirigentes do acordado, do acordante e da SEPLAG (interveniente) negociavam os moldes do Acordo. Este necessitava de aprovação pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento e pela Subsecretaria de Gestão em suas dimensões relativas ao nível de aderência do instrumento ao planejamento de governo e ao grau de autonomias demandadas e representatividade do escopo da ação nos indicadores e metas pactuados. (DUARTE *et al.*, 2006)

Subsequente à aprovação ocorria a publicização do Acordo em órgão oficial, de forma a se garantir sua transparência. A partir de então, a CAA exercia sua função de acompanhamento e avaliação da contratualização, com possibilidade de revisão, repactuação, renovação, suspensão ou rescisão, a partir de sua deliberação. (DUARTE *et al.*, 2006)

Nessa primeira etapa do Acordo de Resultados, 24 organizações realizaram pactuações, dentre as quais, treze tiveram o Governador do Estado como acordante e a maioria apresentou as Secretarias de Estado como acordado (BARBOSA e CARNEIRO, 2007). A partir da análise da primeira geração do Acordo de Resultados, alguns pontos merecem destaque.

De acordo com Duarte *et al* (2006), algumas dificuldades e indefinições são intrínsecas ao pioneirismo dos primeiros Acordos. Não teria havido uma definição clara e concisa de diretrizes e de papéis institucionais, além de existir um considerável grau de dificuldade na vinculação dos Acordos à estratégia do governo; havia uma atuação fragmentada de órgãos e uma cultura orientada para resultados ainda incipiente. Também destaca a autora entraves na avaliação, devido à ausência de dados históricos para nortear a definição de indicadores e pactuação de metas.

Barbosa e Carneiro (2007) corroboram Duarte *et al* (2006), ao ratificar a ausência de dados históricos para pactuar-se metas verdadeiramente desafiadoras, o que também poderia ter corroborado índices de avaliação de desempenho excessivamente elevados.

Os referidos autores - Barbosa e Carneiro (2007) - ao investigarem o fato de nenhum órgão ter descumprido as metas pactuadas, também levantaram duas hipóteses. A primeira consiste em considerável eficiência dos órgãos cujas metas atenderam às pactuações. Neste caso, teria havido inibição da adesão dos demais - cujas perspectivas apresentavam elevada possibilidade de não cumprimento de pactuações, de forma a gerar punições. A segunda hipótese consiste na elaboração de metas de fácil cumprimento, o que poderia ser justificado por suposto oportunismo de alguns agentes, pela inerente dificuldade de se estabelecer metas fidedignas, devido à racionalidade limitada dos membros das organizações, ou, em último caso, nos desincentivos gerados pelo governo central a órgãos que possivelmente não apresentariam tamanha eficiência, no intuito de se evitar exposição pública negativa ao dirigente da organização.

Outra constatação de Barbosa e Carneiro (2007), a partir da investigação dos motivos para os órgãos e entidades terem se disposto voluntariamente a contratualizar, se refere ao fato do Prêmio por Produtividade não ter representado o único estímulo para adesão à contratualização. A justificativa reside no fato de que apenas oito entre 24 Acordados receberam o Prêmio. Ainda, quatro Acordados sequer apresentavam previsão de pagamento do referido prêmio.

Desta feita, sugestionou-se que as autonomias pareciam apresentar maior incentivo para adesão à contratualização. Corroborar este argumento o fato de somente uma, dentre quinze empresas públicas ou sociedades de economia mista, ter celebrado o Acordo, visto

que, por se tratarem de pessoas jurídicas de direito privado, as referidas autonomias não apresentariam incentivos tão relevantes. Neste caso, as Secretarias de Estado apresentaram adesão consideravelmente maior (dez entre quinze possíveis), mas não se pode deixar de destacar que esse número também pode ter sido influenciado por variáveis políticas, como a reafirmação simbólica de lealdade dos Secretários ao Governador.

Apesar das críticas, Duarte *et al* (2006) apontou como aspectos positivos da implantação do Acordo de Resultados: a melhoria da gestão em órgãos a partir da celebração da contratualização; o aumento da facilidade de obtenção de informações por dirigentes acerca de sua organização; a percepção pelos órgãos sobre a importância das autonomias concedidas; e, para os servidores, maior motivação a partir da possibilidade de percepção do Prêmio por Produtividade.

Desta feita, assim como Barbosa e Carneiro (2007), os autores concluíram que aperfeiçoamentos poderiam e deveriam ser realizados na contratualização em Minas Gerais. Esses aperfeiçoamentos culminaram na segunda geração do Acordo de Resultados.

A partir do contexto do Estado para Resultados, o governo visou a garantir maior aderência de metas pactuadas à sua estratégia, além de consolidar os vínculos entre desempenho, resultado e premiação para o servidor (MINAS GERAIS, 2013). Também motivou o processo o maior alinhamento de políticas setoriais com a agenda do governo e a promoção à integração de políticas públicas em nível estadual (GONZAGA, 2008). Neste ínterim, conforme destacado, foi realizada a divisão do Acordo de Resultados em duas etapas, cujo processo de elaboração pode ser ilustrado na figura 7.

Figura 7 - Lógica do Acordo de Resultados



Fonte: Adaptado de MINAS GERAIS (2013)

Como se pode observar, na primeira etapa, a contratualização seria realizada entre o Governador do Estado e os Secretários (de forma a compor os sistemas operacionais, que se referiam a secretarias e entidades vinculadas), enquanto, na segunda etapa, os Secretários de Estado e dirigentes máximos de órgãos autônomos seriam os acordantes e suas respectivas equipes de trabalho os acordados. Conforme já destacado, a lógica residiria em desdobrar a estratégia pactuada em nível macro organizacional, na primeira etapa, para o nível de cada equipe de trabalho, na segunda etapa, de forma a se garantir maior capilaridade do instrumento, alinhado à estratégia organizacional. (GONZAGA, 2008)

No que diz respeito à primeira etapa do Acordo, quatro instrumentos constituíam objeto de pactuação. Primeiramente se destaca os Indicadores Finalísticos, cujas medidas sintetizariam a efetividade das principais políticas públicas de cada sistema operacional. Em segundo lugar, elenca-se os Programas Estruturadores, que correspondiam às ações prioritárias dos sistemas. Em terceiro, destaca-se a Agenda Setorial do Choque de Gestão, que correspondia ao escopo de iniciativas, em prol da modernização e melhoria organizacional, convergentes à estratégia de governo. O último objeto se refere à Agenda de Qualidade do Gasto, cujo intuito correspondia ao aprimoramento do planejamento e controle dos gastos.

Cada um desses quatro objetos possuía peso específico, mediante seu grau de relevância em nível estratégico para o respectivo setor do governo. (MINAS GERAIS, 2013)

No que tange à segunda etapa, mensurava-se indicadores formulados a partir da ação mais específica das equipes de trabalho, de forma a explicitar ao servidor sua contribuição direta na obtenção de resultados mais satisfatórios às demandas da população. Desta feita, qualquer meta pactuada na segunda etapa teria como referência alguma outra meta previamente estabelecida na primeira etapa. (MINAS GERAIS, 2013). Como exemplo, pode-se citar uma meta pactuada na saúde, de primeira etapa, correspondente a “Reduzir o Índice de Mortalidade Infantil” (nível macro), cujo desdobramento na segunda etapa correspondeu a “Reduzir Taxa de Mortalidade em Unidade de Tratamento Intensivo Neonatal em cada unidade hospitalar” (nível de equipes de trabalho).

Em termos dos agentes participantes do processo de contratualização, destacou-se a criação das Equipes de Apoio à Gestão Estratégica (EAGE). Estas foram instituídas por meio da resolução nº. 035, de 29 de abril de 2009, da SEPLAG. Trata-se de servidores indicados pelo dirigente máximo de um órgão ou entidade para prestar apoio e suporte interno na adoção de práticas de gestão alinhadas ao PMDI, além de participação direta no processo de elaboração, execução e avaliação do Acordo de Resultados. Ainda, seriam essas equipes responsáveis pela constante análise e identificação de quaisquer divergências das metas e indicadores pactuados às diretrizes estratégicas. (SILVA, 2009)

Ademais, ampliou-se o papel da SEPLAG no escopo do planejamento, coordenação e controle do executivo estadual, com consequências no Acordo de Resultados. A essa Secretaria, passou a competir atribuições do acordante, por meio da coordenação intergovernamental e negociação de metas com cada sistema operacional, o que reforçou sua atuação em nível intersetorial, em prol do atingimento dos objetivos propostos para cada área de resultado do PMDI. (GONZAGA, 2008)

No que tange ao Prêmio por Produtividade, conforme explicitado, a premiação da segunda etapa dependeria de desempenho satisfatório na primeira etapa, ou seja, no nível do órgão como um todo, no nível da equipe de trabalho, por meio de seu desempenho no cumprimento das metas pactuadas, e, também, em nível individual, por meio dos dias efetivamente trabalhados e da remuneração do servidor (MINAS GERAIS, 2013). Este

modelo tenderia a garantir um maior comprometimento individual, posto que o servidor teria conhecimento de seu grau de responsabilidade para o atingimento das metas, além de não descartar um bom resultado global, o que estimularia no próprio servidor uma conscientização mais apurada acerca da visão sistêmica. (GONZAGA, 2008)

O ciclo do Acordo durante o Estado para Resultados, portanto, visou à consolidação do instrumento de contratualização e buscou aprofundar as concepções de uma Gestão Orientada a Resultados no governo de Minas Gerais. (GONZAGA, 2008). Corroboram essas afirmações a maior robustez da dimensão do Acordo nos anos 2008 e 2009, comparativamente ao primeiro ciclo.

Constatou-se ao todo a avaliação de 55 órgãos/entidades na segunda etapa em 2008 e 58 em 2009, em detrimento de apenas seis em 2004, dezesseis em 2005 e 22 em 2006, por exemplo. (MINAS GERAIS, 2013). Ainda, definiu-se metas para cada uma das quase 4.000 escolas estaduais, 86 unidades prisionais, 23 hospitais estaduais, para cada hemocentro estadual e para cada gerência regional de ensino e de saúde. (SEPLAG, 2014)

Gonzaga (2008) ressaltou a revisão do PMDI no ano de 2007 como crucial, no que diz respeito à clareza das estratégias do governo mineiro para áreas de resultado no longo prazo. Desta feita, as mudanças efetivadas no segundo ciclo do Acordo de Resultados teriam apresentado relevância ímpar na convergência do instrumento à agenda estratégica governamental. O desdobramento da contratualização em duas etapas, segundo o autor, teria sido exitoso, no que tange à consolidação da cultura de uma gestão para resultados, na medida em que se ampliou a capilaridade do instrumento. Entretanto, não necessariamente teria havido a plena resolução de problemas, como a pactuação de metas pouco desafiadoras, devido à persistência de ausência de dados históricos sobre desempenho dos órgãos.

O Acordo de Resultados passou por algumas alterações a partir de 2011, já no governo de Antônio Anastasia, no contexto da Gestão para a Cidadania. Havia o receio do governo de que o Acordo sofresse um processo de perda do caráter inovador e mobilizador. Ainda, destacou-se a prioridade da SEPLAG, no que concerne a reforçar o caráter estratégico da contratualização e consolidar seu alinhamento às diretrizes centrais do governo. Ademais, o governo apresentava o objetivo de expandir ainda mais a capilaridade do Acordo, em prol

da institucionalização do processo e aumento da autonomia dos órgãos envolvidos. Isto motivou o número recorde de 68 Acordos assinados em 2013. (MINAS GERAIS, 2013)

Em termos dos componentes, o Acordo de Resultados apresentou novos cadernos aos já existentes Indicadores Finalísticos e Portfólio Estratégico. Trata-se do Caderno de Gestão Integrada e Eficiente, composto pela Agenda Regional, pelas Ações de Melhoria Institucional e pelas Ações Intersetoriais; e do Caderno de Indicadores de Qualidade do Gasto. Em 2011 e 2012 também se pactuou a Carta de Missão, que correspondia a indicadores e ações tidos como de alta relevância para o cidadão, entretanto, em 2013 deixou-se de pactuá-la, devido à maior relevância atribuída aos Indicadores Finalísticos. (MINAS GERAIS, 2013)

A Agenda Regional contemplava ações selecionadas pelos Comitês Regionais, instituídos nas dez regiões de planejamento e compostos por servidores do Poder Executivo de órgãos que já apresentavam estrutura orgânica regionalizada, e buscava aprimorar o modelo de governança do estado (VILHENA; LADEIRA, 2012). As Ações de Melhoria Institucional se referiam a medidas tomadas pelos órgãos ou entidades, no intuito de solucionar entraves estruturais e administrativos à implantação da carteira estratégica concebida para a respectiva organização.

As Ações Intersetoriais contemplavam medidas tomadas de forma compartilhada entre órgãos e entidades, de forma a incentivar um trabalho conjunto em prol da consecução de metas que correspondessem às respectivas organizações. Já o Caderno de Indicadores de Qualidade do Gasto apresentava indicadores direcionados à mensuração da qualidade do planejamento e eficiência na execução de despesa, de forma a incentivar maior controle de gastos e ganhos em produtividade nos órgãos e entidades. (MINAS GERAIS, 2013)

No que diz respeito aos principais atores envolvidos no Acordo de Resultados, destaca-se, inicialmente, o Escritório Central de Desempenho Institucional e Resultados do Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional (NCGERAES), responsável pela gestão da contratualização, em parceria com as AGEIs, com o Escritório de Prioridades Estratégicas e com a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto (SPLOR). Adicionalmente, a avaliação do instrumento era realizada pela já destacada CAA. (SEPLAG, 2014)

Ao NCGERAES, componente da SUGES, da SEPLAG, correspondia a coordenação do Acordo de Resultados no nível dos projetos estruturadores, que se tratavam de iniciativas estratégicas, com potencial estruturador e multiplicador, e com capacidade de produzir resultados rápidos, relevantes e de elevada visibilidade. A ação do NCGERAES se dava por meio da regulamentação, implantação, gerência e monitoramento de todas as etapas do Acordo; do planejamento e acompanhamento das ações previstas na contratualização; e da coordenação de ações que visassem à integração de informações relativas ao Acordo e ao Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental, em prol de se subsidiar o acompanhamento e garantir o cumprimento de objetivos estratégicos e metas previstas no PMDI. (SEPLAG, 2014)

Mediante a lei delegada nº. 180/2011, instituiu-se as Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação (AGEIs), cujas principais atribuições correspondiam à promoção do gerenciamento estratégico em nível setorial e à integração do governo. As AGEIs deveriam, ainda, atuar de forma integrada à Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças em prol do alinhamento das ações setoriais ao PMDI, da elaboração do planejamento global da SEPLAG, da orientação na elaboração e execução de atividades relacionadas à gestão para resultados, do suporte à execução do portfólio estratégico da SEPLAG, do monitoramento e avaliação de desempenho da SEPLAG e demais entidades vinculadas, da coordenação de processos de modernização administrativa e da promoção à coordenação e governança entre estratégia, projetos, processos e iniciativas, de forma integradora e sistêmica à estratégia setorial. (CAPANEMA, 2011)

Às AGEIs, portanto, correspondia o papel de facilitadores entre instâncias diversas ao órgão ou entidade, de forma a se corroborar o desenvolvimento da cultura gerencial com enfoque em resultados, na medida em que visava a mobilizar o máximo de agentes públicos para se consolidar o referido modelo (SEPLAG, 2014). Deve-se distinguir, todavia, o papel das AGEIs das EAGE. Pode-se constatar que as atribuições das AGEIs extrapolavam as das EAGE, na medida em que a esta apenas competia o acompanhamento do Acordo de Resultados, enquanto nas primeiras, o assessoramento ocorria em nível exclusivamente setorial. (CAPANEMA, 2011)

Também cabe destaque ao Escritório de Prioridades Estratégicas, cuja finalidade, no contexto do Acordo de Resultados, correspondia à definição, monitoramento e avaliação de

Indicadores Finalísticos que representavam os objetivos estratégicos do governo, por meio da cooperação com as Secretarias de Estado para que alcançassem metas prioritárias. À SPLOR, da SEPLAG, competia a elaboração e monitoramento de indicadores financeiros, quando relacionados ao programa de Qualidade do Gasto. Ademais, à Câmara Central de Coordenação, Planejamento, Gestão e Finanças correspondia a deliberação sobre o pagamento do Prêmio por Produtividade, a disponibilização da Matriz de Aderência aos acordados e o julgamento de recursos na avaliação da primeira etapa do Acordo. (SEPLAG, 2014)

A Matriz de Aderência, por sua vez, correspondeu a uma série de diretrizes que norteavam o desdobramento da segunda etapa do Acordo, no intuito de se assegurar seu alinhamento à primeira etapa. O referido documento impactou no papel da SEPLAG nesse ciclo do Acordo, de forma a reduzir sua influência na discussão das metas de segunda etapa, em detrimento do aumento da responsabilidade de cada órgão no desdobramento da estratégia do governo para suas respectivas equipes. Neste íterim, aos órgãos, teria relevância ímpar o papel das AGEIs, em prol da devida operacionalização do desdobramento da segunda etapa. (MINAS GERAIS, 2013)

Não houve nesse ciclo dos Acordos alterações nas autonomias concedidas. Já no que diz respeito à percepção do Prêmio por Produtividade, definiu-se a necessidade de cumprimento mínimo de 80% das metas por um órgão, a fim de se bonificar resultados. Ainda, utilizou-se de Premiação não Financeira, em adição ao Prêmio por Produtividade, em prol de maior mobilização de servidores. Os incentivos seriam específicos de cada sistema operacional e corresponderiam a vaga de estacionamento; premiação dos servidores em solenidade; cursos e participação em eventos de referência, dentre outros. (MINAS GERAIS, 2013)

Com um quantitativo de mais de 378 mil servidores contemplados por bonificações, a partir do cumprimento de metas pactuadas neste último ciclo do Acordo de Resultados, o instrumento se apresentou como elemento importante na administração pública do estado de Minas Gerais, no que diz respeito à implantação e consolidação de uma cultura de gestão orientada para resultados. Observa-se, portanto, que o instrumento apresentou ampliação de sua capilaridade ao longo do tempo. Ainda, a fim de que a contratualização potencialize a consolidação do referido modelo de cultura de gestão, o papel das lideranças e o envolvimento completo da organização fazem-se mister. Neste intuito, e objetivando seu

aprimoramento, ao longo da década em que esteve em vigor, o Acordo passou por processo de redesenho e redefinições. (SEPLAG, 2014)

A partir da mudança de governo, em 2015, para um partido, até então, opositor, novas diretrizes passaram a orientar a administração pública no estado de Minas Gerais. Críticas à ênfase em gestão do modelo vigente entre 2004 e 2014 foram tecidas, a partir de uma concepção de que o Estado deveria seguir um modelo Planejador.

Nesta linha, argumentava-se que o governo responsável pela implantação do Choque de Gestão focava excessivamente na eficiência das ações, em detrimento do real impacto das políticas públicas para o cidadão e a melhora de sua qualidade de vida. Desta feita, elencou-se como elementos principais ao novo governo a descentralização administrativa, a gestão participativa e a transparência (MINAS GERAIS, 2015a).

Neste ínterim, foram revogados o decreto nº. 44.873, de 2008, e a lei nº. 22.257, de 2008, e o Acordo de Resultados foi substituído por um novo modelo de contratualização, denominado Pacto pelo Cidadão, cujo enfoque não estava mais circunscrito pela avaliação de desempenho de órgãos e atribuição de “notas” a eles, mas sim pelo monitoramento periódico de entregas e elaboração de relatórios de situação das respectivas entregas. O Pacto pelo Cidadão constitui objeto de análise do próximo capítulo.

5 PACTO PELO CIDADÃO

5.1 Base legal

Assim como o Acordo de Resultados, o Pacto pelo Cidadão encontra-se amparado legalmente pelo art. 14, §§ 10 e 11, da Constituição do Estado de Minas Gerais. Concebido como instrumento que fixa as metas de desempenho pactuadas entre o Governador de Minas Gerais e os dirigentes máximos de órgãos e entidades do poder, o Pacto foi instituído pela lei nº. 22.257, de 28 de julho de 2016, e regulamentado pelo decreto nº. 47.070, de 26 de outubro de 2016. (MINAS GERAIS, 2016a)

A referida lei apresenta, entre os artigos 79 e 100, as disposições gerais do Pacto; os mecanismos de elaboração, formalização, acompanhamento e avaliação do instrumento; os critérios de ampliação de autonomia gerencial, orçamentária e financeira; e a responsabilidade dos dirigentes e dos mecanismos de acompanhamento.

Logo no art. 79, as finalidades do Pacto já são apresentadas: contribuir para se alcançar os objetivos estratégicos do PMDI, as metas do PPAG e o atendimento das demandas da população articuladas por meio dos processos de participação popular. (MINAS GERAIS, 2016b)

Os elementos e partes da contratualização são expostos no art. 80 da referida lei, sendo elas:

I - Pacto pelo Cidadão o instrumento específico que fixa as metas de desempenho pactuadas entre o Governador do Estado e os dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo; II - pactuante o Governador do Estado; III - pactuado o órgão ou entidade do Poder Executivo comprometido com o cumprimento das metas de desempenho e responsável pela execução das ações e medidas necessárias para sua obtenção; IV - período avaliatório o intervalo de tempo concedido ao pactuado para o cumprimento de um conjunto predefinido de metas e ações, ao final do qual o pactuado será avaliado; V - desempenho o grau de cumprimento das metas estabelecidas, em um período avaliatório predeterminado; VI - Avaliação de Desempenho Institucional a aferição de cumprimento das metas estabelecidas no órgão ou entidade da administração pública estadual, nos termos desta Lei e do seu regulamento. (MINAS GERAIS, 2016b)

Já no art. 81, são apresentados os objetivos do instrumento. Trata-se do favorecimento dos objetivos do PMDI e PPAG; da pactuação das metas que visem à consecução dos

compromissos firmados pelo governo com os cidadãos; da ampliação e aprimoramento dos serviços prestados à sociedade; e da promoção do controle e participação social nas etapas do ciclo de políticas públicas. Neste artigo também é destacada a gestão regionalizada e participativa. (MINAS GERAIS, 2016b)

A lei também estabelece, em seu art. 83, as especificações que garantem a formalização do Pacto pelo Cidadão. Trata-se de:

I - objeto e finalidade; II - metas de desempenho, fixadas por indicadores objetivos e ações, com prazos de execução e meios de apuração objetivamente definidos; III - direitos, obrigações e responsabilidades do pactuante e do pactuado, em especial em relação às metas estabelecidas; IV - condições para revisão, renovação, prorrogação e rescisão do Pacto pelo Cidadão; V - prazo de vigência; VI - sistemática de acompanhamento e avaliação, com informações sobre a duração dos períodos avaliatórios e sobre os critérios a serem considerados na aferição do desempenho; VII - relação das prerrogativas concedidas por meio do Pacto pelo Cidadão ao órgão ou à entidade, em função da ampliação da sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira, se houver. (MINAS GERAIS, 2016b)

Também foi permitida a inclusão de metas intermediárias que não integrassem o PPAG, mas contribuíssem para o alcance dos objetivos contidos no Plano. Ainda, quanto ao papel da SEPLAG, enquanto parte interveniente da contratualização, a fim de se validar a assinatura, a revisão e a renovação do Pacto, deve a respectiva secretaria emitir pronunciamento favorável.

No que tange a esse órgão, também lhe compete o acompanhamento da execução de metas e ações pactuadas, a verificação da conformidade e adequação técnicas do Pacto, a publicação dos aditamentos e das fases de acompanhamento no Diário Oficial do Estado e portal oficial do governo, e a avaliação do Pacto. (MINAS GERAIS, 2016b)

Quanto ao pactuante, estabeleceu-se a prerrogativa de instituir comissão de trabalho para realizar acompanhamento tático e emitir relatórios técnicos de avaliação do Pacto pelo Cidadão, baseado em critérios e procedimentos pré-estabelecidos. A essas comissões competem a recomendação de renovação, rescisão ou revisão do Pacto, desde que devidamente motivado, além da inclusão de justificativas e medidas a serem tomadas em caso de descumprimento das pactuações. Desta feita, fez-se mister a constante elaboração de relatórios de execução em que se expusesse as justificativas de desempenho alcançado. (MINAS GERAIS, 2016b)

No que tange ao período de vigência do Pacto, determinou-se o período mínimo de um ano e máximo de quatro, desde que não ultrapasse o primeiro ano do governo seguinte. Ainda, permitiu-se a rescisão em caso de descumprimento grave e injustificado dos termos definidos em decreto, em ato unilateral e escrito do pactuante, ou via acordos bilaterais. (MINAS GERAIS, 2016b)

Por fim, no que diz respeito às possibilidades de ampliação de autonomias nas esferas gerencial, orçamentária e financeira, permitiu-se a concessão, ao pactuado, de prerrogativa para alteração de quantitativos e distribuição de cargos de provimento em comissão, de funções gratificadas e de Gratificações Temporárias Estratégicas, desde que não acarrete aumento de despesa do órgão. À SEPLAG, determinou-se a competência para analisar e aprovar a ampliação de autonomia. (MINAS GERAIS, 2016b)

O decreto nº. 47.070, de 2016, regulamenta a lei nº. 22.257, de 2016, e dispõe sobre o Pacto pelo Cidadão. Nos artigos 7º e 8º são apresentadas as atribuições de pactuados e pactuantes, sendo elas:

Art. 7º – Cabe ao pactuante:

I – observar a coerência das metas e ações pactuadas; II – zelar pelo acompanhamento da execução das metas e ações pactuadas.

Art. 8º – Cabe ao pactuado:

I – empreender esforços na obtenção dos resultados das metas e ações pactuados; II – executar as ações de apoio solicitadas por outros órgãos e entidades do Poder Executivo para execução das metas e ações intersetoriais previstas no instrumento; III – fornecer as informações necessárias ao acompanhamento do Pacto pelo Cidadão, garantindo a precisão e a veracidade das informações e promover a guarda de documentação comprobatória; IV – zelar pelo uso das medidas ampliativas da autonomia gerencial, orçamentária e financeira, interrompendo a sua utilização após a vigência do Pacto pelo Cidadão. (MINAS GERAIS, 2016c)

No que diz respeito ao acompanhamento do Pacto, estabeleceu-se a necessidade de reuniões periódicas, junto aos órgãos e unidades responsáveis, com devido registro de informações, em sistema destinado à gestão das ações prioritárias do governo de Minas Gerais. No que concerne às avaliações, estabeleceu-se a periodicidade anual para execução de metas e ações pactuadas para o período de referência, por meio de informações qualitativas disponibilizadas pelos órgãos e entidades, de forma a se classificar as metas e ações como: superadas (execução superior à meta pactuada), concluídas (execução que alcançou a meta pactuada ou entrega finalizada dentro do prazo), em andamento com atraso (execução abaixo

do que foi pactuado ou entrega fora do prazo) e não iniciadas (execução ainda não se iniciou). (MINAS GERAIS, 2016b)

Para a avaliação de desempenho dos pactuados, o índice satisfatório corresponde a um mínimo de 60% de ações pactuadas classificadas como superadas ou concluídas para o respectivo período de referência. (MINAS GERAIS, 2016b)

No que tange às possibilidades de ampliação de autonomias aos pactuados, aos itens já detalhados na lei nº. 22.257, de 2016, adicionou-se a admissão de estagiários. Enfatizou-se, para tal, a necessidade de se observar os limites de quantitativo e valores definidos pela Câmara de Orçamento e Finanças (COF). Esta foi criada em substituição à extinta CCGPGF. (MINAS GERAIS, 2016b).

Ressalta-se que a COF, cuja finalidade corresponde a apoiar o Governador na condução da política orçamentário-financeira estadual e deliberar sobre a sua execução, foi criada pelo decreto nº. 46.804, de 2015. Composta pelos Secretários de Estado: de Planejamento e Gestão, de Fazenda, Adjunto de Planejamento e Gestão e Adjunto de Fazenda, a Câmara funciona sob a supervisão da SEPLAG e da SEF. (MINAS GERAIS, 2015b).

Respalda-se pela respectiva base legal, o Pacto pelo Cidadão passou a vigorar a partir do segundo semestre de 2016. Na seção seguinte, discorre-se sobre seu processo de elaboração, execução, monitoramento, avaliação e revisão.

5.2 Operacionalização do Pacto pelo Cidadão

O Pacto pelo Cidadão se encontra organizado em duas seções, cada uma dividida em mais duas subseções. A primeira seção corresponde às Metas Territoriais, em que constam o Plano de Ação dos Fóruns Regionais e o Plano de Obras nos Territórios de Desenvolvimento.

Já a segunda seção corresponde às Metas Setoriais, em que constam as Ações Prioritárias dos Comitês Temáticos e as Demais Ações prioritárias dos órgãos e entidades da administração pública. (MINAS GERAIS, 2016a)

O PMDI 2016-2027 apresentou mudança na matriz da gestão política e econômica no estado de Minas Gerais, a partir da já ressaltada revalorização do planejamento. Neste contexto, associado à ênfase em descentralização administrativa e gestão participativa, o governo objetivou ampliar a interação direta com a população, por meio da divisão de Minas Gerais em dezessete Territórios de Desenvolvimento, onde ocorreriam os Fóruns Regionais.

Estes, instituídos pelo decreto nº. 46.774/2015, visam a ampliar a participação da sociedade em todos os territórios, legitimar agendas territoriais nos instrumentos de planejamento, construir e formalizar instituições participativas, contribuir para a transparência, discutir prioridades de políticas públicas locais e estimular a democracia participativa. Ainda, são tidos como elementos cruciais em prol de participação inclusiva, ascendente e transversal, em que se propicia o diálogo e a convergência dos atores envolvidos. (MINAS GERAIS, 2015a)

Desta feita, o Plano de Ação dos Fóruns Regionais, elaborado junto a órgãos e entidades do governo de Minas Gerais, corresponde a um conjunto de ações - definidas a partir de demandas diretas da sociedade apresentadas nas etapas dos Fóruns Regionais - e suas respectivas metas e cronogramas. O Plano de Ação dos Fóruns Regionais é organizado, primeiramente, por Território de Desenvolvimento e por Eixo de Desenvolvimento (MINAS GERAIS, 2016a).

Os cinco Eixos de Desenvolvimento, definidos no PMDI, correspondem a: Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico; Infraestrutura e Logística; Saúde e Proteção Social; Segurança Pública; e Educação e Cultura. A proposição de divisão nos referidos cinco eixos de atuação apresenta o intuito de se criar um elemento orientador à elaboração de políticas públicas, que aglutine e organize estratégia, programas e ações, de forma a se incorporar em cada um dos eixos as dimensões de participação, desenvolvimento de pessoas, sustentabilidade fiscal e territorial, e modelo de gestão. (MINAS GERAIS, 2015a)

Ainda no que diz respeito ao Plano de Ação dos Fóruns Regionais, o Pacto pelo Cidadão apresenta, posteriormente ao Território de Desenvolvimento e ao Eixo de Desenvolvimento, a demanda elencada pela sociedade, a meta almejada para atender a tal demanda, a ação que a contemple, a descrição da ação, os municípios beneficiados e os órgãos responsáveis.

Por fim, apresenta-se o produto a ser entregue pela ação específica, sua respectiva meta física – em caso de ação do tipo serviço-benefício (em que são produzidos diversos bens ou serviços de uma mesma natureza, de forma contínua) - ou cronograma – em caso de ação do tipo cronograma (em que há uma entrega única e as entregas podem ser planejadas por meio de tarefas encadeadas por sucessão cronológica, com prazos bem definidos) – e o planejamento orçamentário para sua execução, em periodicidade anual. Cabe destacar que, como o instrumento de contratualização foi elaborado em 2016, mas apresenta programação de 2015 a 2018, para 2015 registra-se valores e metas já executados e, para os demais anos, valores e metas planejados. (MINAS GERAIS, 2016a)

Segue, na figura 8, a representação de uma ação relativa ao Plano de Ação dos Fóruns Regionais

Figura 8 - Modelo de representação do Plano de Ação dos Fóruns Regionais

Plano de Ação		Agenda 2016/2018		Mata Saúde e Proteção Social	
Demanda 4.1.5.B	Oferecer cursos profissionalizantes.				
Meta 42	Realizar a qualificação profissional de jovens				
Ação 33	Qualificação profissional em Formação Inicial e Continuada de jovens				
Descrição	Promoção de inclusão produtiva de jovens residentes em áreas de vulnerabilidade social (com restrição de direitos sociais) através de cursos de qualificação profissional que deem possibilidades maiores de entrada e permanência no mercado de trabalho. Os cursos terão carga horária entre 160 a 320 horas/aula.				
Municípios atendidos	Juiz de Fora				
Orgãos	SEDESE				
Jovem(ns) qualificado(s) em Formação Inicial e Continuada					
Metas	2015	2016	2017	2018	
	Executado		Planejado		
Meta Física	-	-	126	129	
Orçamento (em R\$)	-	-	360.443	266.643	

Fonte: Adaptado de MINAS GERAIS (2016a)

A segunda seção das Metas Territoriais corresponde ao Plano de Obras nos Territórios de Desenvolvimento. Este instrumento também é diretamente influenciado por demandas priorizadas nos Fóruns Regionais, além da avaliação de obras paralisadas. Porém, a fim de sua validação, faz-se mister parecer do Comitê Temático de Infraestrutura e Logística e do Governador de Estado. A apresentação desta seção, a partir da organização por Território de Desenvolvimento, é pautada pelos municípios diretamente beneficiados pela obra, a descrição desta, os órgãos responsáveis pela execução e os valores totais previstos para financiamento. Como parte das obras teve início anterior a 2015, considerou-se no montante do investimento tudo que já fora medido anteriormente, acrescido do planejado para 2016, 2017 e 2018, caso a obra se estendesse até o final do quadriênio. Entretanto, o compromisso firmado se refere à entrega das obras até o final de 2018. (MINAS GERAIS, 2016a)

Na figura 9, pode-se observar modelo de representação do Plano de Obras nos Territórios de Desenvolvimento no Pacto pelo Cidadão.

Figura 9 - Modelo de representação do Plano de Obras dos Fóruns Regionais

Vale do Aço

MUNICÍPIO ATENDIDO	ÓRGÃOS RESPONSÁVEIS	OBRA/SERVIÇO	VALOR TOTAL PREVISTO
SAO JOSE DO GOIABAL, MARLIÉRIA, TIMÓTEO	SETOP, DEER	SÃO JOSÉ GOIABAL-CAVA GRANDE-TIMÓTEO	86.357.245
TIMÓTEO	SEE, SETOP, DEER	CONSTRUÇÃO DO MURO DE ARRIMO NA ESCOLA ESTADUAL JOÃO COTTA FIGUEIREDO	239.534
TIMÓTEO	SETOP, DEER	PAC ENCOSTAS - PROJETO DE ENGENHARIA EM TIMÓTEO	450.634
CARATINGA	PMMG	IMPLANTAÇÃO DO 62º BATALHÃO DE POLÍCIA MILITAR	1.243.616

Fonte: Adaptado de MINAS GERAIS (2016a)

No que diz respeito às Ações Setoriais, a primeira subseção corresponde às Ações Prioritárias dos Comitês Temáticos. Os comitês, instituídos pelo decreto nº. 47.030, de 2016, se referem a instâncias de governança instituídas pelo Governador de Estado em prol do acompanhamento das ações prioritárias do governo em cada nível setorial ou temático. De acordo com o referido decreto, em seu art. 2º, compete aos Comitês:

I – subsidiar as decisões estratégicas de governo;


- II – elaborar estudos e relatórios relativos às áreas sob sua responsabilidade;
- III – propor as diretrizes a serem implementadas pela administração pública do Poder Executivo no âmbito das políticas públicas a cargo do Estado;
- IV – garantir a integração da ação governamental e a atuação de forma regionalizada;
- V – zelar pela responsabilidade na gestão fiscal e orçamentário-financeira. (MINAS GERAIS, 2016d)

Os comitês foram divididos em eixos de forma similar ao PMDI. Compõem-no o Eixo Desenvolvimento Econômico Sustentável; Desenvolvimento Agrário e Agronegócio; Infraestrutura e Logística; Educação, Cultura, Esportes, Ensino Superior e Juventude; Saúde e Proteção Social; e Segurança Pública. As reuniões de Comitês ocorrem quinzenalmente e o trabalho, coordenado por secretários de Estado, apresenta acompanhamento intensivo do Governador. (MINAS GERAIS, 2016d)

O Pacto pelo Cidadão apresenta, portanto, as ações estratégicas definidas pelos coordenadores dos Comitês Temáticos e validadas pelo governador. A ênfase sobre este instrumento específico objetiva a promoção do acompanhamento intensivo e a execução dentro dos prazos pactuados. A apresentação consiste, primeiramente, na exibição por eixo do Comitê, seguido pelo órgão responsável, a ação em si, sua descrição, o produto a ser entregue e as metas físicas – no caso de ações do tipo serviço-benefício – ou o cronograma – no caso de ações do tipo cronograma – para os anos 2016 a 2018. (MINAS GERAIS, 2016a)

Segue, na figura 10, a representação de uma ação relativa às Ações Prioritárias dos Comitês Temáticos:

Figura 10 - Modelo de representação das ações prioritárias dos Comitês Temáticos



Saúde e Proteção Social

Ação	Implantar Hospitais Regionais	
Órgãos Responsáveis	SES	
Descrição	Construir e implantar hospitais regionais a fim de suprir lacunas assistenciais em diferentes regiões do estado, prestando papel de referência hospitalar secundária e terciária para a população nos serviços pré-definidos.	
Hospital(ais) Regional(ais) em funcionamento		
	2016	2017
		Planejado
	-	1
		3

Fonte: Adaptado de MINAS GERAIS (2016a)

Por fim, a segunda seção das Metas Setoriais corresponde às Demais Ações prioritárias dos órgãos e entidades da administração pública. Trata-se de uma apresentação similar à dos Comitês Temáticos, em que entidades da administração indireta (autarquias e fundações), empresas públicas, sociedades de economia mista e gabinetes militares pactuam suas ações prioritárias. (MINAS GERAIS, 2016a)

Na figura 11, pode-se observar modelo de representação das Demais ações prioritárias dos órgãos e entidades da administração pública no Pacto pelo Cidadão.

Figura 11 - Modelo de representação das Demais Ações prioritárias

Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais - FHEMIG		
Ação	Implantar Sistema de Ouvidoria SUS em 20 Unidades da Fhemig	
Descrição	<p>A criação de uma unidade de ouvidoria na estrutura de um órgão público permite que o cidadão participe da gestão pública e realize um controle social sobre as políticas de saúde e os serviços de saúde da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais.</p> <p>A ouvidoria tem o objetivo de funcionar como um agente de promoção de mudanças na instituição, favorecendo uma gestão flexível e voltada para a satisfação das necessidades do cidadão, garantindo a prestação de serviços públicos de saúde com qualidade e assegurar direitos.</p>	
Unidade(s) da Rede FHEMIG com Sistema de Ouvidoria implantado(s)		
2016	2017	2018
Planejado		
4	8	8

Fonte: Adaptado de MINAS GERAIS (2016a)

O acompanhamento periódico do Pacto é realizado conforme metodologias de governança que já estavam em vigor no governo. O que compete aos Comitês Temáticos tem sua periodicidade de acordo com as reuniões. Ainda, utiliza-se o portal MG Planeja para ações de acompanhamento intensivo oriundas do PPAG ou do Pacto pelo Cidadão, cujo monitoramento ocorre mensalmente. Em prol da transparência nas ações, ressalta-se que, *a priori*, definiu-se que o referido portal conteria um rol de informações disponibilizadas à população, por meio da denominada “visão sociedade”, em que poder-se-ia observar informações sobre as metas e ações, seu percentual de execução e andamento qualitativo. (MELO FILHO, 2016)

No que diz respeito aos atores envolvidos no Pacto pelo Cidadão, destaca-se, primeiramente, a mudança do nome do NCGERAES, expoente do governo anterior no que tange à gestão estratégica e coordenação do Acordo de Resultados, para SCIAPE - Superintendência Central de Informações e Apoio às Políticas Estratégicas. Ao órgão criado foram atribuídas competências semelhantes ao NCGERAES, com enfoque no gerenciamento de projetos e na elaboração e acompanhamento de instrumentos de pactuação de resultados e gerenciamento e melhoria de processos. Desta feita, teria a SCIAPE papel fundamental,

enquanto representante da SUGES – SEPLAG (parte interveniente), no que tange à formulação, monitoramento, avaliação e revisão do Pacto pelo Cidadão. (MELO FILHO, 2016)

Também se deve destacar o papel das ASPLANs, instituídas pela lei nº. 21.693, de 2015, em substituição às AGEIs, no que diz respeito ao mapeamento e validação das metas e ações pactuadas. Manteve-se a subordinação técnica das referidas ASPLANs à SUGES e as competências. (MINAS GERAIS, 2015c)

Ao todo, foram elencadas 275 prioridades, atendidas por 76 ações no Plano de Ação dos Fóruns; 174 obras no Plano de Obras; 56 ações nos Comitês Temáticos; e 29 ações no caderno de Demais Ações Prioritárias. A proposição de divisão do Pacto nos quatro cadernos supracitados objetivou contemplar amplo rol das demandas da sociedade a partir do que foi elencado nos Fóruns Regionais, em nível territorial, sem se desconsiderar prioridades setoriais elencadas nos Comitês Temáticos e Demais ações de órgãos. Desta feita, sob a ótica de uma gestão mais regionalizada e participativa, em prol de maior controle social e participação, a contratualização em Minas Gerais, foi consideravelmente reformulada em 2016. (MINAS GERAIS, 2016a)

No próximo capítulo, apresenta-se a visão de agentes lotados em órgãos pactuado e interveniente (SEDESE e SEPLAG, respectivamente), no que concerne à transição do Acordo de Resultados para o Pacto pelo Cidadão, no intuito de se responder ao questionamento central deste trabalho: o que representou para a contratualização em Minas Gerais a adoção do Pacto pelo Cidadão em substituição ao Acordo de Resultados?

6 A TRANSIÇÃO DO ACORDO DE RESULTADOS PARA O PACTO PELO CIDADÃO NA PERSPECTIVA DE SERVIDORES

Este capítulo visa a apresentar as percepções de servidores lotados na SEPLAG e SEDESE acerca de diferenças entre o Acordo de Resultados e o Pacto pelo Cidadão. À guisa dos conceitos apresentados no referencial teórico e das opiniões apresentadas na entrevista semiestruturada, em paralelo é realizada análise comparativa dos instrumentos. Na primeira seção, são abordados aspectos internos do governo quanto à contratualização. Na segunda seção são abordadas questões externas ao governo quanto à contratualização, no que tange aos desdobramentos para as políticas públicas.

6.1 Aspectos gerenciais e envolvimento dos servidores com os instrumentos

O primeiro questionamento direcionado aos entrevistados diz respeito à relevância da contratualização na administração pública. Unanimemente afirmou-se que esse instrumento é fundamental para nortear a gestão pública, de forma a direcionar as ações do governo e, conseqüentemente, dos servidores. Ou seja, na visão dos oito entrevistados, a contratualização é relevante, na medida em que contribui para a organização da gestão, ao propiciar o estabelecimento de um rumo para o governo, além de permitir uma definição mais clara de objetivos, de planejamento, de metas e da estratégia, o que é corroborado por Trosa (2001).

Há que se ressaltar que dois dos servidores (entrevistados 2 e 8) também ressaltaram como aspecto relevante da contratualização a possibilidade de motivação das equipes de trabalho, uma vez que os instrumentos têm potencial para permitir que se enxergue o objetivo geral de cada unidade administrativa e a contribuição do servidor neste ínterim.

Outro aspecto de relevância apontado também por dois servidores (entrevistados 1 e 5) diz respeito à eficiência propiciada à gestão pública pela contratualização, o que é corroborado por Marini (2003), Pacheco (2010) e Trosa (2001), na medida em que os autores defendem a possibilidade dos contratos de gestão de reduzir custos e maximizar resultados. Todavia, para que isso se consolide, o entrevistado 5 ressaltou a necessidade de haver um modelo de governança que compreenda o monitoramento e a avaliação, de forma a se evitar que a contratualização sirva meramente para gerar informação sem a devida utilidade.

Em seguida, indagou-se aos servidores quais as principais diferenças entre o Acordo de Resultados e o Pacto pelo Cidadão, a partir do grau de cumprimento dos critérios de relevância que cada um elencou para a contratualização. Ao se levar em consideração que todos os entrevistados apontaram como a principal função da contratualização o estabelecimento de um norte para a gestão pública, as diferenças entre os instrumentos apontadas pelos servidores giraram em torno dessa concepção, acrescido de percepções distintas em nível individual.

Para quatro dos servidores, todos da SEPLAG, o Acordo de Resultados apresentava a marcante característica de aproximar as metas dos servidores, o que era propiciado pelo desdobramento da primeira na segunda etapa de contratualização, o que não ocorre no Pacto pelo Cidadão. Levando-se em consideração o norte da gestão pública, desdobrada em nível individual, essa característica do Acordo teria facilitado ao servidor enxergar a relevância de seu trabalho e de sua unidade administrativa no contexto geral do governo.

A segunda diferença enfatizada, correlacionada à primeira, diz respeito ao maior enfoque dado pelo Pacto pelo Cidadão nas entregas finalísticas. Também quatro servidores enfatizaram esse aspecto. Torna-se mister destacar que o entrevistado 3 constatou que uma das consequências do Pacto pelo Cidadão é a maior distância das metas em relação aos servidores, tendo em vista seu foco em entregas finalísticas.

Todavia, decorre um *trade-off* dessa situação, na medida em que, o referido enfoque do Pacto pelo Cidadão mitigaria uma antiga crítica ao Acordo de Resultados, erigida sobre desconexões entre indicadores finalísticos e por equipes, posto que muitos indicadores finalísticos fogem do controle do governo. Em compensação, o enfoque apenas em entregas finalísticas, na visão do entrevistado 3, poderia distanciar a responsabilidade de cada órgão e equipes envolvidas, pois o servidor não enxergaria tão precisamente sua contribuição para se cumprir uma meta. Neste aspecto, segundo o entrevistado 3, não se poderia falar em um instrumento melhor ou pior, mas sim em concepções e objetivos diferentes.

Outras duas relevantes diferenças foram ressaltadas, cada uma por três servidores. A primeira diz respeito ao maior alinhamento do Acordo de Resultados à estratégia de governo, o que não seria um enfoque do Pacto pelo Cidadão. Todavia, na concepção do entrevistado 5, o referido alinhamento não teria ocorrido de forma apropriada ao longo de todo o período de

tempo em que esteve em vigor o Acordo de Resultado, tendo se perdido parcialmente ao longo do tempo. Ainda em sua visão, o Pacto pelo Cidadão teria sido constituído baseado em uma estratégia do que já se iria fazer, todavia, teria um êxito ao tentar alinhar as demandas da população ao que se executa no Estado.

Já para o entrevistado 6, a ausência de ênfase no alinhamento entre o Pacto pelo Cidadão e a estratégia do governo seria decorrente de uma definição de metas de forma mais *ad hoc*, sem a devida negociação entre os Secretários da área fim e de planejamento.

Para o entrevistado 8, por fim, a ausência de alinhamento seria decorrente da prioridade do governo atual em comunicar entregas, em detrimento de se estabelecer mais rigorosos controles gerenciais que partam do nível estratégico para as equipes de trabalho na área fim.

Neste íterim, outra relevante diferenciação dos instrumentos, que partiu da constatação de todos os três servidores lotados na SEDESE, diz respeito à maior flexibilidade do Pacto pelo Cidadão e à conseqüente maior autonomia do órgão da área fim para definir as metas a se pactuar, para as quais não haveria mais necessidade de validação com o secretário. Ainda, conforme destacado pelo entrevistado 8, a maior flexibilidade corroboraria, de certa forma, um menor alinhamento do instrumento à estratégia de governo.

Outras relevantes diferenças foram enfatizadas em menor quantitativo por alguns dos servidores. Os entrevistados 1 e 6 destacaram o lastro do Prêmio por Produtividade no Acordo de Resultados, o que, na visão de ambos, apesar de algumas falhas do modelo, teria apresentado papel crucial no instrumento de contratualização, na medida em que motivava os servidores e os incentivava a acompanhar mais de perto as metas de sua equipe ou de outras, caso impactassem na nota da instituição como um todo.

O entrevistado 1 inclusive ressaltou que o Prêmio passou a ser visto quase como um décimo quarto salário para grande parcela dos servidores. Todavia, o entrevistado 4 já apresentou uma opinião divergente quanto ao Prêmio por Produtividade. Em sua concepção, o Acordo de Resultados teria sido capturado pelo Prêmio, na medida em que a bonificação suprimiu em grande escala os desafios e influenciou a pactuação de metas menos ousadas,

posto que elevado quantitativo de servidores teria receio de não as cumprir e, conseqüentemente, não receber a bonificação.

A despeito de todas essas diferenças, segundo três dos entrevistados lotados na SEPLAG, comparações acerca dos instrumentos devem ser consideravelmente ponderadas, posto que o Pacto pelo Cidadão ainda é extremamente recente - sequer teve o primeiro processo de avaliação concluído - e ainda está em processo de maturação.

Desta forma, conclusões sobre qual instrumento é pior ou melhor, na visão dos entrevistados, tendem a ser precipitadas e distorcidas, uma vez que, além da considerável diferença de tempo em que ambos os instrumentos estiveram/estão em vigor, deve-se levar em consideração as distintas visões de cada governo ao implantá-los. Na opinião do entrevistado 3, inclusive, o Pacto pelo Cidadão teria sido elaborado na tentativa de se mitigar críticas apresentadas ao Acordo de Resultados, logo, seria natural que tivesse um olhar diferente e que apresentasse distintos aspectos gerenciais.

Os questionamentos seguintes buscaram abordar aspectos mais específicos, de forma mais direcionada. Especificamente para os servidores lotados na SEDESE, questionou-se sobre diferenças nos instrumentos, em termos de incentivos para aderir à contratualização e em termos do envolvimento das equipes de trabalho do órgão com o Acordo e com o Pacto.

No que tange aos incentivos, os três servidores foram unânimes ao afirmar que o Acordo de Resultados apresentava uma estrutura mais favorável à contratualização. O entrevistado 6 resumiu os incentivos do Pacto a questões meramente burocráticas, como possibilidade de readequação de cargos e salário de estagiários. Já para o entrevistado 7, o que pesa tal afirmativa reside na estrutura menos rígida do Pacto pelo Cidadão que, ao não definir prazos e marcos tão precisamente e ao não estabelecer uma rigorosa sistemática de acompanhamento e monitoramento, o que afetava efetivamente os servidores durante o Acordo, prejudica a própria execução e deixa as equipes de trabalho sem incentivos para contratualizar. O entrevistado 8 corrobora os demais, na medida em que enfatiza que o Pacto pelo Cidadão aparenta ter mais um papel de comunicação do que uma proposta de se formalizar a contratualização, apesar de ter contemplado prioridades dos órgãos, o que teria sido um ganho.

No que diz respeito ao envolvimento das equipes de trabalho da SEDESE, as opiniões dos três se assemelham e se correlacionam com suas posições acerca dos menores incentivos para se contratualizar. Todavia, neste aspecto, todos destacaram a questão da temporalidade, ou seja, do pouco tempo de vigência do Pacto pelo Cidadão, o que impossibilita a consolidação do instrumento no estado e dificulta que os próprios servidores o conheçam. De certa forma, a opinião dos servidores da SEDESE vai ao encontro das afirmações de três dos entrevistados da SEPLAG, na medida em que esse pequeno período de tempo pode ser insuficiente para se tirar conclusões mais profundas acerca do Pacto pelo Cidadão.

Especificamente para os servidores lotados na SEPLAG, também se questionou diferenças nos instrumentos, em termos de sua percepção acerca do envolvimento das equipes de trabalho do órgão de área fim. Neste ínterim, as opiniões dos entrevistados apresentaram maiores divergências em relação aos demais questionamentos. Dois dos entrevistados apenas mencionaram maior flexibilidade e maior relevância à visão setorial dos próprios órgãos na pactuação das metas, mas sem adentrar no envolvimento no nível das equipes de trabalhos.

Já para o entrevistado 1, o envolvimento das equipes de trabalho de órgãos da área fim com o Pacto pelo Cidadão é menor, o que seria justificado por menor divulgação do instrumento, a partir de extinção do desdobramento das pactuações em uma etapa mais próxima do servidor e a partir também da extinção do Prêmio, sendo este aspecto novamente enfatizado pelo mesmo servidor. E isso traria como efeito deletério a perda da relevância das metas pactuadas como norteadores do processo de discussão orçamentária e uma impressão de que o Pacto pelo Cidadão se apresentaria apenas como um reflexo do PPAG, de forma instrumentalizada, o que retroalimentaria a suposta menor relevância atribuída ao órgão de área fim à contratualização. Todavia, o mesmo entrevistado ressaltou o relevante contato com as ASPLANs, Superintendências de Planejamento, Gestão e Finanças e Gabinete dos órgãos de área fim, onde o envolvimento com o Pacto seria maior.

O entrevistado 2, neste aspecto, apresenta visão pouco mais positiva em relação ao envolvimento das equipes de trabalho de órgãos da área fim com o Pacto pelo Cidadão, o que se justificaria, em sua opinião, pela manutenção das estruturas das ASPLANs. Isto teria possibilitado uma mais fácil adaptação ao novo instrumento. Também ressaltou haver maior facilidade e fluidez no processo de monitoramento, posto que não mais haveria caráter

punitivo a partir da adoção do Pacto pelo Cidadão, e que o enfoque da informação gerada estaria na informação para divulgação.

Para o entrevistado 5, o grau de envolvimento das equipes de trabalho de órgãos da área fim com o Acordo de Resultados dependia diretamente do grau de concepção da AGEI de cada órgão da contratualização enquanto instrumento de gestão interna de suas atividades no escopo da gestão estratégica. Isto implicaria no estabelecimento de metas para cada funcionário. Segundo o entrevistado, o papel das ASPLANs foi reduzido a partir da implantação do Pacto pelo Cidadão, na medida em que o monitoramento passou a ser realizado diretamente com as equipes de trabalho, porém, em alguns casos manteve-se forte apoio da SEPLAG nas ASPLANs.

Desta forma, percebe-se que as três respostas apresentam visões distintas e nem todas são conclusivas. Todavia, convergem quanto à relevância das ASPLANs no relacionamento da SEPLAG com as equipes de trabalho dos órgãos de área fim. Isto corrobora certo paralelismo entre os instrumentos, apesar de distintas diretrizes.

Outro questionamento direcionado a todos os entrevistados diz respeito à percepção acerca do papel da SCIAPE, antigo NCGERAES, na elaboração e monitoramento de ambos os instrumentos de contratualização. Duas características se sobressaíram. Quatro dos entrevistados destacaram diretamente o aumento da autonomia dos órgãos de área fim, especialmente na definição de metas, o que reduziu a centralização de poder na SEPLAG e seu papel coordenador.

Outro aspecto destacado diretamente também por quatro dos entrevistados diz respeito ao aumento da flexibilidade nas regras de pactuação – o que já havia sido ressaltado pelos três entrevistados na SEDESE - e simplificação do instrumento de contratualização, o que foi corroborado pelas diretrizes do governo.

Na visão do entrevistado 1, o papel da SEPLAG e, conseqüentemente da SCIAPE, passou a ser mais focado na orientação e no suporte sobre como seria realizado o processo de contratualização para o órgão de área. Desta forma, a definição de metas no Pacto pelo Cidadão ficaria à cargo do órgão. O entrevistado 7 corroborou a afirmativa e acrescentou que

o órgão de área fim hoje tem maior facilidade e liberdade para definir suas prioridades, desde que não vão de encontro às prioridades do governo.

Correlacionado ao aumento da autonomia dos órgãos de área fim se encontra o aumento da flexibilidade na pactuação de metas. Para os entrevistados 2, 5 e 8 a maior flexibilidade é decorrente do próprio propósito do Pacto pelo Cidadão, que, em sua visão, está muito mais relacionado com a facilitação da informação sobre o que o governo está realizando. Isto é corroborado por respostas anteriores também de outros servidores.

Desta forma, conforme afirma o entrevistado 2, a avaliação do Pacto pelo Cidadão contempla apenas aspectos qualitativos, sem cálculos complexos de indicadores internos e externos. Ou seja, o monitoramento realizado pela SCIAPE acerca das ações do governo passa a focar em taxas de execução física unicamente das entregas e serviços, cujos órgãos de área fim teriam definido como prioridades e, para o qual, pactuaram metas. Neste ponto, o entrevistado 2 corrobora Trosa (2001) ao citar a relevância de se utilizar de forma complementar mensurações focadas em *outputs* e *outcomes*, e não restringir o instrumento de contratualização à mensuração de execução de serviços.

Uma possível redução de atribuições da SCIAPE, a partir do Pacto pelo Cidadão, todavia, deve ser ponderada, uma vez que, conforme destacado pelos entrevistados 3 e 4, o NCGERAES não realizava acompanhamento e monitoramento da integralidade do Acordo de Resultados. Indicadores finalísticos, por exemplo, não lhe competiam. Entretanto, a partir da adoção do Pacto pelo Cidadão, a SCIAPE passou a acompanhar e monitorar 100% do instrumento, o que tornaria as atribuições da Superintendência ainda mais relevantes, na medida em que o Pacto é um instrumento que mede o desempenho do governo como um todo, e não apenas de cada secretaria.

Outros dois aspectos foram enfatizados no escopo desse questionamento acerca do papel da SCIAPE. Primeiramente, faz-se mister ressaltar que dois dos entrevistados da SEPLAG destacaram positivamente, novamente, o papel das ASPLANs no intermédio de relações da SEPLAG com os órgãos da área fim.

Por fim, o entrevistado 5 ressaltou a necessidade de se repensar o modelo de governança acerca do Pacto pelo Cidadão, de forma a contribuir para entregas de maior

qualidade e com mais celeridade. O mesmo servidor ponderou sobre um possível *trade-off* existente entre maior amarração/rigidez de critérios e flexibilidade na contratualização. A maior rigidez poderia elevar os custos do contrato, todavia, poderia implicar em aumento da eficiência e eficácia das entregas do governo. Em sua visão, se se deseja que o Pacto logre como instrumento de contratualização e não apenas de comunicação do governo, deve-se ponderar e discutir aspectos correlacionados a todo o sistema de pactuação e monitoramento.

Essa ponderação remete a Trosa (2001), na medida em que a autora afirma a relevância para a contratualização da devida negociação das metas entre pactuados e pactuantes, no intuito de se evitar imposições unilaterais, além das flexibilidades e autonomias como garantias ao executor, a partir do cumprimento da pactuação. Sob essas condições, os contratos de gestão poderiam, segundo a autora, cumprir seus objetivos de aumento de eficiência e melhoria de desempenho do setor público.

O seguinte tópico de discussão abordou o posicionamento dos entrevistados acerca do apoio da alta gestão da SEPLAG e do secretário da pasta correspondente para a implantação e monitoramento dos instrumentos de contratualização. Para sete dos oito servidores, há uma diferença de apoio e patrocínio da alta gestão da SEPLAG nos instrumentos, tendo sido maior seu envolvimento com o Acordo de Resultados.

Segundo seis deles, o papel mais centralizador e coordenador da SEPLAG durante o período em que esteve em vigor o Acordo de Resultados é uma das principais causas dessa diferença de percepção. Todavia, torna-se mister apontar e analisar as interpretações acerca das visões dos entrevistados de forma mais individualizada, posto que, neste aspecto, diversas justificativas foram apontadas e as próprias concepções de alta gestão são distintas.

Os entrevistados 1 e 2 apresentaram visões similares. Para ambos a alta gestão da SEPLAG aparenta apresentar maior apoio à contratualização durante o Acordo de Resultados, em decorrência do próprio papel mais central do órgão nas pactuações. O apoio ao Pacto pelo Cidadão na SEPLAG teria forte correlação com o olhar técnico da Gestão Estratégica do Governo.

O entrevistado 1 destacou que percebe maior ênfase nos Fóruns Regionais e no MG Planeja do que com a contratualização em si atualmente. O entrevistado 2 corroborou uma

afirmativa já destacada pelo entrevistado 5, ao constatar um modelo de governança menos claro acerca da contratualização no Pacto pelo Cidadão. Ambos também concordaram que o apoio dos secretários de área fim à contratualização parece menor no período de vigência do Pacto pelo Cidadão em detrimento do Acordo de Resultados, o que se manifestaria em sua reduzida participação no processo de pactuação no modelo atual.

Para os entrevistados 5, 6, 7 e 8, a alta gestão da SEPLAG também aparenta apresentar maior apoio à contratualização durante o Acordo de Resultados. Os quatro também citaram a redução do papel coordenador da SEPLAG e a menor rotina nas reuniões de negociação, acompanhamento e monitoramento de metas e pactuações como justificativas. Deve-se ressaltar que o entrevistado 5 citou a questão constitucional mineira (ampliação da autonomia gerencial a partir do cumprimento das metas de desempenho do órgão) como preponderante para elaboração do novo modelo de contratualização: o Pacto pelo Cidadão.

Os entrevistados 3 e 4 também citaram a relevância da questão constitucional para elaboração do Pacto pelo Cidadão, porém, com algumas diferenças quanto ao questionamento acerca do apoio da alta gestão da SEPLAG. Na visão do entrevistado 4, a referida questão constitucional foi crucial para que se elaborassem estudos em prol do desenvolvimento de um modelo de contratualização convergente às prioridades elencadas pelo governo eleito em 2014. O entrevistado enfatizou que o modelo do Acordo de Resultados não era acreditado pelo governo atual, que não via as metas de governo representadas na sociedade – acreditava-se que o Acordo era um instrumento interno e a população não via os indicadores finalísticos.

Desta forma, alinhado aos Fóruns Regionais, Comitês Temáticos e Plano de Obras, já vigentes, adaptou-se o modelo de contratualização e se elaborou o Pacto pelo Cidadão, com ênfase na prioridade do governo de divulgação e comunicação da execução. Gradativamente, portanto, na visão do entrevistado, construiu-se esse apoio ao instrumento, de forma natural, numa concepção diferente da *top-down*, utilizada até então.

Já para o entrevistado 3, o Pacto pelo Cidadão sempre teve muito patrocínio do novo governo e da alta gestão da SEPLAG. Em sua visão, a questão constitucional teve relevância na elaboração do novo modelo de contratualização, na medida em que se estabeleceu uma motivação amparada por dispositivo legal, porém, teria sido um catalisador, não a principal razão para implantação do Pacto pelo Cidadão. Em sua visão, desde o início do governo em

2015, motivou-se diversas avaliações e revisões do modelo de contratualização vigente até então, em prol da elaboração de um novo modelo, com diferente concepção, que incorporasse todas as áreas e potencializasse a comunicação acerca das entregas do governo. Por fim, ressaltou o servidor que o apoio da alta gestão não se restringiu à SEPLAG, mas também dos secretários de órgãos de área fim.

Em termos de aspectos mais internos ao governo e gerenciais da contratualização, um último questionamento foi direcionado aos entrevistados. Indagou-se, diretamente, quais seriam as diferenças entre os instrumentos de contratualização no que tange ao seu alinhamento ao planejamento estratégico do governo – tópico este mencionado anteriormente por alguns dos servidores.

Neste íterim, não apenas três, mas agora quatro dos entrevistados destacaram enxergar que o Acordo de Resultados apresentava um maior alinhamento à gestão estratégica do governo, ao ressaltar a sinergia entre os instrumentos PMDI – PPAG e contratualização. Esta percepção vai ao encontro de Pacheco (2015), uma vez que a autora afirma ser o Plano Plurianual de Ação uma matriz estratégica para elaboração dos objetivos a se atingir, de forma a se mitigar os riscos de exclusão de atividades estrategicamente fundamentais da carteira de serviços prestados, o que, portanto, justifica a necessidade ímpar de sinergia entre o PPAG e a contratualização. Dois servidores não conseguiram precisar diferenças efetivas entre os instrumentos neste aspecto. Para os dois demais entrevistados, o que se pode conceber são distinções na definição do que é estratégico e prioritário em cada área nos distintos governos, mas não necessariamente maior ou menor alinhamento ao planejamento estratégico.

Os entrevistados 1, 2 e 7 afirmaram com maior ênfase que o Acordo de Resultados parecia de fato mais alinhado ao planejamento estratégico do governo. Para o entrevistado 1, a cultura de pactuação estava consolidada e abarcava todo o governo, o que teria favorecido a posição do Acordo efetivamente como norte da gestão. Em sua visão, o Pacto mais se assemelharia a um sistema repositório de informações do que a um modelo de gestão estratégica, o que seria corroborado pelo fato do instrumento ter perdido o propósito de cobrança em torno do que se definia como desempenho satisfatório para cada órgão (o que havia no Acordo, segundo o servidor).

O entrevistado 2 apresentou argumentação semelhante à do entrevistado 1, na medida em que enfatizou perceber menor conexão entre PMDI – PPAG – contratualização. Ainda acrescentou perceber diferenças entre os governos no próprio PMDI, posto que este, atualmente, classifica objetivos estratégicos, mas não quantifica metas, logo, isso não se traduz para o PPAG. Outras distinções decorreriam, segundo o servidor, do fato do Pacto exibir apenas entregas, que são indícios de eficácia, mas não haver mensuração de impacto. Também ao se substituir os Projetos Estratégicos por Ação de Acompanhamento Intensivo teria se perdido um pouco do alinhamento estratégico, pois essas ações não têm uma relação clara com o Pacto, uma vez que nem todas estão inseridas nele e ele não se restringe a elas.

Os entrevistados 5 e 7 também destacaram perceber menor alinhamento entre os instrumentos PMDI – PPAG – contratualização, a partir da vigência do Pacto pelo Cidadão. Todavia, sua crítica apresentou maior enfoque na questão da intersetorialidade. Para ambos, o Pacto pelo Cidadão, enquanto instrumento de contratualização, estaria sujeito a uma inapropriada definição de objetivos estratégicos do PMDI. Em sua visão, o PMDI atual apresenta falhas na articulação intersetorial ao aglutinar objetivos setoriais sem a devida integração entre as áreas. Logo, isso se estenderia ao Pacto pelo Cidadão, que, em sua opinião, agrega muitas metas sem o devido vínculo com um planejamento estratégico integrado.

Para os entrevistados 6 e 8, não se faz nítida uma diferença entre o Acordo de Resultados e o Pacto pelo Cidadão no que diz respeito ao alinhamento ao planejamento estratégico. O entrevistado 6 apenas destacou que percebe a devida pactuação das metas da SEDESE com o que é definido pelo órgão como estratégico, mas não conseguiu precisar uma resposta em relação ao governo como um todo. Para o entrevistado 8, constata-se mais uma mudança no fluxo de definição do que é estratégico, posto que, a partir do Pacto pelo Cidadão, os órgãos apresentaram maior autonomia para definição de suas metas e prioridades, todavia, o servidor não foi capaz de precisar diferenças de alinhamento com o PMDI entre os instrumentos.

Já para os entrevistados 3 e 4, o novo governo eleito em 2014 apresenta consideráveis diferenças aos anteriores no que tange ao fluxo de definição do que é estratégico e prioritário, o que corrobora a argumentação do entrevistado 8, já apresentada. Todavia, para ambos, a maior autonomia concedida para os órgãos de área fim apenas implica em aumento da

descentralização no que tange ao planejamento estratégico e, em função disso, o que se pode afirmar é apenas que as definições não são mais impositivas a partir de uma área central. Logo, isso não implicaria em diferenças no alinhamento da contratualização ao planejamento estratégico, mas apenas em uma distinta forma de se realizá-lo.

Esse questionamento remete a Trosa (2001), na medida em que afirma a autora que a efetividade e viabilidade dos contratos de gestão depende diretamente de uma clara definição, *a priori*, de prioridades estratégicas e, a partir deste norte, uma devida sinergia entre os níveis de planejamento e execução, para que o controle e a própria execução sejam eficazes. Neste sentido, a descentralização do planejamento estratégico não seria necessariamente deletéria ao atingimento dos objetivos da contratualização pelo Pacto pelo Cidadão, desde que fossem preservadas as sinergias entre o planejamento dos órgãos de área fim e o planejamento central e entre os setores de planejamento e execução dentro dos órgãos de área fim.

6.2 Desdobramentos dos instrumentos para as políticas públicas

Conforme anteriormente ressaltado, nesta seção são abordados aspectos mais externos ao governo quanto à contratualização. Os questionamentos direcionados aos entrevistados a partir de então se referem aos desdobramentos da contratualização nas políticas públicas.

Primeiramente, indagou-se se o Pacto pelo Cidadão e o Acordo de Resultados cumprem/cumpriam seus objetivos expressos de aumentar a qualidade dos serviços públicos prestados à população. Para cinco entrevistados, o Acordo tendia a cumprir melhor esses objetivos, porém, com ressalvas. Para os três demais, ambos os instrumentos cumprem esses objetivos, sem distinção de intensidade.

Os entrevistados 1, 2, 5, 6 e 8 apontaram que o Acordo de Resultados tinha maior potencial para cumprir o objetivo de aumentar a qualidade dos serviços prestados à população, porém, com ressalvas, e com distintas argumentações.

Para o entrevistado 1, o tema é controverso na própria literatura, posto que, a contratualização auxilia na gestão, mas não há consenso se isso impacta na ponta. O servidor enfatizou seu entendimento de que melhorando a gestão interna e sua análise de dados e fluxo

de informações, a política pública tende a ser prestada de forma mais eficiente, mas isso é muito difícil de se medir no setor público, porque há uma série de variáveis que interferem. Neste sentido, o Acordo poderia auxiliar mais que o Pacto. Todavia, dependeria do ponto de vista. Se se parte do pressuposto de que, com uma gestão mais eficiente, o serviço é melhor prestado, então no Acordo seria melhor. Entretanto, se se adota o pressuposto de que mais autonomia para o órgão de área fim é melhor porque ele entende mais do seu serviço e a área meio pode atrapalhar, um modelo de contratualização mais flexível seria melhor.

Na visão do entrevistado 2, o Acordo contribuiu mais que o Pacto por definir metas por equipe e incentivos mais individualizados, o que teria motivado os servidores a executá-las. Porém, torna-se mister a certeza de que as metas são relevantes para o cidadão para se afirmar que há de fato melhoria nos serviços. Logo, não em todas as metas o Acordo teria obtido êxito em incentivar maior qualidade no serviço público. Todavia, segundo o servidor, no Pacto pelo Cidadão, isso não seria tão claro, posto que existem poucos indicadores e entregas de serviços propriamente ditos. Portanto, o ponto central da argumentação do entrevistado é: sem metas, cobrança e incentivos, como ocorre no Pacto, não há aumento da qualidade dos serviços, o que é corroborado por Trosa (2001)

Para o entrevistado 5, o Acordo também contribuiu mais que o Pacto neste sentido, porque se acompanhava indicadores finalísticos e de entregas para várias equipes, em que se monitorava qualidade de serviço. Também ponderou o servidor que, durante a vigência do Acordo de Resultados, nem sempre a dosagem das metas, sua utilidade e seu propósito foram devidamente calibrados e adotados, logo, assim como afirmou o entrevistado 2, o Acordo não logrou seu objetivo em todos os serviços. Todavia, os indicadores, na visão do servidor, são cruciais neste aspecto. Portanto, como o Pacto não tem indicadores e se trata praticamente de entregas, com um propósito diferente, a melhoria das entregas não seria abordada.

Na visão do entrevistado 6, a justificativa para o Acordo apresentar maior tendência a cumprir o referido objetivo apresentou similares critérios aos apontados pelo entrevistado 2, ou seja, os incentivos trazidos pelo instrumento teriam sido preponderantes. O servidor ainda ressaltou a existência de mais clareza e rigidez nas metas e acompanhamento mais intenso como importantes para tal. Ressaltou o entrevistado que o crucial para a contratualização é o aspecto interno, que norteia o trabalho das equipes e, a partir daí, pode-se desdobrar em melhores entregas.

O entrevistado 8 apresentou ponderações distintas dos demais, na medida em que se restringiu a avaliar possíveis melhorias nas entregas, a partir da adoção dos instrumentos de contratualização, em sua área específica. Neste caso, segundo o servidor, o Acordo teria cumprido melhor os referidos objetivos, posto que os serviços acompanhados por ele se restringem mais a capacitações e melhorias de gestão, ou seja, são sensíveis aos indicadores do Acordo de Resultados e às intervenções naquele período, mas não entram no escopo das entregas que contempla o Pacto pelo Cidadão.

Já para os entrevistados 3, 4 e 7 ambos os instrumentos de contratualização cumprem seus objetivos de aumentar a qualidade dos serviços públicos prestados à população. Na visão do entrevistado 3, mesmo com as falhas, o Acordo propiciou ganho de eficiência para a gestão pública ao se firmar compromissos e ao se divulgar as metas governamentais para que toda a máquina pública pudesse conhecer os objetivos das respectivas áreas. Isso consolidou a cultura de se contratualizar. O Pacto também teria contribuído para tal, na medida em que exhibe a visão de um novo governo, que reforça a gestão participativa e territorializada em cada área.

Para o entrevistado 4, ambos contribuem, na medida em que exibem metas, dão um norte à atuação do governo e orientam sua estratégia, em prol da devida realização de monitoramento, avaliação e correção de desvios. Ainda enfatizou que o Pacto progrediu como instrumento de contratualização ao ser mais flexível em um contexto de severa restrição orçamentária.

Por fim, para o entrevistado 7, em termos de entregas, ambos os instrumentos são consideravelmente relevantes ao forçar o acompanhamento, monitoramento e histórico das entregas, além de como e onde ocorrem. Isto, na visão do servidor, já seria suficiente para elevar a qualidade dos serviços prestados. Entretanto, ressaltou-se que ainda não existe uma cultura enraizada de avaliação, logo, não se mensura apropriadamente o impacto desses serviços na vida da população, o que seria crucial para se ter um diagnóstico mais preciso.

Outro questionamento direcionado aos entrevistados abordou o grau de atendimento às demandas da população nos instrumentos de contratualização. Todos os entrevistados ressaltaram a relevância dos Fóruns Regionais como instrumento de captação de demandas da população, todavia apenas três deles afirmaram que o Pacto pelo Cidadão propiciou

efetivamente maior atendimento às demandas da população. Um dos entrevistados ponderou que o Pacto pelo Cidadão tem maior potencial que o Acordo de Resultado, neste aspecto, a partir do processo de escuta, mas não necessariamente atende melhor ao que é demandado. Também para um entrevistado o tema é inconclusivo e necessita-se de avaliação *a posteriori*. Para os demais (três servidores), não haveria diferenças efetivas entre o Acordo e o Pacto neste âmbito.

Para os entrevistados 1, 2 e 7, o Pacto pelo Cidadão vem subsidiado pela participação da população nos Fóruns Regionais, em que se materializou preocupação em ouvir as demandas da população. Todavia, ponderaram se a agenda governamental foi de fato diretamente afetada por essas demandas. Na visão desses servidores, o Pacto não foi elaborado de acordo com essas demandas, pois muitas já existiam no PPAG e foram incorporadas ao Pacto, o que teria sido corroborado por um problema temporal entre o PPAG e a contratualização.

Torna-se mister destacar, neste ponto, o trabalho de Andrade (2016), que, por meio de uma avaliação de efetividade dos Fóruns Regionais, concluiu que eles teriam propiciado um considerável avanço da participação social na agenda do Poder Executivo em Minas Gerais. Todavia, segundo o autor, aspectos operacionais e metodológicos dos Fóruns poderiam ter sido readequados em prol de sua otimização, como se elencar as demandas priorizadas pela população anteriormente à elaboração do PPAG, de forma a efetivamente incorporá-las no referido instrumento de planejamento governamental. A conclusão do autor vai, portanto, ao encontro das constatações dos entrevistados 1, 2 e 7.

O entrevistado 6 enfatizou a necessidade de se ponderar acerca do processo de captação das demandas da população. Os Fóruns Regionais, para o entrevistado, teriam se apresentado como instâncias para tal, então, em termos de recepção de demandas, o processo seria mais claro durante a vigência do Pacto pelo Cidadão. Todavia, o entrevistado questionou a qualidade e efetividade do processo, uma vez que, em sua visão, há sim uma escuta, mas não necessariamente a estratégia do governo é definida por isso. Portanto, para se afirmar se houve de fato esse aumento, seria preciso uma avaliação ao final do processo.

Para o entrevistado 5, o Acordo de Resultados não apresentava momento de escuta da população. Já o Pacto teve metas vinculadas às demandas priorizadas. Todavia, em sua visão,

não necessariamente as metas teriam sido traçadas para atender a questões que a população defendia. O servidor afirmou que em muitos casos as metas foram identificadas e correlacionadas com uma demanda da população. Portanto, de certa forma, o Pacto objetiva atender melhor ao que a população demanda, mas não teria se proposto a atender tudo que a população pediu. Entretanto, ressaltou que já é uma grande diferença em relação ao Acordo, que era um instrumento mais centralizado, sem o processo de escuta e que refletia apenas o que as secretarias entendiam que seria melhor para a população.

Por fim, para os entrevistados 3, 4 e 8, o Pacto representou um avanço em relação ao Acordo no que tange à captação de demandas da população, na medida em que corroborou a gestão participativa via Plano de Ação e Plano de Obras, que são territorializados, e em que se incentivou a escuta da população. Para os três isso seria crucial para se atender o que é de fato demandado pela sociedade.

O último questionamento direcionado aos entrevistados abordou dois aspectos. Indagou-se se eles consideram que o Pacto pelo Cidadão teria constituído um avanço, enquanto instrumento de contratualização, no que diz respeito ao controle social e à participação social no ciclo de políticas públicas. Em termos de controle social, metade dos entrevistados apontou constatar um avanço no Pacto pelo Cidadão, enquanto a outra metade considera não haver diferenciações neste aspecto. Entretanto, no que tange à participação social, afirmou-se unanimemente que o Pacto representou um avanço, a partir do processo de escuta nos Fóruns Regionais, apesar de algumas ressalvas apontadas por cada entrevistado.

No que concerne ao controle social, os entrevistados 1, 5, 6 e 8 não consideram ter havido um avanço no modelo de contratualização a partir do Pacto pelo Cidadão. Para o entrevistado 1, inclusive, teria havido perdas nesse aspecto, na medida em que, em sua visão, o processo de contratualização anteriormente era mais público e tinha mais transparência. O servidor ainda afirmou que o Pacto aparenta ser mais interno, para o governo, com menor divulgação, e, mesmo com demandas correspondentes aos territórios que compõem o Pacto, essa conexão não lhe parece ser devidamente feita pela população, nem pelos conselhos de cada território.

Para o entrevistado 5, em termos de controle social, não lhe parece ter ocorrido de fato um avanço, uma vez que, em sua visão, embora o Pacto busque promover comunicação do

governo, toda a série de informação qualitativa levantada não lhe aparenta efetivamente gerar reflexão da sociedade e cobrança do governo. O entrevistado 6 apresentou visão similar e até ponderou que, formalmente, ao se levar para a população a definição de metas e prioridades – o que não teria existido durante a vigência do Acordo de Resultados – pode-se estimular controle social. Todavia, o servidor afirmou não conseguir avaliar se o controle social foi de fato efetivado, posto que disse não perceber se a sociedade está de fato acompanhando a execução das políticas públicas pactuadas no atual instrumento de contratualização. O entrevistado 8 corroborou esses dois servidores ao apresentar similar visão sobre o contexto e acrescentou que se deve aguardar a consolidação do Pacto pelo Cidadão para que o conhecimento se dissemine e, a partir daí, possa se pensar em algum nível satisfatório de controle social.

Já os entrevistados 2, 3, 4 e 7 afirmaram ter o Pacto pelo Cidadão constituído um avanço no controle social. Para os quatro, o avanço foi tímido, porém, constatável. O entrevistado 2 argumentou haver aumento do controle social a partir da constante prestação de contas da equipe dos Fóruns Regionais, em parceria com a SEPLAG, ao Colegiado Executivo (instância composta tanto por políticos da região quanto por interessados na sociedade civil). Todavia, a cobrança da sociedade ainda seria tímida, em sua visão, possivelmente porque o instrumento ainda não teve tempo hábil para se consolidar efetivamente como fonte de informação e transparência. O entrevistado 3 apresentou visão bastante similar ao 2, na medida em que enfatizou a divulgação de informações e a prestação de contas ao Colegiado Executivo como principais argumentos para se justificar incremento no controle social.

Na visão do entrevistado 4, os atos da escuta e da interiorização do governo já representam avanço concreto na dimensão do controle social, na medida em que rodadas posteriores dos Fóruns Regionais teriam como pauta a divulgação da execução, tendo como base o Pacto pelo Cidadão. Para o entrevistado 7, pode-se afirmar avanço no controle social a partir da adoção do Pacto pelo Cidadão, uma vez que este instrumento seria mais divulgado para fora e propiciaria um momento de diálogo com a população nos Fóruns Regionais. O Acordo, em sua visão, parecia mais voltado para dentro, focado no alinhamento das estruturas internas dos órgãos para se atingir metas pactuadas. Esses argumentos corroboram a percepção de Pacheco (2015) de que a publicização dos resultados e contratos favorece a ampliação do controle social sobre a burocracia.

Conforme destacado, em termos de participação da população no ciclo de políticas públicas, os entrevistados foram unânimes ao afirmar que o Pacto pelo Cidadão constituiu um avanço enquanto instrumento de contratualização. Neste íterim, todos os entrevistados reafirmaram a relevância da participação da população nas etapas dos Fóruns Regionais, no momento em que as demandas foram captadas. O caderno Plano de Ação Territorial, desta feita, teria relevância ímpar ao retratar as pactuações estabelecidas em torno dessas demandas, de uma forma que não era realizada no Acordo de Resultados.

Todavia, algumas ponderações finais para esse questionamento foram realizadas. Para o entrevistado 1, a participação da população nos Fóruns ainda foi um tanto tímida e não de forma deliberada. O entrevistado 2 novamente ressaltou seu ponto de que as demandas elencadas junto à população não afetaram diretamente a agenda governamental e não pressionaram os órgãos a pactuarem o que não estivesse no escopo prévio do planejamento apenas porque a população defendeu. Para os entrevistados 3 e 4, o Pacto pelo Cidadão logrou no aumento da representatividade, mas o conceito de participação social deve ir muito além de um instrumento de contratualização. Todavia, o próprio Pacto tende a evoluir neste aspecto. O entrevistado 5 ressaltou mais uma vez a necessidade de se desenvolver e consolidar um modelo de governança mais apropriado ao Pacto pelo Cidadão, o que foi corroborado pelo entrevistado 7. Por fim, o entrevistado 8 citou as restrições fiscais como responsáveis por prejudicar a proposta do Pacto, uma vez que se restringiu as demandas abarcadas. Todavia, concluiu que o instrumento de contratualização atual lhe parece mais horizontal.

Perante as entrevistas realizadas, evidenciou-se marcantes diferenças entre o Acordo de Resultados e o Pacto pelo Cidadão tanto em aspectos mais internos/gerenciais quanto no desdobramento para as políticas públicas. A maior flexibilidade na pactuação de metas e a elevação da tônica participativa sinalizam uma distinta visão do governo atual, em relação ao anterior, quanto ao propósito da contratualização. Neste sentido, a revogação do Acordo de Resultados e sua substituição pelo Pacto pelo Cidadão parecem representar o desenvolvimento de um modelo de contratualização mais focado na facilitação da informação à população sobre as entregas definidas como estratégicas, em detrimento de um complexo instrumento interno de gestão. Este entendimento será analisado de forma mais aprofundada no próximo capítulo.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O desgaste a partir das disfunções do Estado burocrático weberiano gerou necessidade ímpar de se realizar reformas estruturais na administração pública. Norteada por princípios da Nova Gestão Pública, as referidas reformas se estenderam ao Brasil a partir dos anos 1990, ao incorporar instrumentos da administração privada com enfoque na eficiência, resultados, qualidade dos serviços públicos e ampliação dos preceitos de cidadania, transparência e *accountability*. Neste ínterim, a contratualização, em que consta fixação de metas e resultados e atribuição de autonomias e flexibilidades como contrapartida, se apresentou como alternativa e relevante instrumento de gestão.

No estado de Minas Gerais, os contratos de gestão adquiriram maior relevância a partir de 2004, via Acordo de Resultados, ao se implantar o programa de governo denominado Choque de Gestão. O Acordo visou a incentivar órgãos e servidores para cumprimento de metas e objetivou implantar mecanismos de planejamento, avaliação e monitoramento da execução de atividades por parte do órgão contratado, orientado pela relevância atribuída ao governo em exercício no período para uma cultura de gestão orientada para resultados. Neste sentido, fizeram-se mister instrumentos de monitoramento e avaliação de projetos e processos, mensuração de desempenho do governo, via indicadores finalísticos, e governança via coordenação por áreas de resultado.

Entre os anos 2004 e 2014, o Acordo de Resultados apresentou uma série de revisões e readequações na tentativa de se mitigar, ou atenuar, possíveis disfunções diagnosticadas. A principal mudança a se destacar refere-se ao desdobramento do contrato de gestão em duas etapas, em prol do aumento de sua capilaridade e do maior envolvimento dos servidores. A referida medida logrou no que tange à consolidação do instrumento de contratualização, mas alguns entraves, como o caráter pouco desafiador das metas pactuadas prosseguiu.

A partir de 2015, sob uma visão de governo distinta, o Acordo de Resultados foi revogado e substituído pelo Pacto pelo Cidadão, que objetivou corrigir algumas falhas do modelo anterior. O instrumento manteve as principais autonomias anteriormente previstas, mas passou a apresentar enfoque no monitoramento periódico de entregas e elaboração de relatórios de situação das respectivas entregas, além de incorporar a tônica participativa.

Ainda, objetivou retirar a ênfase em termos como eficiência, avaliações de desempenho e indicadores finalísticos, características atribuídas ao modelo anterior.

A partir das entrevistas semiestruturadas realizadas, este estudo, na forma de pesquisa qualitativa, buscou compreender o que representou para a contratualização em Minas Gerais a adoção do Pacto pelo Cidadão, em substituição ao Acordo de Resultados, na perspectiva dos servidores lotados em órgãos interveniente e contratado. Neste íterim, as previamente realizadas pesquisas bibliográfica e documental foram cruciais ao nortear a formulação dos roteiros de entrevista, na medida em que propiciaram melhor e mais preciso entendimento acerca dos principais tópicos a serem debatidos. Desta forma, alguns pontos chave merecem reflexões.

Primeiramente, torna-se mister reforçar a relevância da contratualização para a gestão pública. Conforme corroborado pela literatura, além do controle de resultados, os contratos de gestão objetivam aumento de flexibilidade, desempenho, qualidade, eficiência, efetividade, transparência de custos e produtividade na execução de serviços públicos. Para os entrevistados, além desses aspectos, contratualizar também é relevante, na medida em que se contribui para a organização da gestão, ao propiciar o estabelecimento de um rumo para o governo, além de permitir uma definição mais clara de objetivos, de planejamento, de metas e da estratégia.

Todavia, não se pode desprezar as limitações do modelo de contratualização. Para se mitigar ou atenuar falhas, é preciso definir com clareza o que se pretende contratualizar e os objetivos, e, para tal, deve haver o devido alinhamento entre planejamento estratégico e execução. Ainda, explicita-se a necessidade de haver um modelo de governança, em que sejam contemplados projetos, processos e iniciativas, de forma integradora e sistêmica à estratégia setorial, além do devido acompanhamento e monitoramento das pactuações.

Ademais, conforme apontado pela literatura, deve-se ponderar acerca de punições e incentivos nos contratos, posto que a coordenação e cooperação entre os agentes é crucial para se reduzir os custos de contrato e a assimetria de informação e, então, garantir-se maior eficiência e desempenho organizacional. Também é de extrema relevância prezar-se pela publicização dos resultados e contratos, em prol de sua *accountability*, o que se materializaria a partir da ampliação do controle social sobre a burocracia. Por fim, destaca-se a necessidade

de haver a devida negociação de metas entre pactuados e pactuantes, de forma a se evitar imposições unilaterais e se prezar por flexibilidades e autonomias por parte do executor, como contrapartida.

Por meio das pesquisas bibliográfica e documental e das entrevistas, constatou-se marcantes diferenças entre os instrumentos de contratualização adotados em Minas Gerais a partir de 2004. A primeira reside no fato de que o Pacto pelo Cidadão aparenta apresentar uma maior distância dos servidores do que o Acordo de Resultados. Todavia, diversas ponderações são cruciais acerca deste aspecto.

Em primeiro plano, há que se destacar o histórico de implantação do Pacto pelo Cidadão. Em 2015, durante a transição dos governos, a consolidada cultura de um estado voltado para resultados em Minas Gerais, associado à necessidade dos órgãos cumprirem metas de desempenho para garantir autonomias gerenciais, financeiras e orçamentárias (conforme está previsto no art. 14, §§ 10 e 11, da Constituição do Estado de Minas Gerais), parece ter incentivado a alta gestão da SEPLAG e o governo como um todo para elaboração de um novo modelo de contratualização, a partir da revogação do Acordo de Resultados.

Desta forma, alinhado aos Fóruns Regionais, Comitês Temáticos e Plano de Obras, já vigentes, adaptou-se o modelo de contratualização e se elaborou o Pacto pelo Cidadão. O Pacto sinaliza ter corroborado o propósito do governo atual de utilizar a contratualização mais como instrumento de comunicação da execução, na medida em que apresenta composição de mais simples entendimento, desprovida de indicadores de gestão interna, e mais focada em ações finalísticas, que traduzem os compromissos do governo com a população. Isto refletiria a tônica de um modelo de gestão regionalizado e participativo, além de ir ao encontro de uma visão de que o Acordo era um instrumento interno e a população não via os indicadores finalísticos.

Neste íterim, foi revogado o Prêmio por Produtividade, que, positiva ou negativamente, teve relevância ímpar durante o Acordo de Resultados e foi intensamente incorporado pelo servidor. Por um lado, o Prêmio parece ter sido relevante mecanismo de incentivo para o servidor acompanhar mais de perto as metas de sua equipe ou de outras, caso impactassem na nota da instituição como um todo, e uma recompensa pelo desempenho considerado satisfatório. Entretanto, há que se ressaltar um possível efeito deletério de

supressão dos desafios e ousadia nas metas pactuadas, uma vez que o servidor poderia sentir receio de não as cumprir e, conseqüentemente, não ter seu desempenho bonificado. Neste sentido, a quase certeza de recebimento do Prêmio também se apresenta como falha, na medida em que perde seu próprio propósito de bonificação como mecanismo de incentivo mediante cumprimento de desempenho satisfatório.

O Pacto pelo Cidadão também suprimiu o desdobramento das metas pactuadas até atingir o nível das equipes de trabalho. Ainda, a rotina de monitoramento parece ser menos intensa e as sanções para não cumprimento de prazos, cronogramas e pactuações, inexistentes formalmente, ou, pelo menos, consideravelmente menores. Todos esses fatores, associados à revogação do Prêmio por Produtividade e ao enfoque do Pacto pelo Cidadão em entregas, parecem justificar a suposta maior distância dos servidores ao modelo de contratualização atual e seu menor envolvimento com o instrumento. Todavia, há que se ponderar que o novo modelo de contratualização é consideravelmente recente e ainda não teve tempo hábil para se consolidar na gestão pública mineira, o que implica na relativização das conclusões propostas.

Outra considerável diferença nos instrumentos parece ser a maior flexibilidade na pactuação de metas e a conseqüente redução de poder da SEPLAG em detrimento dos órgãos de área fim, a partir da implantação do Pacto pelo Cidadão. A maior flexibilidade nas regras de pactuação corrobora diretrizes do governo atual de descentralização administrativa. Associado à permissividade para que cada órgão de área fim defina quais são suas entregas estratégicas, esses fatores corroboraram a perda do papel tutelar e coordenador da SEPLAG.

Ocorre que, a partir de um possível *trade-off* entre maior amarração/rigidez de critérios e flexibilidade na contratualização, a menor rigidez, embora implique em redução de custos de contrato, pode resultar na perda de eficiência e eficácia das entregas de governo. Ainda, o indevido alinhamento da contratualização aos instrumentos de planejamento estratégico e seus desdobramentos, PMDI – PPAG – orçamentos, pode prejudicar a intersetorialidade, potencializar a perda da efetividade na gestão e, conseqüentemente, a formulação e execução de políticas públicas.

Neste sentido, cabe a reflexão nos modelos de contratualização sobre um ponto ótimo, ou pelo menos apropriado, de flexibilidade na negociação das pactuações, do nível de centralização da definição de estratégia do governo, do nível de monitoramento e do rigor das

sanções caso não se cumpra as metas, de forma que os contratos de gestão cumpram efetivamente os papéis que lhes competem. Ou seja, se a contratualização é efetivamente capaz de nortear e organizar a gestão interna, potencializa-se as possibilidades de a administração pública ofertar serviços públicos de maior qualidade.

Outra considerável diferença entre o Acordo de Resultados e o Pacto pelo Cidadão se materializa na participação da população. Neste aspecto, ao corroborar as diretrizes do governo de realizar uma gestão regionalizada e participativa, os Fóruns Regionais lograram ao representar um avanço na contratualização. Desta forma, o caderno Plano de Ação Territorial apresenta função ímpar ao retratar pactuações estabelecidas em torno de parte das demandas apresentadas nos Fóruns Regionais pela população e os Colegiados Executivos se apresentam como instância de considerável relevância em prol da prestação de contas e transparência.

Entretanto, deve-se ponderar acerca deste aspecto. Conforme destacado, não se pode precisar que a agenda governamental foi de fato diretamente afetada pelas demandas da população elencadas junto aos Fóruns Regionais, uma vez que grande parte delas já existia no PPAG, elaborado previamente. Desta forma, deve-se ressaltar necessidade de reflexão acerca do aprofundamento da efetividade das instâncias que promovam a participação social no planejamento estratégico do governo.

O presente trabalho buscou elencar, a partir dos citados mecanismos de pesquisa, o que representou para a contratualização em Minas Gerais a revogação do Acordo de Resultados e sua substituição pelo Pacto pelo Cidadão. Conforme ressaltado, o Pacto buscou suprimir supostas falhas do Acordo de Resultados ao incorporar, principalmente, a tônica da participação social, que teria se materializado na pactuação de metas convergentes às demandas priorizadas nos Fóruns Regionais e na diretriz de simplificação em prol da comunicação de entregas diretas para a população, sem regras complexas de cálculo.

A perspectiva de se elaborar um novo modelo de contratualização a partir da resolução de falhas do predecessor naturalmente implica em efeitos positivos e negativos. Desta forma, apesar dos ganhos em participação social, o Pacto pelo Cidadão parece ter perdido no envolvimento dos servidores. No que tange à maior flexibilidade, não necessariamente isso se configura como uma perda ou ganho, mas a possível redução do alinhamento da

contratualização com o planejamento estratégico pode configurar a perda da efetividade do instrumento na gestão pública.

Em suma, o que se evidencia mais fortemente é que o propósito da contratualização atualmente se concentra na informação à população sobre as entregas definidas como estratégicas, em detrimento de um instrumento interno de gestão.

Isso influenciou a elaboração e implantação de um modelo consideravelmente diferente do anterior, apesar de algum paralelismo, como a relevância do papel das AGEIs – ASPLANs na comunicação entre o órgão interveniente e os pactuados. Naturalmente necessita-se de mais tempo para que o Pacto pelo Cidadão se consolide na gestão pública do estado de Minas Gerais, uma vez que sequer o primeiro processo de avaliação está concluído, e o instrumento ainda está em maturação.

Por fim, ressalta-se alguns desafios a serem enfrentados. Primeiramente, aproveitando as positivas iniciativas de “ouvir para governar”, torna-se mister a otimização da governança acerca das instâncias participativas, de forma a se efetivamente incorporar as demandas da população nas prioridades de execução e no planejamento estratégico do governo.

Internamente ao modelo de contratualização, é relevante refletir acerca de métodos para aproximar o servidor do Pacto pelo Cidadão. Uma forma poderia ser por meio de incentivos, mas é fundamental realizar análises para que não se repitam equívocos do governo anterior.

Por fim, também cabem ponderações e reflexões acerca de indicadores para se mensurar a efetividade das políticas públicas e entregas informadas à população, de forma a se garantir que as metas pactuadas apresentem considerável relevância à população e se adequem às suas demandas.

Este estudo se apresenta como um dos pioneiros acerca da transição do Acordo de Resultados para o Pacto pelo Cidadão. Espera-se ter contribuído para futuras pesquisas e estudos em prol do aprimoramento do modelo de contratualização no estado. Todavia, há que se ressaltar algumas limitações do trabalho.

Primeiramente, não se espera que a partir de entrevistas realizadas em dois órgãos se consiga sintetizar as opiniões dos servidores diretamente envolvidos com a elaboração, monitoramento e revisão do Acordo de Resultados e Pacto pelo Cidadão acerca da transição dos instrumentos de contratualização em Minas Gerais. Ainda, o pouco tempo de vigência do Pacto pelo Cidadão e a ausência de uma primeira revisão, conforme ressaltado, limitam análises conclusivas acerca dos efeitos da elaboração de novo instrumento. Nesse sentido, o trabalho não apresentou propósito exaustivo.

A partir das reflexões realizadas neste trabalho, sugere-se temas para futuras pesquisas. Seria relevante, para se aprofundar na análise dos efeitos do Pacto pelo Cidadão na contratualização em Minas Gerais, a elaboração de pesquisas que abrangessem maior quantitativo de órgãos e servidores. Ainda, no intuito de se analisar o desenvolvimento institucional e governamental, sugestionam-se pesquisas sobre o cumprimento de metas pactuadas no Pacto pelo Cidadão, a partir de suas revisões e divulgação dos resultados. Por fim, em prol do aprimoramento dos instrumentos de contratualização em Minas Gerais, são recomendáveis pesquisas que englobem contratos de gestão realizados em outros entes subfederados ou na União, assim como análises sobre a evolução dos modelos de contratualização em outros países.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. O impacto do modelo gerencial na administração pública. Um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 52. 1997.

ANDRADE, A. L. **O processo de incorporação das demandas dos Fóruns Regionais de Governo no planejamento das secretarias de estado de Minas Gerais**. 2016. 132f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2016.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais**. Em Tese 2.1 (2005). p. 68-80.

CAPANEMA, Sílvia Cunha. **A política de contratualização em Minas Gerais: o papel das assessorias de gestão estratégica e inovação**. 2011. 53f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2011.

CARNEIRO, Ricardo. **Contratos de Gestão: algum realismo sobre as possibilidades e limites de sua aplicação à administração pública de países em desenvolvimento**. Belo Horizonte, 2008, mimeo.

_____; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão Pública no século XXI: as Reformas Pendentes**. Brasília. Texto para Discussão 1686. IPEA. pp. 1-80. Dezembro de 2011

_____; BARBOSA, L.O.S. **Acordo de Resultados: análise da experiência do governo mineiro**. Rio de Janeiro. XXXI Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração—Anpad. Anais do XXXI Encontro da ANPAD. 2007.

CORREA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais. **Rev. Adm. Pública** [online]. 2007, vol.41, n.3, pp. 487-504. ISSN. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000300006&script=sci_arttext>. Acesso em: 15. mai. 2017

DUARTE, Kênnya. *et al.* Acordo de Resultados. In: VILHENA *et al.* **O Choque de Gestão de Minas Gerais: políticas de gestão para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Ed UFMG, 2006. p. 95-107.

GODOY, Arlida Schmidt. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de administração de empresas** 35.2 (1995). p. 57-63.

GONZAGA, Túlio de Souza. **Mudanças na política contratualista em Minas Gerais: a evolução do Acordo de Resultados da 1º etapa para a 2º etapa da Secretaria de Planejamento e Gestão.** 2008. 64f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2008.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos.** Atlas, 2001.

MARINI, Caio. Gestão Pública: o debate contemporâneo. **Cadernos FLEM**, 7. Fundação Luís Eduardo Magalhães. Salvador. 2003. 104p.

MERCURO, N.; MEDEMA, S. G. **Economics and the law: from Posner to post-modernism.** Princeton: Princeton University Press. 1999.

MELO FILHO, Ivan Tavares de. **Fatores que influenciaram as trocas de sistemas de gestão das informações estratégicas em Minas Gerais.** 2016. 69f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2016.

MERTON, Robert King. **Estrutura Burocrática e Personalidade.** In: Sociologia da Burocracia, Rio de Janeiro, Zahar, 1966.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais:** 1989. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2017

_____. **Lei n. 14.694**, de 30 agosto de 2003a. Disciplina a avaliação de desempenho institucional, o Acordo de resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes, no âmbito do poder executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/114694_2003.htm>. Acesso em 20 jun. 2017

_____. **Decreto n. 43.674**, de 04 de dezembro de 2003b. Dispõe sobre a aplicação, no âmbito do Poder Executivo, de recursos em desenvolvimento institucional e prêmio por

produtividade, provenientes da economia de despesas de que trata a Lei n. 14.694, de 30 de julho de 2003. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/servidores/avaliacao_desempenho/legislacao/decreto_43674.html>. Acesso em 20 jun. 2017

_____. **Decreto n. 43.675**, de 04 de dezembro de 2003c. Dispõe sobre a aplicação, no âmbito do Poder Executivo, de recursos em desenvolvimento institucional e prêmio por produtividade, provenientes da economia de despesas de que trata a Lei n. 14.694, de 30 de julho de 2003. Disponível em: <http://www.fazenda.mg.gov.br/servidores/avaliacao_desempenho/legislacao/decreto_43675.html>. Acesso em 20 jun. 2017

_____. **Lei n. 17600**, de primeiro de julho de 2008a. Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do poder executivo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=17600&ano=2008>>. Acesso em 20 jun. 2017

_____. **Decreto n. 44.873**, de catorze de agosto de 2008b. Regulamenta a Lei n. 17.600, de primeiro de julho de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do poder executivo e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44873&ano=2008>>. Acesso em 20 jun. 2017

_____. **Do Choque de Gestão à Gestão para a Cidadania: 10 anos de desenvolvimento em Minas Gerais**. Belo Horizonte-MG, 2013. 328p.

_____. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2016 a 2027**. Vol. 1. Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável de Minas Gerais – redução das desigualdades sociais e regionais. Belo Horizonte, 2015a. Disponível em: <<http://planejamento.mg.gov.br/images/phocadownload/plano%20mineiro%20de%20desenvolvimento%20integrado%20-%20pmdi%202016%20-%202027%20-%20vol.%201.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2017

_____. **Decreto n. 46.804**, de 21 de julho de 2015b. Dispõe sobre as Instâncias Centrais de Governança do Governo do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46804&ano=2015>>. Acesso em 20 jun. 2017

_____. **Lei n. 21.693**, de 26 de março de 2015c. Altera a Lei Delegada nº 179, de 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, e a Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas

Gerais, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21693&ano=2015>>. Acesso em 20 jun. 2017

_____. **Pacto pelo Cidadão**. Belo Horizonte, 28 de novembro de 2016a. Disponível em: <http://planejamento.mg.gov.br/images/phocadownload/Ascom/PactoPeloCidadao_2016.pdf>. Acesso em: 28 mai. 2017.

_____. **Lei n. 22.257**, de 27 de julho de 2016b. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22257&ano=2016>>. Acesso em 20 jun. 2017

_____. **Decreto n. 47.070**, de 26 de outubro de 2016c. Dispõe sobre o Pacto pelo Cidadão, instituído pela Lei n. 22.257, de 27 de julho de 2016, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47070&ano=2016>>. Acesso em 20 jun. 2017

_____. **Decreto n. 47.030**, de onze de agosto de 2016d. Altera o Decreto nº 46.977, de cinco de abril de 2016, que dispõe sobre a integração dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual nos termos da Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47030&ano=2016>>. Acesso em 20 jun. 2017

NISKANEN, W. A. **Bureaucracy and representative government**. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. Campinas, Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, Gercina Alves de. A burocracia weberiana e a administração federal brasileira. **Revista de Administração Pública** 4.2. 1970. p. 47-74.

PACHECO, Regina Silva. **A agenda da nova gestão pública**. In: Loureiro, M. R.; Abrucio, F. 2015.

_____. (Org.). **Burocracia e política no Brasil**: desafios para o Estado democrático no século XXI. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 183-218.

_____. **Mensuração de desempenho no setor público:** os termos do debate. In: II Congresso Consad de Gestão Pública – Painel 13: Enfrentando as dificuldades de mensuração de desempenho no setor público: experiências em curso no Brasil. 2013.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 5-29, 2014.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristóvão Domingos; GUINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista brasileira de história & ciências sociais** 1.1 (2009).

SARAVIA, Enrique. **Contratos de gestão como forma inovadora de controle das organizações estatais.** In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 out. 2005

SECCHI, Leonardo. **Modelos organizacionais e reformas da administração pública** - rap — Rio de Janeiro 43(2):347-69, mar, abr. 2009

SEPLAG. **Manual do Acordo de Resultados do Governo de Minas Gerais.** Gestão para a Cidadania. PMDI 2011-2030. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Julho de 2014.

SILVA, Izabela Stancioli Mariano da. **A política de contratualização de resultados em Minas Gerais:** análise da evolução do Acordo de Resultados ao longo do Choque de Gestão. 2009. 60f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração Pública) - Fundação João Pinheiro - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2009.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados:** quando o Estado se compromete. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2001.

VERGARA, Sylvia Constant. **Tipos de pesquisa em administração.** FGV – EBAP – Cadernos EBAP. 1990.

VILHENA, Renata Maria Paes de. LADEIRA, Leonardo Carvalho. **Gestão para a cidadania:** estratégia e prioridades do governo de Minas. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/vilhereg.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio. Introdução. In: VILHENA *et al.* **O Choque de Gestão de Minas Gerais:** políticas de gestão para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed UFMG, 2006. p. 21-42.

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro de entrevista semiestruturada realizada com servidores “1”, “2”, “3”, “4” e “5”, lotados na SEPLAG

Este estudo tem como objetivo analisar o que representou para a contratualização em Minas Gerais a adoção do Pacto pelo Cidadão em substituição ao Acordo de Resultados, a partir da perspectiva de órgãos intervenientes e pactuados (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social), com enfoque em aspectos mais internos/gerenciais ao governo e mais externos, no que tange aos desdobramentos dos instrumentos na formulação de políticas públicas.

Por meio dessa entrevista semiestruturada, pretende-se obter as relevantes opiniões e percepções dos servidores acerca dos temas propostos, de forma a se possibilitar uma análise comparativa entre os instrumentos mais fidedigna e completa.

Desta forma, agradeço pela colaboração e ressalto sua fundamental importância na consecução deste trabalho.

- a) Em sua visão, qual a relevância da contratualização na administração pública? No que diz respeito ao grau de cumprimento desses critérios de relevância por você elencados, percebe diferenças entre o Pacto pelo Cidadão e o Acordo de Resultados?
- b) Como você percebe o papel da SCIAPE na elaboração e monitoramento do Pacto pelo Cidadão? O que mudou em relação ao Acordo de Resultados?
- c) Como você avalia o apoio da alta gestão da SEPLAG e do secretário da pasta correspondente para a implantação e monitoramento de ambos os instrumentos? Como esse apoio se diferencia do Pacto pelo Cidadão para o Acordo de Resultados?
- d) Como você percebe o envolvimento das equipes de trabalho da SCIAPE com o Pacto pelo Cidadão? Em que medida esse envolvimento se difere da época do Acordo de Resultados?

- e) Como você percebe o envolvimento das equipes de secretarias de áreas fim com o monitoramento do Pacto pelo Cidadão? Em que medida esse envolvimento se difere da época do Acordo de Resultados?
- f) No que diz respeito ao alinhamento dos instrumentos de contratualização ao planejamento estratégico do governo, você percebe diferenças entre o Pacto pelo Cidadão e o Acordo de Resultados? Em caso afirmativo, em que consistem?
- g) Você considera que o Pacto pelo Cidadão e o Acordo de Resultados cumprem seus objetivos de aprimorar e aumentar a qualidade dos serviços prestados à população? Por quê? Em que medida se diferem?
- h) No que diz respeito ao atendimento às demandas da população, você percebe diferenças entre o Pacto pelo Cidadão e o Acordo de Resultados? Em caso afirmativo, em que consistem?
- i) Por fim, você considera que o Pacto pelo Cidadão constituiu um avanço, enquanto instrumento de contratualização, no que diz respeito ao controle social e à participação da população no ciclo de políticas públicas? Justifique sua resposta.

Apêndice B – Roteiro de entrevista semiestruturada realizada com servidores “6”, “7” e “8”, lotados na SEDESE

Este estudo tem como objetivo analisar o que representou para a contratualização em Minas Gerais a adoção do Pacto pelo Cidadão em substituição ao Acordo de Resultados, a partir da perspectiva de órgãos intervenientes e pactuados (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social), com enfoque em aspectos mais internos/gerenciais ao governo e mais externos, no que tange aos desdobramentos dos instrumentos na formulação de políticas públicas.

Por meio dessa entrevista semiestruturada, pretende-se obter as relevantes opiniões e percepções dos servidores acerca dos temas propostos, de forma a se possibilitar uma análise comparativa entre os instrumentos mais fidedigna e completa.

Desta forma, agradeço pela colaboração e ressalto sua fundamental importância na consecução deste trabalho.

- a) Em sua visão, qual a relevância da contratualização na administração pública? No que diz respeito ao grau de cumprimento desses critérios de relevância por você elencados, percebe diferenças entre o Pacto pelo Cidadão e o Acordo de Resultados?
- b) No que diz respeito aos incentivos para aderir à contratualização, você percebe diferenças consideráveis entre o Pacto pelo Cidadão e o Acordo de Resultados? Se sim, quais?
- c) Como você percebe o envolvimento das equipes de trabalho da SEDESE com o Pacto pelo Cidadão? Em que medida esse envolvimento se difere da época do Acordo de Resultados?
- d) Como você percebe o papel da SCIAPE na elaboração e monitoramento do Pacto pelo Cidadão? O que mudou em relação ao Acordo de Resultados?
- e) Como você avalia o apoio da alta gestão da SEPLAG e do secretário da pasta correspondente para a implantação e monitoramento de ambos os instrumentos? Como esse apoio se diferencia do Pacto pelo Cidadão para o Acordo de Resultados?
- f) No que diz respeito ao alinhamento dos instrumentos de contratualização ao planejamento estratégico do governo, você percebe diferenças entre o Pacto pelo Cidadão e o Acordo de Resultados? Em caso afirmativo, em que consistem?
- g) Você considera que o Pacto pelo Cidadão e o Acordo de Resultados cumprem seus objetivos de aprimorar e aumentar a qualidade dos serviços prestados à população? Por quê? Em que medida se diferem?
- h) No que diz respeito ao atendimento às demandas da população, você percebe diferenças entre o Pacto pelo Cidadão e o Acordo de Resultados? Em caso afirmativo, em que consistem?

- i) Por fim, você considera que o Pacto pelo Cidadão constituiu um avanço, enquanto instrumento de contratualização, no que diz respeito ao controle social e à participação da população no ciclo de políticas públicas? Justifique sua resposta.