

GRAZIELA FERREIRA MENEZES GUIMARÃES

ANÁLISE E AVALIAÇÃO DO MONITORAMENTO DO ACORDO DE RESULTADOS DE
SEGUNDA ETAPA: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA SECRETARIA DE ESTADO DE
AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO.

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
2010

GRAZIELA FERREIRA MENEZES GUIMARÃES

ANÁLISE E AVALIAÇÃO DO MONITORAMENTO DO ACORDO DE RESULTADOS DE
SEGUNDA ETAPA: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA SECRETARIA DE ESTADO DE
AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO.

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

Belo Horizonte
Fundação João Pinheiro
2010

GRAZIELA FERREIRA MENEZES GUIMARÃES

ANÁLISE E AVALIAÇÃO DO MONITORAMENTO DO ACORDO DE RESULTADOS DE SEGUNDA ETAPA: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO.

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

Aprovado na Banca Examinadora

Prof. Dr. Bruno Lazzarotti Diniz Costa, Fundação João Pinheiro, Avaliador.

Prof. Mestre Eduardo Teixeira Leite, Fundação João Pinheiro, Avaliador.

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

Belo Horizonte, 18 de Outubro de 2010

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que estiveram comigo e me ajudaram de alguma forma durante todos os anos de estudo, meus amigos, colegas de sala e de trabalho e principalmente à minha família.

Agradeço especialmente ao Dr. Ricardo Carneiro pela orientação e valiosa contribuição que tornaram esse trabalho possível.

À minha mãe Maria do Rosário, ao meu pai Antonio, ao meu irmão Gabriel, à Joyce.

RESUMO

O Acordo de Resultados foi implantado no Estado como um instrumento de alinhamento estratégico voltado para resultados. Para isso, metas e indicadores que representam o resultado esperado são pactuados e perseguidos pelos órgãos da Administração Pública Estadual. Nesse processo, o monitoramento se torna parte essencial para garantia de cumprimento dos mesmos. Este trabalho busca analisar o funcionamento do processo de monitoramento de metas do Acordo de Resultados de segunda etapa realizado na Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Para tal, utilizou-se de pesquisa documental, observação direta e revisão bibliográfica. Como resultado da pesquisa, concluiu-se que o processo necessita de melhorias, principalmente nas ações realizadas pela Equipe de Apoio de Gestão Estratégica, no sentido de redução da assimetria de informações.

Palavras-chave: Acordo de Resultados, Monitoramento de metas, Neoinstitucionalismo sociológico, Contratualização de Resultados, Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

ABSTRACT

The Accord of Results was implemented in the State as an instrument of strategic alignment, results-oriented. To do this, goals and indicators that represent the expected outcome is agreed upon and pursued by the bodies of the State Public Administration. In the process, monitoring becomes an essential part of ensuring compliance with them. This work seeks to examine the functioning of the monitoring process of the Accord of Results of second stage performed at the SEAPA. To this end, were used documentary research, direct observation and literature review. As results, the conclusion was that the process needs improvement, primarily in the actions undertaken by the EAGE in order to reduce information asymmetry.

Keywords: Accord of Results, Goal Monitoring, Sociological Neoinstitutionalism, Contracting of Results, SEAPA.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Esquema lógico do AR	30
FIGURA 2 – Organograma Institucional da SEAPA	36

LISTA DE QUADROS

QUADRO 1 – Questões-chave e principais diretrizes para monitoramento	23
QUADRO 2 – Número de indicadores e produtos por equipe, por ano.....	37
QUADRO 3 – Notas das Equipes no ano de 2008	38
QUADRO 4 – Notas das Equipes no ano de 2009	39

LISTA DE SIGLAS

AR – Acordo de Resultados

ASJUR – Assessoria Jurídica

AUDI – Auditoria Setorial

ASCOM – Assessoria de Comunicação

BSC – *Balanced Scorecard*

CAA – Comissão de Acompanhamento e Avaliação

DPMI – Diretoria de Planejamento e Modernização Institucional

EAGE – Equipe de Apoio a Gestão Estratégica

EPPGG – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

SEAPA – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SDRS – Superintendência de Desenvolvimento Rural Sustentável

SPEA – Superintendência de Política e Economia Agrícola

SPGF – Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças

SUSAF – Superintendência de Segurança Alimentar e Apoio à Agricultura Familiar

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 EMBASAMENTO TEÓRICO.....	13
2.1 Contratualização de resultados	13
2.1.1 Modelo agente x principal.....	13
2.1.2 Características da Contratualização	15
2.1.3 A definição de indicadores e metas: balanço crítico.....	18
2.1.4 O papel do monitoramento de metas e sua implementação	21
2.2 Neo-institucionalismo sociológico: isomorfismo coercitivo e confiança e boa fé	24
3 ACORDO DE RESULTADOS EM MINAS GERAIS.....	27
3.1 Contextualização	27
3.2 O instrumento	28
3.3 Monitoramento do AR	31
4 ANÁLISE E AVALIAÇÃO DO MONITORAMENTO DO ACORDO DE RESULTADOS DE SEGUNDA ETAPA DA SEAPA.....	33
4.1 A Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento: breve contextualização	33
4.2 Acordo de Resultados de segunda etapa	37
4.3 A Sistemática de monitoramento do Acordo de Resultados.....	40
4.3.1 Sistemática de Acompanhamento do AR da SEAPA pela EAGE	41
4.3.2 Análise dos relatórios finais de avaliação de 2008 e 2009 da CAA.....	50
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	57
REFERÊNCIAS	61

ANEXOS.....	63
ANEXO A – ORGANOGRAMA INSTITUCIONAL.....	64
ANEXO B – MAPA ESTRATÉGICO DA SEAPA	65
ANEXO C – INDICADORES DA SEAPA DE 2008 – 2010	66
ANEXO D – PLANO DE AÇÃO.....	75
ANEXO E – RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DESVIOS	76
ANEXO F – GRÁFICO DO CUMPRIMENTO DE META.....	77

1 INTRODUÇÃO

A administração pública gerencial foi adotada na década de 1970 como alternativa ao modelo burocrático de Max Weber que era caracterizado por valores como a impessoalidade, a racionalização e divisão do trabalho, a formalidade da comunicação, hierarquia de autoridade, a padronização de rotinas e procedimentos, a meritocracia, o caráter legal das normas e fundamentos, a previsibilidade do funcionamento.

Nesse sentido, as características do modelo burocrático deixaram de ser vistas com a eficiência a qual pregava, sendo assim, o novo paradigma da gestão pública foi a solução encontrada para buscar a modernização do aparelho do Estado, de forma a realocar os recursos públicos no intuito de melhorar os serviços públicos.

No Brasil, esse movimento tomou forma em 1995, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, proposto por Luiz Carlos Bresser Pereira, então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, em que se propunha, entre outras coisas, a tentativa de aproximar a ação governamental ao cidadão, de reduzir o aparelho estatal com o intuito de limitá-lo aos setores nos quais sua participação seja essencial e restringindo sua participação no mercado, além da privatização de empresas públicas e a regulação de alguns setores de produção.

Em Minas Gerais, esse processo de reforma da Administração Pública se deu no governo de Aécio Neves, já no início do seu mandato, em 2003. Dentre as prioridades do governo, encontram-se os projetos estruturadores, dentre eles o de modernização do aparelho do Estado, denominado “Choque de Gestão”. Um dos destaques das estratégias implantadas por ele é a adoção da formalização de contratualização de resultados, os chamados Acordos de Resultados.

Esse trabalho tem como objetivo analisar o funcionamento desse instrumento, a partir da perspectiva da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), com enfoque no processo de monitoramento das metas do AR de segunda etapa. Busca-se, a partir da análise realizada, traçar os alcances e limites encontrados no processo de monitoramento de metas da forma que é realizado atualmente e propor melhorias que possam ser implementadas.

Para alcançar esse objetivo, o trabalho foi dividido em cinco partes ou seções. A primeira parte refere-se a presente introdução, que busca traçar uma breve contextualização do surgimento da contratualização de resultados. A segunda seção trata da apresentação das teorias que servirão de base para a análise da pesquisa realizada, envolvendo os conhecimentos acerca da contratualização de resultados, focando no processo de monitoramento e definição de metas e no modelo principal x agente, bem como nas contribuições do neoinstitucionalismo sociológico, evidenciando o isomorfismo coercitivo e o dispositivo de “confiança e boa fé”. Para isso, foi realizada a revisão e exploração bibliográfica a respeito do tema.

A terceira seção tem, como finalidade, contextualizar o Acordo de Resultados de Minas Gerais e examinar sua estrutura atual, focando principalmente da segunda etapa e o monitoramento de metas da segunda etapa. Isto foi realizado a partir da revisão bibliográfica e pesquisa documental.

A quarta seção terá o foco na pesquisa realizada na SEAPA acerca do monitoramento de metas do AR de segunda etapa, analisando sua estrutura formal e seu funcionamento, destacando os problemas encontrados, com objetivo de sugerir soluções que possam ser implementadas. Nessa seção, a metodologia utilizada foi a pesquisa documental e a observação participante, além da revisão bibliográfica realizada nas seções anteriores.

Finalmente, a quinta e última seção refere-se às considerações finais realizadas a partir da análise da pesquisa.

2 EMBASAMENTO TEÓRICO

Para os fins do trabalho, serão utilizadas duas teorias que servirão de base para a pesquisa e análise. Uma delas é a teoria da contratualização, mais especificamente, a linha de interpretação do modelo agente x principal. A segunda teoria utilizada tem como base as contribuições do neoinstitucionalismo sociológico.

2.1 Contratualização de resultados

O conceito de contratualização é definido na língua portuguesa como ato ou efeito de contratualizar; estabelecer as regras de; pôr em contrato. Nesse trabalho, este termo será entendido no sentido de “ação de contratualizar”, ou seja, o ato de transformar um acordo em contrato. O foco será dado nos contratos realizados entre os governos e as instituições, mais especificamente, a própria administração direta, com intuito de alcançar resultados com enfoque no cidadão, através de fixação de metas de desempenho.

Para melhor entendimento do instrumento utilizado pelo governo, aborda-se inicialmente a contribuição teórica referente à relação agente x principal. Depois de uma breve explicação deste modelo, passa-se para uma sucinta caracterização da contratualização de resultados, focada na Administração Pública. Depois da caracterização, será dado enfoque nos problemas e críticas que envolvem a contratualização de resultados, especialmente relacionados às metas e indicadores. Por fim, discute-se o monitoramento.

2.1.1 Modelo agente x principal

Conforme MELO (1996, *apud* RAMOS, 1997, p.86), “pode-se discernir entre a multiplicidade de propostas de reorganização burocrática duas variantes de prescrições, cada uma identificada com uma dada tradição disciplinar”. Uma delas é a tradição advinda da administração pública, que destaca aspectos pautados à identidade, socialização, sistema de crenças e capacitação da burocracia pública. A segunda remete à tradição disciplinar da economia, que é pautada em aspectos ligados à estrutura de incentivos com que se deparam os

atores em uma organização burocrática, analisados a partir de uma perspectiva de indivíduos racionais maximizadores de seus interesses e utilidades.

Interessa-nos examinar a segunda tradição disciplinar, que pode ser explicada a partir das contribuições do neo-institucionalismo econômico, à medida que ela adota o paradigma contratualista na análise das relações entre indivíduos, as relações entre indivíduos ou grupos e as instituições, e as próprias instituições, convergente com a temática mais geral abordada neste trabalho. Segundo esse paradigma, as transações são tidas como situações que envolvem dois atores, sendo um chamado agente e o outro principal, que representam, respectivamente, o contratado e o contratante da relação contratual. Essa é a situação típica de quando existe separação entre controle e propriedade, ou seja, quando há uma delegação de autoridade; por exemplo, o caso em que o agente é um empregado contratado por um empregador (o principal), para cumprir uma tarefa pré-determinada. (RAMOS, 1997)

O modelo analítico do agente x principal coloca em relevo a existência de informação assimétrica entre as duas partes, uma vez que o custo do controle total para o principal é tal que não valeria a pena contratar o agente. Por outro lado, para o agente, que detém todas as informações sobre seu próprio desempenho, existe a possibilidade de utilizá-la de forma oportunista. A atitude oportunista do agente se faz presente quando ele não concentra todo o esforço que poderia despende para satisfazer as necessidades do principal, uma vez que esse esforço gera uma desutilidade para o agente. Essa situação representa, portanto, um conflito de interesses, ou seja, um *trade-off* entre as funções objetivo do agente e do principal.

Para solucionar tal problema entre agente e principal, a literatura propõe o desenvolvimento de uma estrutura de incentivos que admita uma harmonização maior entre os objetivos das duas partes, permitindo que as funções objetivo de cada um reforcem-se mutuamente. Dessa forma, o principal estabelece um sistema de compensação (contrato) que motive o agente a ter o comportamento condizente com os interesses do primeiro.

O primeiro problema aponta para a dificuldade de se monitorar os esforços das partes envolvidas na transação. Surge então uma dificuldade de se elaborar os contratos. Daí a inclusão de esquemas de incentivos baseados na performance observada, em que os atores enfrentam o *trade-off* entre incentivos ótimos e repartição de riscos ótima.

Dada a presença de incertezas quanto ao comportamento das partes no tocante ao cumprimento de suas responsabilidades ou obrigações, as transações são processos de natureza complexa, e que envolvem custos, denominados como custos de transação, tendo em vista, dentre outros aspectos, a impossibilidade de prever, no contrato, todas as possíveis contingências futuras e de criar procedimentos de adaptação aos compromissos contratuais diante de situações imprevisíveis. Daí também a complexidade da elaboração dos contratos, que em resumo, “tem origem na necessidade de defesa contra os riscos inerentes à incerteza e ao oportunismo de terceiros em situações caracterizadas pela assimetria de informações” (LUDOVICI, 1992: p.165). Isso exige então uma configuração favorável, ou seja, a existência de agentes disponíveis que possam se ocupar na elaboração dos contratos, criando competências específicas para isso.

A partir deste modelo, é possível analisar as relações intragovernamentais. Segundo Przeworski (2005),

A “economia” é uma rede de relações diferenciadas e multifacetadas entre classes de *agents* e *principals*: gerentes e empregados, proprietários e administradores, investidores e empresários, mas também de cidadãos e políticos, políticos e burocratas o desempenho de governo, de empresas e da economia como um todo depende do desenho das instituições que regulam essas relações.

Ou seja, entre as classes de agentes e principais existentes encontram-se as relações entre políticos e cidadãos e políticos e burocratas. Para ele, os políticos terão incentivos para promover o bem-estar público se os burocratas tem incentivos para implementar as metas estabelecidas pelos políticos. Nessa relação entre políticos e burocratas, para se atingir resultados desejados no Estado, é preciso que haja delegação de autoridade para a burocracia pública. No entanto, essa delegação de autoridade envolverá problemas de agente-principal, uma vez que a burocracia tem total conhecimento de seus incentivos para cumprir com os objetivos do governo e dos custos e benefícios a serem considerados, além de que, podem praticar atos sem o conhecimento dos políticos, que só irão ser deduzidos através dos resultados.

2.1.2 Características da Contratualização

O contrato de gestão foi concebido originalmente no direito francês como forma de controle administrativo ou tutela do governo sobre suas empresas estatais. Atualmente, existem

contratos de gestão celebrados entre distintos órgãos governamentais, incluindo a denominada Administração Direta. (TROSAS, 2001)

Segundo Trosa (2001), o contrato surgiu como resultado de vários fatores e desafios que o Estado passou a ter de enfrentar a partir da década de 1970, como a globalização, a concorrência de grupos de pressão e da sociedade civil, a necessidade cada vez maior de prestação de contas e transparência. Além desses desafios, a autora ainda afirma que os mecanismos hierárquicos de administração burocrática e sua contraface, a delegação, tornaram-se objetos de ampla discussão.

Dessa forma, a gestão tem passado por três estágios, sendo o primeiro o do comando hierárquico, o segundo o da delegação sem contrapartida e, o terceiro, do contrato. O último estágio, da contratualização de resultados, surge do desequilíbrio dos dois outros. Portanto, não se trata aqui de impor (estágio hierárquico) nem de conceder liberdade total sem contrapartida (delegação), mas de se buscar um equilíbrio entre ambos, tendo em vista o incremento de eficiência sem comprometimento do controle. Reconhece-se então que o modelo hierárquico encontra-se ultrapassado e a norma passa a ser negociada. Marca também o fim do modelo de delegação, pois sabe-se que a verdade não encontra-se apenas de um lado, criando obrigações e direitos para ambas as partes.

Contratualizar resultados pode representar também uma forma de responder às demandas de *accountability*, tanto políticas como societárias. *Accountability* vem se constituindo como ideia fundamental para as reformas em andamento, percebida no sentido de ser obrigação constante do governante prestar contas sobre o uso de recursos públicos, os resultados alcançados e os critérios de decisão utilizados. (PACHECO, 2004)

No Brasil, o contrato constitui um instrumento importante utilizado para a modernização da administração pública no âmbito do movimento da Reforma do Estado, em substituição ao modelo burocrático. Sua importância radica possibilidade de se instituir práticas de planejamento, avaliação e monitoramento das atividades dos órgãos do governo (acordado) por parte da alta direção (contratante). (ALCOFORADO, 2005)

No processo de contratualização de resultados existem três fases importantes que são imprescindíveis ao bom resultado da prática e não podem deixar de existir, são eles:

- **Negociação:** esta fase inicia com a intenção de contratar os serviços por um órgão estatal e a elaboração do rol de atividades a serem contratadas. A partir daí, identifica-se o outro órgão ou entidade a ser contratada e se inicia o processo de negociação, que vai da identificação dos indicadores de desempenho, estipulação das metas e a respectiva orçamentação, que é a parte financeira do Contrato de Resultados e contém as despesas e receitas da organização contratada, refletindo as obrigações de parte a parte.
- **Construção do Instrumento:** esta fase consiste na formalização de tudo o que foi negociado, aperfeiçoando-se e aferindo-se todos os pontos acordados. Um passo importante para a construção do instrumento é estabelecer as sanções e métodos de fiscalização e prestação de contas dos resultados do instrumento contratual.
- **Gerenciamento:** esta fase é permanente, após a assinatura do instrumento contratual, compreendendo todas as atividades de supervisão da entidade, monitoramento dos indicadores de desempenho pactuados e avaliação dos resultados alcançados pela parte contratada. Essa fase é realizada diretamente pelo órgão público contratante. (ALCOFORADO, 2005)

O contrato de gestão tem, como objetivos, promover maior flexibilidade, melhor desempenho, aumento da qualidade, produtividade, eficiência e efetividade na prestação de serviços, além de maior transparência de custos. Para isso, as partes definem metas que são pré-acordadas para serem alcançadas pela entidade, e como contrapartida, ela recebe algum grau maior de flexibilidade ou pelo menos maior previsibilidade na execução orçamentária. (PACHECHO, 2004)

Dessa forma, utilizam-se os indicadores de desempenho, que são quantificáveis, para se mensurar o alcance dos resultados pactuados, assim como o desempenho da própria organização. Os indicadores de desempenho são específicos de um determinado serviço ou atividade, e por isso, não podem ser gerais para todas as organizações. Existem vários métodos para se construir indicadores de desempenho nas organizações, mas o mais prático é quando parte-se da identificação dos macro-processos da organização e se constrói uma cadeia de valor a partir deles até se chegar às formas de identificação do cumprimento das atividades que lhe são relacionadas. (SIQUEIRA, 2005 *apud* ALCOFORADO, 2005)

Após a identificação dos indicadores da organização, é necessário quantificá-los. Isso é possível através da estipulação das metas. As metas variam de acordo com a vontade das partes contratantes e estarão fortemente relacionadas à etapa de negociação do instrumento contratual.

Na contratualização, o cumprimento do contrato é observado a partir da avaliação do alcance dos resultados pactuados, através da verificação quanto ao atingimento das metas previstas para os indicadores de desempenho. A prestação de contas financeira e o adequado uso dos recursos são uma obrigação da organização contratada, no entanto não é condição para se avaliar desempenho.

2.1.3 A definição de indicadores e metas: balanço crítico

Dentre os problemas que são citados mais frequentemente pela literatura em relação aos contratos de gestão, Pacheco (2004) destaca os seguintes: metas pouco ambiciosas; falhas na supervisão do cumprimento de metas; não inclusão no contrato de atividades importantes da agência; objetivos vagos; não existência de sanções para metas não cumpridas; maior influência das agências do que de seus órgãos supervisores na elaboração dos contratos de resultados (ou a persistência da assimetria de informações, entre a entidade prestadora de serviços e o órgão responsável pela política pública perante a sociedade).

Segundo Ramos (1997), os órgãos estatais tendem a subavaliar suas potencialidades, com objetivo de tornar as metas mais fáceis de serem cumpridas. Nesse caso, definir a estrutura de incentivos é uma questão fundamental para evitar problemas. Faz-se necessário delinear o sistema de incentivos mais apropriado à tarefa de obter o alinhamento entre os interesses do agente e os do principal. Os esquemas de incentivo utilizados no setor privado geralmente definem a gratificação de desempenho sobre algum indicador, tal como produtividade, volume de produção, lucros e valorização das ações em bolsa, dentre outros. No setor público, a definição do indicador ou indicadores revela-se muito mais complexa, à medida que a rentabilidade ou o retorno econômico da atividade não constitui uma referência adequada.

É necessário ressaltar que meta e objetivo são coisas diferentes. Meta é o parâmetro de desempenho utilizado para medir ou comparar o avanço de um programa ou projeto. Sendo assim, a meta deve possuir uma magnitude (valor), referir-se a uma área geográfica e/ou população-alvo e a um período de tempo. Os valores das metas podem ser também definidos tendo como base normas, padrões ou critérios.

Já o indicador é a variável que permite aferir o estado ou progresso dos objetivos, metas ou critérios. Segundo Januzzi (2004, p.2), “indicador social é uma medida em geral quantitativa dotada de significado social substantivo e usado para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito social abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas)”.

Os indicadores devem possibilitar a tradução dos objetivos em medidas apreensíveis, ou seja, os objetivos são traduzidos em indicadores de resultado. No caso de monitoramento, são denominados indicadores de desempenho, pois é por meio deles que se torna viável verificar os impactos, os efeitos, os resultados ou produtos, os processos e recursos de um programa ou projeto para monitorar e/ou avaliar se os objetivos e metas estabelecidos estão ou não sendo alcançados.

A definição dos indicadores torna possível a identificação das fontes de dados e fluxos de informação requeridos para efetuar as verificações/mensurações necessárias. (Buvnich, 1999)

Os indicadores podem ser classificados da seguinte maneira:

- Indicadores de insumos ou de recursos: Mensuram a quantidade e qualidade dos recursos fornecidos para um programa ou projeto
- Indicadores de processo ou de atividades: Mensuram as atividades implementadas no dia-a-dia do projeto/programa para a implementação dos recursos e outros processos na tomada de decisão.
- Indicadores de produtos ou resultados: Mensuram a quantidade e qualidade dos bens e serviços criados ou fornecidos através do uso dos insumos. Ou seja, permitem verificar os resultados imediatos.

- Indicadores de efeito e impacto: Mensuram a qualidade e quantidade dos resultados alcançados através do fornecimento e uso dos bens e serviços.

Um indicador de qualidade precisa possuir as seguintes propriedades:

- Relevância social: refere-se à pertinência de sua produção para “indicar” uma questão social de relevância contemporânea;
- Validade: refere-se ao grau de proximidade entre o conceito e a medida, isto é, à sua capacidade de representar o conceito abstrato, o objetivo, o resultado, a que o indicador se propõe a “substituir” ou “operacionalizar”;
- Sensibilidade: refere-se à capacidade do indicador de refletir as mudanças da dimensão social de interesse;
- Especificidade: refere-se à sua capacidade de refletir alterações estritamente decorrentes das políticas públicas empreendidas;
- Cobertura e desagregação: refere-se à capacidade de medir a dimensão social de interesse em diversos estratos e “recortes” úteis ao planejamento das políticas públicas – recortes espaciais, sócio-demográficos, sócio-econômicos, etc.;
- Confiabilidade: relaciona-se à qualidade dos dados, primários ou não, usados no cômputo do indicador, como significância estatística de planos amostrais, precisão de registros administrativos, imparcialidade dos questionários aplicados em *surveys*, etc.;
- Periodicidade e tempestividade: referindo-se à regularidade e à tempestividade com que os dados componentes podem ser obtidos para o cálculo do indicador, são de suma importância para viabilizar eventuais correções de rotas nas políticas públicas na periodicidade desejada e em tempo hábil;
- Historicidade e comparabilidade: disponibilidade de séries históricas extensas e comparáveis, de modo a permitir o cotejamento do valor presente com situações do passado, inferir tendências e avaliar efeitos de eventuais políticas públicas implementadas;
- Inteligibilidade, comunicabilidade e reprodutibilidade: refere-se à transparência da metodologia de construção do indicador, de forma a viabilizar sua compreensão e eventual reprodução;
- Factibilidade dos custos de obtenção: é imperativo que o indicador seja produzido a custos razoáveis e compensadores.

Segundo Gomes (2009; p. 73):

A apresentação dessas propriedades revela a dimensão do desafio que o modelo de gestão por resultados enfrenta. Por exemplo, tendo em vista o ciclo lógico do modelo – definição de metas, avaliação do efeito e ação corretiva / planejamento – é vital garantir a especificidade do indicador ou a medição dos efeitos “líquidos” daquela política pública específica, tendo em vista as diversas “interferências” e influências do mundo social e das outras políticas públicas. Normalmente, esse tipo de propriedade é satisfeita somente por meio de avaliações de efeito específicas e contratadas no âmbito da própria política pública. Dificilmente, a especificidade pode ser assegurada a partir de estatísticas oficiais mais gerais.

Ainda segundo Gomes (2009), é importante reforçar que deve sempre haver a formulação clara de objetivos e sua tradução em resultados em todos os momentos em que se toma decisão, inclusive na definição dos projetos e das formas como sua implantação será avaliada. No segundo momento, ou seja, na implementação das políticas públicas, implica a supremacia ou predominância de mecanismos de coordenação por resultados sobre outros mecanismos, como supervisão direta, padronização de processos e de habilidades.

2.1.4 O papel do monitoramento de metas e sua implementação

A partir da definição de indicadores e metas, traça-se o plano de ação para conferir-lhes materialidade. No plano de ação, todas as ações que são necessárias para o alcance das metas devem ser especificadas. O monitoramento é realizado de forma a acompanhar a execução dessas ações, tendo em vista garantir o atingimento das metas ou sugerir correções de rota no monitoramento das ações.

Para isso, o monitoramento envolve várias etapas, que, segundo Buvnich (1999), são as seguintes:

- Estabelecimento da hierarquia de objetivos e metas;
- Seleção e definição dos indicadores para os diferentes níveis de objetivos, resultados, atividades e recursos;
- Identificação das fontes, formas de coleta, fluxos de informação, periodicidade e responsabilidades institucionais;
- Formas de análise e interpretação;
- *Reporting* para os diferentes níveis de tomada de decisão e comunicação/ divulgação.

A coleta de informação envolve insumos, produtos, atividades e circunstâncias que são críticas e relevantes para a efetiva implementação do programa de ação proposto ou acordado. A partir dessas informações, o monitoramento analisa e verifica, num processo contínuo, se os recursos e as atividades estão sendo implementadas segundo o programado e se as metas referentes aos resultados estão sendo alcançadas ou não, indicando, ao mesmo tempo, as razões de sucesso e insucesso.

Dessa forma, pode-se dizer que o monitoramento fornece as informações e as sugestões necessárias para que a gerência do programa ou contrato verifique o progresso da implementação, a fim de tomar as decisões cabíveis, no sentido de que as metas programadas sejam alcançadas e/ou ajustadas. A coleta de informação, principalmente os registros e relatórios de progresso, deve ser realizada regularmente, de forma a detectar e corrigir desvios na programação.

Uma das maiores dificuldades para a operacionalização do monitoramento é a sistematização simples e rápida dos dados coletados. De preferência, essa sistematização deve ser feita através de um sistema computadorizado que organize os dados oriundos de diferentes instrumentos e fontes, dentro de determinadas categorias conceituais para que o processamento, a geração de relatórios e a análise das equipes e dos responsáveis pelo monitoramento sejam facilitados.

A partir da coleta de dados, é feita então a análise. Nesta fase, o monitoramento tem, como função, identificar as razões e circunstâncias que estão dificultando, ou até mesmo impedindo, o alcance das metas e afetando a qualidade das ações executadas. O tipo de processamento vai estar diretamente relacionado com o da análise que precisa ser efetuada.

Buvinich (1999) levanta algumas questões-chaves e diretrizes para orientar o desenvolvimento de um sistema de monitoramento, sistematizadas no quadro 1, a seguir:

Quem precisa da informação?	Identificar os usuários potenciais, especialmente os tomadores de decisão da informação gerada pelo monitoramento. Devem ser incluídos os beneficiários
Que informação?	Identifique que informação eles precisam e selecione os indicadores. Os melhores indicadores são aqueles que limitam e focalizam a coleta de dados.
Por que?	Averigüe o propósito da monitoria na tomada de decisão.
Como a informação deve ser coletada?	Observações, entrevistas, relatórios e registros regulares, sítios sentinelas são os métodos para coleta de informação. Use quanto possível os dados existentes nos sistemas regulares.
Quem deve conduzir a coleta de informação?	A equipe do projeto ou do programa nos diferentes níveis.
Quando?	Diferente informação pode ser requerida em momentos diferentes.
De que forma?	A informação do monitoramento pode ser apresentada num relatório escrito ou numa tabela-resumo de indicadores. Vai depender de como a informação vai ser usada e por quem.

Quadro 1: Questões-chave e principais diretrizes para monitoramento

Fonte: Caderno de Políticas Sociais. Número 10, 1999.

Estas questões-chave e diretrizes serão consideradas, mais à frente, como base para a análise da pesquisa realizada acerca do funcionamento do monitoramento do AR de segunda etapa na Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

O monitoramento e a avaliação são atividades fortemente relacionadas, no entanto, elas são diferentes. A principal ligação entre as duas é a utilização extensiva pela avaliação dos dados gerados pelo sistema de monitoramento. Apesar disso, a avaliação utiliza, além das informações geradas pelo monitoramento, diversas fontes de dados, com o objetivo de estabelecer a causalidade dos efeitos induzidos pelo projeto. Sem um bom monitoramento ou registro das informações sobre recursos, atividades, produtos e ocorrências na implementação é muito difícil efetuar uma boa avaliação.

2.2 Neo-institucionalismo sociológico: isomorfismo coercitivo e confiança e boa fé

O neoinstitucionalismo sociológico teve origem no campo da teoria das organizações, em meados dos anos setenta, com o objetivo de buscar explicações acerca dos motivos pelos quais as organizações assumem um conjunto específico de arranjos institucionais, procedimentos e símbolos.

Segundo Fonseca (2003), Selznick (1957) é considerado o precursor do neoinstitucionalismo, ao rejeitar a concepção racionalista e analisar as instituições como variável independente, vislumbrando a organização como expressão de valores sociais, e destacando sua relação com o ambiente. Selznick (1996) “identifica ainda a consideração da legitimidade como ‘imperativo’ organizacional, a preocupação com mitos e símbolos e o reconhecimento da estrutura formal como produto institucionalizado e, portanto, fortemente adaptativo às influências ambientais pelos adeptos do neoinstitucionalismo”. (FONSECA, 2003; p. 49)

Perrow (1986, *apud* FONSECA, 2003) afirma que a ênfase na influência do ambiente, colocando a legitimidade e o isomorfismo como fatores vitais para a sobrevivência das organizações, foi a principal contribuição da abordagem neoinstitucional para a teoria organizacional. Outras escolas tentaram explicar satisfatoriamente essa relação; no entanto, falharam, pois visualizavam o ambiente apenas na categoria residual formada por dimensões objetivas.

O neoinstitucionalismo pode ser dividido em três pilares em torno dos quais se encontram as temáticas desenvolvidas pelos neoinstitucionalistas, a partir da relação entre instituições e organizações, são eles: o regulador, o normativo e o cognitivo. Sob a perspectiva do primeiro, a legitimação da organização está pautada na sua conformidade às exigências legais. A perspectiva do pilar normativo concentra-se na análise dos valores e das normas, que introduzem uma dimensão prescritiva, avaliativa, de obrigatoriedade no contexto social e organizacional. Já a perspectiva do pilar cognitivo se baseia nos aspectos simbólicos das ações, como resultado de interpretações e representações feitas pelo indivíduo em relação ao ambiente. Essa perspectiva considera que as organizações estão inseridas em um ambiente constituído por regras, crenças, valores e redes relacionais, que foram criados e consolidados por meio de interação social, que implicam na conformação a fatores normativos de apoio e

legitimidade como condições para a sobrevivência das organizações, além da adaptação ao ambiente técnico e financeiro. (SCOTT, 1995 *apud* FONSECA, 2003)

O universo símbolo-cultural construído pode ser explicado a partir da perspectiva de que o homem apreende a realidade, em processo dialético entre ideias e padrões sociais ao legitimar e dar consistência a um conjunto de significados integrados em um universo simbólico, expresso em regras e sistemas de crenças. Esse processo, no ambiente institucional, leva ao surgimento dos denominados “mitos racionais”, tendo em vista que as crenças são racionais no sentido em que, a partir da identificação dos propósitos sociais específicos, descrevem, através de regras, as atividades que podem ser efetivadas. Ao mesmo tempo, estas crenças são mitos, pois dependem, para sua eficácia e veracidade, de que sejam amplamente compartilhadas. (FONSECA, 2003)

Segundo a abordagem institucional, as organizações incorporam orientações previamente definidas e racionalizadas na sociedade, o que contribui para sua sobrevivência e para que suas atividades sejam legitimadas. Dessa forma, tecnologias e programas são adotados pelas organizações por motivo de pressões contextuais, que refletem regras e significados construídos e institucionalizados pela sociedade.

A abordagem neoinstitucionalista é constituída de duas perspectivas principais. Uma delas enfatiza a forma como as organizações incorporam as práticas e procedimentos informados pelo ambiente institucional, referente ao isomorfismo. O isomorfismo institucional refere-se à luta pela legitimidade e decorre de três mecanismos básicos separados, que podem operar simultaneamente, são eles: coercitivo, mimético e normativo. O foco deste trabalho recai sobre a discussão do isomorfismo coercitivo, que é derivado da influência política e do problema da legitimação, podendo ser caracterizado pela adoção de estratégias similares pelas organizações, como resultado de pressões formais e informais exercidas nas organizações por outras das quais elas dependem, ou das expectativas culturais institucionalizadas no ambiente que as mesmas atuam. (POWELL E DIMAGGIO, 1991, *apud* ZILBOVICIUS, 1999)

A interferência do isomorfismo na determinação da estratégia organizacional pode acontecer sem provocar qualquer aumento de eficiência. A vantagem deste mecanismo para as organizações está no aumento da facilidade nas transações intergovernamentais, provocada

pela similaridade, favorecendo o funcionalismo interno através da incorporação de regras socialmente aceitas. A organização, ao demonstrar que atua de acordo com as normas coletivamente compartilhadas, ganha reconhecimento externo e assegura o seu próprio desenvolvimento, aumentando suas oportunidades de expansão, através da maximização da sua capacidade de obtenção de recursos. (FONSECA, 2003)

A outra perspectiva da abordagem institucional é a linha de interpretação de Meyer e Rowan (1991), que remete ao mito e cerimônia. Segundo esta perspectiva, as estruturas formais de organizações refletem dramaticamente os mitos de seu ambiente institucional, ao invés de demandas ou necessidades de suas atividades produtivas. Dessa forma, as organizações são direcionadas no sentido da incorporação de práticas e procedimentos estabelecidos pelas concepções racionalizadas de funcionamento organizacional, institucionalizados na sociedade, a fim de obter legitimidade e perspectiva de sobrevivência.

No entanto, mitos e cerimônias podem gerar dois tipos de problemas para a organização. O primeiro remete à inconsistência em relação às atividades técnicas e à eficiência, devido à falta de adequação das regras cerimoniais à produção. O segundo é a inconsistência gerada pelos diversos mitos originários de partes diferentes do ambiente, gerando conflitos entre eles.

Meyer e Rowan (1991) apontam diversas soluções consideradas parciais para estes conflitos que vão desde o abandono total das regras institucionalizadas até a total conformidade das organizações com elas. Apenas dois dispositivos são apresentados no sentido de resolver esses conflitos: a desconexão (decoupling) e a lógica da confiança e boa fé. Este primeiro dispositivo refere-se à liberação para que os membros da organização possam resolver as interdependências técnicas de maneira informal. Dessa forma, a estrutura formal das organizações pode ser igual, mas informalmente apresentar diferenças.

No entanto, apesar da falta de controle e coordenação decorrente do dispositivo anterior, as organizações legitimam-se através de outro dispositivo, a confiança e boa fé, que mantém a ordenação das atividades do cotidiano, através da coordenação informal realizada pelos participantes internos e externos da organização.

3 ACORDO DE RESULTADOS EM MINAS GERAIS

Essa seção pretende descrever como se deu a contratualização de resultados no âmbito do Executivo Estadual de Minas Gerais. Para isso, é necessária uma breve descrição do contexto da inserção desse instrumento no governo mineiro. Em seguida, apresenta-se o instrumento da forma como é operacionalizado atualmente. O foco será dado à implementação da denominada segunda etapa dos Acordos de Resultados correspondentes ao segundo Governo Aécio Neves (2007/2010), uma vez que esta será objeto de estudo mais à frente, quando se pretende analisar e avaliar o monitoramento da mesma.

3.1 Contextualização

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) descreve a estratégia de longo prazo do governo do estado. Nele estão definidas a visão do futuro, os objetivos estratégicos e as diretrizes para a administração estadual, bem como os resultados finalísticos que devem ser alcançados para que tudo isso seja concretizado. A estratégia de médio prazo está descrita no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), que é composto por programas e ações, as quais representam o meio pelo qual se consolidam as estratégias traçadas pelo PMDI, onde se define a atuação do governo através de políticas públicas por áreas de resultado. Esses dois planos servem como base para o alinhamento entre o planejamento e a execução.

O Acordo de Resultados referente ao segundo Governo Aécio Neves foi criado no intuito de alinhar e viabilizar as estratégias de longo e médio prazo com órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, agregados em Sistemas Operacionais, e as suas equipes de servidores, passando a ser assim, o instrumento estratégico de curto prazo do governo estadual.

Esse propósito está em sintonia com a definição proposta por Neves e Melo, transcrita a seguir:

Instrumento de gestão (que) tem como objetivos precípuos viabilizar a estratégia de governo por meio da disseminação da contratualização de resultados e sua respectiva avaliação, alinhar o planejamento e as ações do acordado com o planejamento estratégico do Governo, com as políticas públicas instituídas e os demais programas

governamentais e melhorar a qualidade e eficiência dos serviços prestados à sociedade. (NEVES E MELO, 2007; p.4)

O Acordo de Resultados foi implantado no estado de Minas Gerais em 2003, como uma das principais medidas do denominado Choque de Gestão¹, tinha então como principal objetivo contribuir para o alcance de maior eficiência na execução de políticas públicas do executivo estadual, quando este se encontrava em situação financeira crítica.

As leis 14.964, de julho de 2003, e os decretos 43.674 e 43.675, também do mesmo ano, institucionalizaram o Acordo, que foi reestruturado cinco anos depois por meio da lei 17.600 e do decreto 44.873.

3.2 O instrumento

O AR referente ao segundo Governo Aécio Neves pode ser assinado entre o governador de Minas Gerais e as Secretarias de Estado, Advocacia Geral do Estado, a Polícia Militar, a Polícia Civil, o Corpo de Bombeiros Militar, a Auditoria Geral do Estado e o Gabinete Militar do Governador ou os órgãos da Administração Pública Direta e as Entidades a elas vinculadas com uma periodicidade anual ou no máximo de 04 anos.

O principal objetivo desse instrumento de gestão é a definição de prioridades representadas por indicadores e metas visando os resultados esperados sejam o foco de atuação dos órgãos e dos servidores públicos mineiros. Em contrapartida, é oferecido aos órgãos e entidades um conjunto de autonomias gerenciais e financeiras e, em caso de desempenho satisfatório, pagamento de prêmio por produtividade aos servidores, como incentivo. Esse prêmio pode equivaler a um 14º salário, dependendo do nível de desempenho alcançado, o qual é discriminado até o nível de equipe.

Dentre as autonomias passíveis de serem conferidas, podem ser citados a ampliação dos limites de dispensa de licitação, o livre remanejamento de cargos em comissão e funções de confiança sem implicação em aumento de despesa ou a concessão de valores diferenciados de vale refeição ou vale alimentação. Por outro lado, os compromissos são analisados a partir de

¹ Política do Governo Aécio Neves, implantada no seu primeiro mandato, 2003, com o objetivo de reverter o quadro de déficit orçamentário, além da modernização do aparato estatal.

critérios decididos no processo de negociação e pactuação entre a SEPLAG (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão), representante do Governador, e as demais secretarias.

O AR, em sua primeira etapa, é composto pelos seguintes compromissos:

- Atingimento dos resultados, ou seja, das metas dos indicadores finalísticos constantes do PMDI;
- Execução dos projetos estruturadores (PE's);
- Execução da agenda setorial e;
- Racionalização do gasto.

Os resultados finalísticos são negociados e pactuados, atribuindo-se pesos variados a cada indicador. Nos casos em que há projetos estruturadores e nos casos em que há indicadores e metas afetadas potencialmente pela ação de duas ou mais secretarias, o compromisso de execução e de alcance destas metas deve constar nos acordos de ambas as secretarias.

Os projetos estruturadores são projetos governamentais considerados prioritários tendo em vista sua maior capacidade transformadora e maior possibilidade de promover a sinergia entre os resultados finalísticos que se pretende alcançar e os produtos que o projeto oferece para tal. Esses projetos foram concebidos de forma a viabilizar uma intervenção sistêmica nas diversas áreas de resultados². Dessa forma, cada área de resultados conta com a intervenção de, pelo menos, um projeto estruturador.

A taxa de execução dos projetos estruturadores é pactuada de acordo com o plano de projeto, que é elaborado/revisto anualmente. A taxa de execução é calculada ao final do período, a cada ano, a partir de avaliações quanto a:

- Relação entre a meta alcançada e a meta prevista, metas que normalmente se configuram como produtos finais das ações;
- Cumprimento do prazo estipulado para o cumprimento dos marcos, que são produtos intermediários, como elaboração de editais, contratação de consultoria;
- Relação entre a despesa empenhada e o crédito inicial.

² Foram definidas 11 áreas de resultados onde serão concentrados os melhores esforços e recursos do executivo estadual, organizando os programas que geram resultados efetivos para a sociedade.

A agenda setorial é composta de iniciativas diversas, principalmente de itens destinados à padronização de atividades transversais associadas a áreas meio.

Por último, o quarto componente de pactuação, “racionalização do gasto”, refere-se, principalmente, às metas de redução de custeio e de racionalização de processos. Além da chamada pactuação de primeira etapa, na qual os secretários pactuam os acordos com o Governador, a partir de 2008, os acordos passaram a ser desdobrados até o nível de equipe, constituindo o que é chamado de Acordo de Resultados de segunda etapa.

Trata-se do desdobramento do acordo assinado com o governador até o nível de equipe dos órgãos e entidades componentes dos chamados “sistemas operacionais”, o que pode ser visualizado na Figura 1, a seguir:



Figura 1: Esquema lógico do AR

Fonte: sítio da SEPLAG

Esse processo de pactuação foi realizado a partir da metodologia do *Balanced Scorecard* (BSC), que embasou a discussão dos objetivos definidos no PMDI e seus desdobramentos em indicadores para cada equipe de trabalho. O passo seguinte constitui na identificação das possíveis contribuições de cada equipe para os objetivos, consubstanciados num plano de ações e produtos e na definição de indicadores e metas para monitoramento dessas

contribuições. As metas são agrupadas em produtos, quando se determina um objeto a ser entregue em um prazo instituído, e em indicadores, quando se busca alcançar um resultado mensurado através da mudança de uma realidade pelo impacto produzido. Essas metas foram definidas pelo próprio acordado e aprovadas pela SEPLAG.

Por fim, o AR é avaliado anualmente quanto ao alcance de seus itens pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação (CAA). Essa avaliação é feita em dois momentos: a avaliação do desempenho institucional, referente ao acordo de primeira etapa, e a avaliação de produtividade por equipe, referente ao acordo de segunda etapa. A avaliação por equipe só ocorre se alcançado determinado nível de desempenho na primeira etapa.

3.3 Monitoramento do AR

Para monitoramento e avaliação do AR, a lei 17600, anteriormente mencionada, determina que seja instituída a Comissão de Acompanhamento e Avaliação composta por um representante dos acordados, dos servidores acordados, do acordante, de cada órgão interveniente e da SEPLAG. Essa mesma lei estabelece ainda, em seu artigo 11, as competências da CAA, sendo elas:

- I - acompanhar e avaliar os resultados alcançados pelo acordado, considerando as metas e indicadores de desempenho previstos no Acordo de Resultados;
 - II - recomendar, com a devida justificativa, alterações no Acordo de Resultados, principalmente quando se tratar de necessidade de alinhamento de indicadores, metas e resultados;
 - III - recomendar, com a devida justificativa, a revisão, a renovação ou a rescisão do Acordo de Resultados; e
 - IV - proceder, ao final de cada período avaliatório, à Avaliação de Desempenho Institucional, na qual concluirá acerca do desempenho do acordado.
- § 1º As avaliações realizadas pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação incluirão, sem prejuízo de outras informações, os fatores e circunstâncias que tenham dado causa ao descumprimento, pelo acordado, das metas estabelecidas, bem como as medidas que este tenha adotado para corrigir as falhas detectadas.
- § 2º A Comissão de Acompanhamento e Avaliação encaminhará aos signatários do Acordo de Resultados, dentro dos prazos definidos em decreto, a avaliação a que se refere o inciso IV.

A Resolução nº 035, da SEPLAG, de abril de 2009, determina ainda que seja instituída outra comissão para gestão do AR, para servir de apoio à CAA, de forma a atuar em parceria com esta, denominada Equipe de Apoio à Gestão Estratégica (EAGE). Os membros da EAGE são

indicados pelos gerentes máximos de seus respectivos órgãos/entidades. O artigo 2º, no parágrafo 1º desta resolução, define as atribuições desta comissão, da seguinte forma:

§1º A EAGE atuará como suporte interno de cada equipe e da Alta Administração nas seguintes práticas de gestão estratégica, dentre outras:

I - acompanhar a elaboração, execução e avaliação do Acordo de Resultados;

II - contribuir para a análise de identificação das causas de desvios das metas e assegurar a proposição de soluções;

III - reportar ao nível de direção do órgão todos os desvios, distorções que por ventura aconteçam;

IV - difundir os conhecimentos relativos à metodologia, técnicas e ferramentas de gestão estratégica; e

V - avaliar, junto com as equipes, a adequação dos indicadores e metas e propor alterações.

O decreto 44873 de agosto de 2008 determina, em seu artigo 19, que a sistemática de acompanhamento e avaliação de cada etapa do Acordo de Resultados seja definida no instrumento de pactuação.

4 ANÁLISE E AVALIAÇÃO DO MONITORAMENTO DO ACORDO DE RESULTADOS DE SEGUNDA ETAPA DA SEAPA

Esta seção passa, primeiro, por uma descrição das atribuições e da estrutura da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, seguida de uma explicação da segunda etapa do Acordo de Resultados celebrado. Em seguida, o foco é direcionado para a análise da sistemática de monitoramento do referido Acordo de Resultados de segunda etapa da SEAPA.

Para tanto, dois métodos foram utilizados, a pesquisa documental e a observação direta³. Os documentos usados foram o Acordo de Resultados de 2008 e, os relatórios de execução e de avaliação do AR de 2ª etapa a partir de 2008, bem como os documentos utilizados pela Equipe de Apoio à Gestão Estratégica (EAGE) para realizar o monitoramento, sendo eles o painel de metas por equipe, os gráficos, planos de ação e relatório de análise de desvios.

Os documentos utilizados, o organograma institucional, o mapa estratégico da Secretaria e o quadro de metas dos anos de 2008, 2009 e de 2010 podem ser encontrados nos anexos.

4.1 A Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento: breve contextualização

A SEAPA foi criada pela lei nº 06 de 16 de outubro de 1891, com o nome de Secretaria da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Somente em 1987, quando a lei 9511 de 29 de dezembro extinguiu a Secretaria de Estado de Abastecimento e criou a Superintendência de Abastecimento dentro da então Secretaria de Agricultura e Pecuária, a SEAPA recebeu seu nome atual. Após várias mudanças na estrutura da Secretaria, o decreto nº 44802 de 08 de maio de 2008 estabeleceu a estrutura orgânica da SEAPA da forma como esta se encontra hoje.

³ Observação direta, conforme Marconi e Lakatos (1990), devido ao envolvimento direto do autor para com o objeto analisado. A observação foi realizada no período de Março a Setembro de 2010, através de estágio obrigatório, na DPMI.

A SEAPA faz parte da administração direta do Estado, integrando o Sistema Operacional de Agricultura, Pecuária e Abastecimento e tem como missão promover o desenvolvimento sustentável do agronegócio e do meio rural mineiro, por meio de políticas de apoio à agricultura familiar e as atividades agrossilvopastoris, o aproveitamento dos recursos naturais renováveis, a gestão de qualidade, transporte, armazenamento, comercialização e distribuição de produtos.

Estão subordinados à SEAPA o Conselho Estadual de Política Agrícola, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável e o Conselho Diretor das Ações de Manejo de Solo e Água. Além desses, integram a área de competência da Secretaria, por vinculação, o Instituto Mineiro de Agropecuária – IMA, a Fundação Rural Mineira - RURALMINAS; a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais - EMATER-MG; e a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais - EPAMIG.

O Instituto Mineiro de Agropecuária – IMA, criado em 7 de janeiro de 1992 é uma autarquia vinculada à SEAPA, e possui um corpo técnico composto por agrônomos, veterinários e técnicos em agropecuária. Suas atribuições incluem a responsabilidade por ações de controle de doenças animais, defesa sanitária vegetal. Oferece, no âmbito do estado, uma rede de laboratórios apta a atender diversas áreas no campo da agropecuária.

A Fundação Rural Mineira – Ruralminas é uma entidade pública que possui estrutura voltada a oferecer tecnologia e serviços de colonização, engenharia motomecanização e gerenciamento de programas de desenvolvimento rural. No entanto, passou por uma reestruturação em 1993 e a partir de 2000 a empresa passou a concentrar o foco do seu trabalho na implantação de programas integrados de desenvolvimento rural nas regiões mais carentes de Minas.

A EMATER-MG foi criada a partir da Associação de Crédito e Assistência Rural (ACAR), criada em 1948. A ACAR foi transformada em EMATER em 1975, com a lei nº 6704. Ela atua como um dos principais instrumentos do Governo de Minas Gerais para a ação operacional e de planejamento no setor agrícola do Estado, especialmente para desenvolver ações de extensão rural junto aos produtores de agricultura familiar.

A EPAMIG foi constituída, como empresa pública, pela Lei nº 6.310, de 8 de maio de 1974 (MINAS GERAIS, 1999). Constituiu-se na principal instituição de execução de pesquisa agropecuária de Minas Gerais e tem a função de apresentar soluções para o complexo agrícola, gerando e adaptando alternativas tecnológicas, oferecendo serviços especializados, capacitação técnica, insumos qualificados compatíveis com as necessidades dos clientes e em benefício da qualidade de vida da sociedade.

A estrutura orgânica da SEAPA é composta por três superintendências finalísticas, sendo elas: Superintendência de Política e Economia Agrícola, Superintendência de Desenvolvimento Rural Sustentável e Superintendência de Segurança Alimentar e Apoio à Agricultura Familiar, a área meio corresponde à Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF), a Auditoria Setorial, a Assessoria de Comunicação, a Assessoria Jurídica e a Assessoria de Apoio Administrativo, como pode ser observado na figura 2, a seguir:

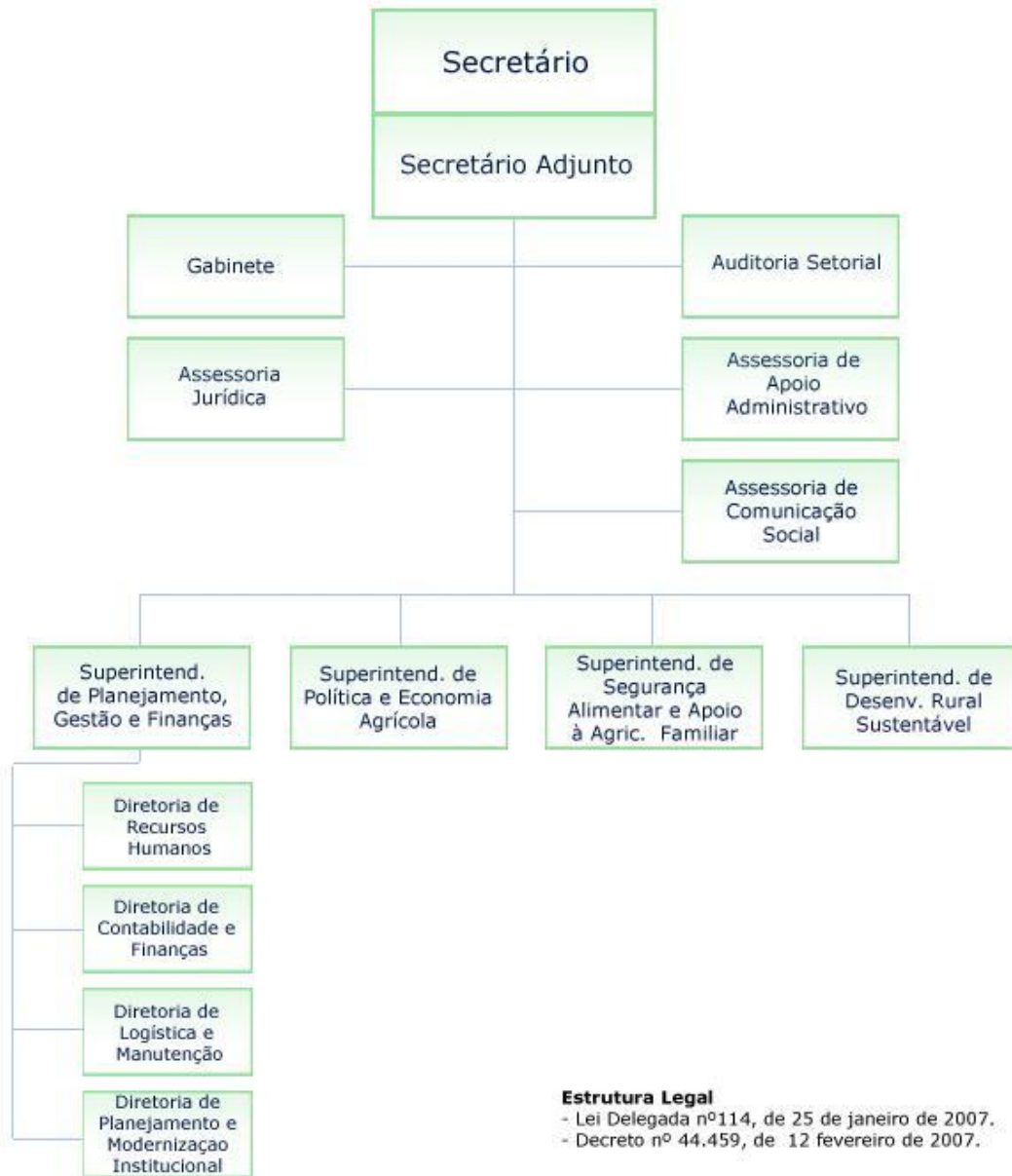


Figura 2: Organograma institucional da SEAPA

A Secretaria é acordada do AR desde 2005. Na primeira etapa do AR da Secretaria, são intervenientes do acordo tanto a Secretaria de Estado da Fazenda (SEF) quanto a SEPLAG. Tal acordo é pactuado para todo o Sistema Operacional de Agricultura, Pecuária e Abastecimento, que conta com o IMA, a RURALMINAS, a EMATER-MG e a EPAMIG, unidades vinculadas à Secretaria acima citadas.

Já na segunda etapa do AR, somente a SEPLAG é interveniente e a pactuação das equipes ocorre por órgão ou unidade administrativa.

4.2 Acordo de Resultados de segunda etapa

O AR de segunda etapa foi iniciado no Estado apenas em 2008. Antes disso, a Secretaria passou apenas por avaliações institucionais. Na SEAPA, o acordo de resultados foi assinado no ano de 2005, e é pactuado anualmente desde então. No ano de 2008, assinou-se, pela primeira vez, o acordo de segunda etapa como parte integrante, subsidiária e acessória do acordo de primeira etapa, realizado em 1º de janeiro do ano de 2007.

Para o desdobramento do acordo até o nível de equipes, foi elaborado o BSC em 2008, onde se procurou alinhar o trabalho de cada equipe com os objetivos estabelecidos no PMDI. O mapa estratégico da secretaria possui 21 objetivos estratégicos. Antes disso, foram estabelecidas as equipes acordadas da área meio e das superintendências finalísticas. Cada uma possui diferentes quantitativos de metas, podendo ser indicadores ou produtos, estabelecidos de acordo com a realidade de cada equipe. Em 2008, foram pactuadas 45 metas, entre indicadores e produtos. Em 2009 foram pactuadas 40. Para 2010, o número de metas pactuadas foi de 55, como pode ser observado no Quadro 2, a seguir:

	2008	2009	2010
GABINETE	2	1	10
ASCOM	5	2	3
ASJUR	1	3	5
AUDI	1	2	2
SPGF	19	14	17
SPEA	5	5	8
SUSAF	4	7	6
SDRS	8	6	4
TOTAL	45	40	55

Quadro 2: Número de indicadores e produtos por equipe, por ano

Fonte: Elaboração própria

Foram acordadas 8 equipes, representando quase que a totalidade da estrutura orgânica da Secretaria, são elas:

- Gabinete

- Auditoria Setorial
- Assessoria de Comunicação
- Assessoria Jurídica
- Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças
- Superintendência de Política e Economia Agrícola
- Superintendência de Desenvolvimento Rural Sustentável
- Superintendência de Segurança Alimentar e Apoio à Agricultura Familiar

Além de definir os indicadores e metas de cada equipe acordada, o documento inclui as responsabilidades e obrigações das partes do acordo, estabelece as condições para execução do que foi acordado e especifica os critérios para fiscalização, acompanhamento e avaliação do desempenho das equipes, com base em indicadores de eficiência, eficácia e efetividade.

Em 2008, a CAA atribuiu nota média de 9,78 para as equipes, sendo que, dentre as oito equipes, seis alcançaram a nota máxima “10”, enquanto as outras duas equipes tiveram notas equivalentes à 8,31 e 9,95. Dessa forma, pode-se dizer que o desempenho foi bastante satisfatório das equipes para esse ano, como pode ser observado no quadro 3, a seguir:

Equipe	Nota atribuída pela CAA	Nota final (após ponderação)
Gabinete	10,00	8,32
ASCOM	10,00	8,32
ASJUR	10,00	8,32
AUDI	10,00	8,32
SPGF	10,00	8,32
SPEA	10,00	8,32
SDRS	8,31	6,91
SUSAF	9,95	8,28

Quadro 3: Notas das equipes no ano de 2008

Fonte: Relatório de Avaliação da CAA de 2008

Em 2009, a nota média atribuída pela CAA foi de 9,48. Nesse ano, apenas duas equipes conseguiram nota máxima, sendo que a menor nota obtida foi de 8,84, como pode ser observado no quadro 4, a seguir:

Equipe	Nota atribuída pela CAA
Gabinete	9,23
ASJUR	9,85
AUDI	9,81
ASCOM	10,00
SPGF	9,00
SPEA	10,00
SDRS	8,84
SUSAF	9,09

Quadro 4: Notas das equipes no ano de 2009

Fonte: Relatório de Avaliação da CAA de 2009

No relatório de avaliação de 2009 não consta a nota do AR de primeira etapa, conseqüentemente também não informa o fator de ponderação, nem a nota final de cada equipe após a ponderação.

A ponderação ocorre para efeito do pagamento de prêmio produtividade, a partir da redução proporcional das notas das equipes, de acordo com a nota institucional de primeira etapa do Sistema Operacional de Agricultura. Isso é realizado porque a média das notas das equipes não pode ser maior do que a nota da primeira etapa.

4.3 A Sistemática de monitoramento do Acordo de Resultados

O acompanhamento do AR de segunda etapa se dá através da verificação do cumprimento das metas estipuladas para cada indicador e produto. Tais metas do AR de segunda etapa são repactuadas anualmente, após a avaliação da CAA, depois de encerrado o período avaliatório e atribuídas as notas de cada equipe. Para tanto, após a pactuação das metas, ocorre o monitoramento por parte da EAGE durante todo o período de avaliação. Por último, a CAA avalia o cumprimento das metas acordadas. O processo abrange um ciclo anual, conforme segue:

Pactuação → Monitoramento → Avaliação



O processo de pactuação das metas é realizado entre o titular da Secretaria e os chefes de equipe, em reunião que conta com a presença de um representante da SEPLAG. Em outras palavras, as metas são negociadas entre a alta direção e os responsáveis pelo alcance dos resultados acordados.

A avaliação das equipes é realizada na reunião anual da CAA, que se baseia nas informações relativas ao cumprimento das metas prestadas pelos chefes de equipe no relatório de execução e recebidas pela CAA, presumindo-se confiabilidade e boa-fé. Após análise dessas informações recebidas, cabe à CAA atribuir as notas de cada equipe.

Como visto anteriormente, a sistemática de acompanhamento e avaliação do Acordo de Resultados, segundo decreto 44873, deve ser definida no instrumento pactuado. Sendo assim, o AR de segunda etapa de 2008, em seu anexo IV, determina que o período avaliatório se inicie no primeiro dia após o encerramento do período anterior e terá duração de seis meses. Além disso, determina também que avaliação do AR será realizada por meio de:

- Relatórios gerenciais de execução elaborados pelo acordado e encaminhados para todos os membros da Comissão de Avaliação e Acompanhamento, semestralmente, no prazo de até 45 dias corridos após o fechamento do período avaliatório.
- Reuniões da Comissão de Acompanhamento e Avaliação, que ocorrerão em datas definidas pela SEPLAG, respeitando um prazo mínimo de 5 dias úteis entre o recebimento do Relatório de Execução e a data da reunião.

- Relatórios gerenciais de avaliação, elaborados pela Comissão de Acompanhamento e Avaliação, no prazo de até 30 dias corridos após a última reunião da Comissão que for agendada pela SEPLAG.

Os relatórios gerenciais de execução são documentos que tem por objetivo fornecer informações sobre o desempenho das equipes de trabalho que compõem a SEAPA no alcance das metas e resultados pactuados na segunda etapa do AR. Neles, consta o quadro de indicadores e produtos de cada equipe, com a meta e o resultado alcançado no período de avaliação, realizado por semestre. Abaixo desse quadro, encontram-se quadros individuais para cada indicador ou produto com a função de obter maiores informações a respeito da execução dos mesmos. Esses relatórios são enviados para a CAA após o preenchimento.

As reuniões da CAA tem, como objetivo, proceder à avaliação da execução das metas traçadas no AR, o que é informado pelos relatórios gerenciais de execução recebidos pela EAGE, após preenchimento por cada chefe de equipe.

As reuniões da CAA geram o relatório de avaliação que tem, como objetivo formal, proporcionar ao controle estratégico informações que subsidiem tomada de decisões, possibilitem o aperfeiçoamento do processo de contratualização, indiquem a necessidade de correção de rumos e orientem a busca de ações mais apropriadas para o alcance dos resultados pretendidos. Esse relatório contém recomendações de melhorias da CAA para as futuras pactuações do AR e os resultados da avaliação do AR referente a determinado período. É gerado um relatório após cada período avaliatório.

4.3.1 Sistemática de Acompanhamento do AR da SEAPA pela EAGE

A EAGE (Equipe de Gestão Estratégica), além de adotar as determinações constantes no anexo IV do AR, desenhou uma estratégia de acompanhamento interno da Secretaria de forma a monitorar melhor o desempenho das equipes e apoiar a CAA. Esse monitoramento realizado pela EAGE será analisado nessa seção à luz das idéias de Buvnich (1999) acerca das questões-chave e principais diretrizes para o sistema de monitoramento.

Em 2008, a EAGE contava com um especialista em políticas públicas e gestão governamental (EPPGG), um profissional com conhecimento técnico na área de agricultura e pecuária, a diretora da Diretoria de Planejamento e Modernização Institucional (DPMI) e o diretor da

Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (SPGF). No entanto, devido à saída do EPPGG e do profissional com conhecimentos técnicos na área de agricultura e pecuária, atualmente a EAGE é composta pelo Diretor da SPGF, a Diretora da DPMI e outro EPPGG, todos indicados pelo dirigente máximo, o Secretário de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento.

Essa equipe tem como principais funções dentro da Secretaria, as seguintes:

- Dar continuidade aos trabalhos iniciados com o apoio de consultoria ou dos técnicos da SEPLAG no acompanhamento do Acordo de Resultados;
- Atuar junto às Equipes contribuindo para que o Órgão/ Entidade atinja os seus resultados, alinhados com a sua missão e visão e com os objetivos estratégicos do Governo;
- Acompanhar e dar o retorno à alta direção do andamento do trabalho de alinhamento estratégico e desdobramento de metas e demais frentes estratégicas;
- Ser facilitador entre as diversas instâncias internas e externas do órgão.

Compreendendo o sentido e a importância do acompanhamento, a EAGE tem como objetivos: garantir bom desempenho e corrigir rumos; evitar surpresas ao final do período avaliatório; garantir transparência, com divulgação periódica dos resultados; avaliar permanentemente o desempenho das equipes; definir e acompanhar ações preventivas e corretivas, a fim de atingir as metas propostas; envolver os servidores e fortalecer o espírito de equipe dentro da instituição.

Nesse sentido, a EAGE firma um compromisso junto à Secretaria, sendo parcialmente responsável pelo sucesso no alcance das metas pactuadas, uma vez que ela faz parte do processo, ao dar suporte às equipes, sendo ela a interface entre a direção da Secretaria e os chefes de cada equipe. É responsável também por verificar a qualidade e atualização dos dados a serem apresentados nas reuniões e também acompanhar a evolução e o cumprimento das metas e produtos pactuados.

Os chefes de equipe são a outra parte desse compromisso. A eles cabe a responsabilidade de assegurar que toda a equipe conheça seus indicadores e metas, de prover os meios necessários para o alcance dos resultados pactuados e, por último, de acompanhar de maneira sistemática e periódica os resultados que estão sendo alcançados

A EAGE, a fim de cumprir com suas responsabilidades, elaborou uma sistemática de acompanhamento para o Acordo de Resultados da SEAPA, bem como algumas ferramentas que facilitam e organizam a coleta de informações, são elas:

- Painel de Metas por Equipe
- Gráficos
- Plano de Ação
- Relatório de Análise de Desvios
- Gestão à Vista

Segundo Buvnich (1999), a informação do monitoramento pode ser apresentada num relatório escrito ou num quadro resumo de indicadores. No caso do monitoramento realizado na SEAPA, a apresentação é feita por uma espécie de quadro resumo de indicadores, denominado “painel de metas por equipe”. Essa ferramenta é atualizada bimestralmente, depois de realizadas as reuniões com os chefes de equipe, para que sejam apresentados os resultados nas reuniões gerenciais, com presença do Secretário.

Esse painel dá uma noção geral do desempenho de cada equipe até o momento. Existem 5 representações para possíveis status para os resultados obtidos: os faróis verdes, os amarelos, os vermelhos, os brancos e os azuis. Os faróis verdes representam as metas que estão sendo alcançadas dentro do prazo previsto, sem riscos de cumprimento; os amarelos são aqueles que possuem risco no cumprimento, necessitando de intervenção para a sua execução; os faróis vermelhos significam que a meta possui execução problemática, estando a mesma na iminência do não cumprimento; o farol branco é utilizado para indicar que faltam informações para a execução da meta; finalmente, o azul indica que a meta já foi concluída.

Os gráficos são a representação das metas e aquilo que já se executou delas, e são usados para que se consiga visualizar como está o desempenho de cada indicador das equipes, com melhor noção do quanto de esforço é necessário para que se consiga alcançar o resultado desejado. Eles são atualizados mensalmente.

Os planos de ação são documentos elaborados para cada indicador de cada equipe, onde são descritas as ações que foram determinadas para que se conseguisse chegar à meta pactuada. Consta nesse documento: o indicador do qual se trata; a meta pactuada para este; o

responsável pelo resultado (geralmente o chefe de equipe), a data da última atualização; a ação; quem é responsável por executar a ação; quando ela será realizada; como; o status (executada/parcialmente executada/não executada/depende da ação anterior) e observações. Este documento também é atualizado nas reuniões mensais com os chefes de equipe.

O relatório de análise de desvios é outro documento elaborado para cada indicador de cada equipe, onde são descritas as ações planejadas, aquilo que foi realizado das ações, os pontos problemáticos encontrados pelos responsáveis, as proposições para que se consiga alcançar o resultado através de uma outra ação, a data e o responsável pela ação.

A gestão à vista é uma ferramenta de comunicação organizacional, usada quando se quer dar visibilidade sobre algo a qualquer pessoa que trabalhe em uma instituição, ou mesmo que esteja só de passagem, ou qualquer pessoa que possa visualizá-la. Deve ser de fácil entendimento, com linguagem acessível para todos. Essa ferramenta procura mudar a cultura organizacional do local de trabalho, compartilhando as informações de todos os setores.

É possível verificar, por meio dessas ferramentas, que as informações tratadas pelo monitoramento são as metas acordadas com as equipes. Segundo Buvnich (1999), o monitoramento teria o trabalho de selecionar as informações pertinentes para acompanhamento. No entanto, como a equipe de monitoramento não participa do processo por completo, ficando de fora da fase de pactuação, as informações que precisam ser tratadas já são dadas para a EAGE, ou seja, as informações a serem tratadas são os indicadores e produtos pactuados.

A sistemática de acompanhamento consiste na realização dos seguintes esforços:

- Reuniões mensais com os chefes de equipe;
- Reuniões Gerenciais bimestrais com participação do Secretário, Secretário Adjunto, chefes de equipe;
- Divulgação dos resultados por meio da Gestão à Vista.

Mensalmente, cada chefe de equipe se reúne com um responsável da EAGE para apresentar os resultados alcançados até o momento da reunião. Essa reunião é conduzida pelo membro da EAGE e é realizada com o auxílio das ferramentas que serão atualizadas e são projetadas para que todos os presentes estejam em condições de acompanhar a discussão.

Nessas reuniões realizadas mensalmente com os chefes de equipe, ocorre a atualização dos resultados alcançados para os indicadores e produtos correspondentes a cada equipe desde o último período analisado. Essa atualização é realizada pelo membro representante da EAGE que solicita que os chefes de equipe atualizem os gráficos com aquilo que foi realizado pela equipe e os planos de ação com a execução da ação de cada indicador ou produto até o momento.

Essas reuniões são geralmente numa sala pequena, onde se projeta, através do data show, as ferramentas que possuem esses dados (painel de metas, gráficos, plano de ação, relatório de análise de desvios). O representante da EAGE conduz a reunião, fazendo perguntas pertinentes à execução das metas, a fim de preencher as ferramentas com as informações que são fornecidas pelos chefes de equipe.

No gráfico de acompanhamento das metas, as informações dadas pelos chefes de equipe são acrescentadas e podem indicar que a meta está sendo executada, ultrapassada ou não executada. Esse gráfico permite uma visualização numérica da meta, possibilitando, dessa forma, a noção do quanto foi cumprido e o quanto ainda falta cumprir. O plano de ação indica o status de cada ação, o que permite verificar que processo pode estar prejudicando a execução de alguma meta, quem é responsável por ela e se a mesma se encontra dentro do prazo, atrasada ou adiantada.

O intuito destas reuniões é acompanhar o trabalho realizado pelos chefes de equipe, verificando possíveis problemas e corrigindo rumos que possam estar desalinhados com o objetivo estratégico da Secretaria, entendido como as metas traçadas no AR. Nesse caso, a EAGE teria a função de agir como auxiliadora, orientando os chefes de equipe e propondo possíveis soluções.

No entanto, vale ressaltar que os membros da EAGE não têm conhecimento profundo a respeito de nenhum indicador ou produto, principalmente aqueles ligados à área fim da Secretaria. Os chefes de equipe são os únicos detentores da informação completa a respeito da execução das metas e da capacidade do órgão de executá-las.

Dessa forma, a EAGE cumpre com seu dever de orientar, mesmo que com conhecimento limitado, os chefes de equipe a respeito do que pode ser realizado para que a meta seja cumprida de acordo com a estratégia da Secretaria. Algumas vezes a orientação se limita à

percepção do problema e à sugestão de que mudanças sejam realizadas para que a meta seja melhor executada.

Além disso, o procedimento realizado nas reuniões conduzidas pela EAGE raramente, ou quase nunca, exige comprovação da declaração dada pelos chefes de equipe referente ao cumprimento da meta. Geralmente, o que ocorre é a solicitação para que os chefes de equipe compareçam à reunião bimestral com as comprovações de execução das metas para apresentação das mesmas ao Secretário para, caso sejam indagados por ele em relação a qualquer dúvida que possa surgir, haver a possibilidade de comprovação dos dados apresentados.

Essa situação remete-se claramente ao problema discutido na seção 2 deste trabalho, o modelo agente x principal, uma vez que existe assimetria de informação entre as duas partes envolvidas. Nesse caso específico, pode-se considerar o chefe de equipe como o agente, pois é o único detentor da totalidade das informações referentes à execução do seu trabalho. Por outro lado, o representante da EAGE pode ser visto aqui como o principal, uma vez que ele é dependente do chefe de equipe em relação às informações da execução das metas que ele acompanha.

O representante da EAGE, após recolhimento e análise das informações fornecidas, baseando-se exclusivamente na presunção de confiabilidade e boa fé do chefe de equipe, faz uma avaliação do resultado obtido. A avaliação realizada é focada unicamente na execução das metas, a partir da atualização dos dados recebidos dos chefes de equipe. Ou seja, após recolher as informações passadas pelos chefes de equipe, a EAGE simplesmente verifica o cumprimento de cada indicador ou produto.

Sendo assim, caso a EAGE verifique que a meta está sendo cumprida, a única providência tomada é de informar ao chefe de equipe que leve os documentos que comprovem o atingimento da meta à reunião com o Secretário. Por outro lado, caso a EAGE verifique que a meta não está sendo cumprida no prazo estipulado, a providência tomada pela EAGE é a indagação ao chefe de equipe se aquela meta será executada até a avaliação final da CAA, que acontece no final do ano. Em caso de resposta afirmativa do chefe de equipe, a EAGE solicita que o responsável pelo cumprimento da meta apresente justificativa na reunião bimestral, caso esta questão seja abordada pelo Secretário. Em caso de resposta negativa, a EAGE avalia a possibilidade de revisão da meta junto à SEPLAG.

Novamente, a questão da assimetria informacional se torna bastante visível, uma vez que os documentos comprobatórios de cumprimento da meta não são exigidos para todos os indicadores e produtos nesta fase do monitoramento. Torna-se aparente também a transformação da meta num fim em si mesma, na medida em que todos os esforços se direcionam para a adequação de tudo aquilo que é executado à meta, e quando isto não é possível, parte-se para a tentativa da adequação da meta com aquilo que foi executado, por meio de revisão da mesma junto à SEPLAG.

Segundo Buvnich (1999), a coleta de informações deveria ocorrer regularmente, servindo como base para a verificação do andamento do contrato, com a finalidade de tomar decisões cabíveis para que as metas traçadas sejam alcançadas, além de detectar e corrigir os desvios de programação. No entanto, essas reuniões mensais servem, na realidade, para simples recolhimento e organização de informação, uma vez que a EAGE não possui conhecimento técnico suficiente para corrigir os possíveis desvios encontrados, ou até mesmo de detectá-los, conforme o caso.

A cada duas reuniões mensais a EAGE prepara as reuniões bimestrais. Para as reuniões gerenciais bimestrais, a EAGE organiza o material produzido e atualizado pelas últimas reuniões mensais realizadas com os chefes de equipe. Essas reuniões têm, como objetivo, apresentar ao Secretário o andamento da execução das metas. Dessa forma, a EAGE cumpre seu papel de servir como a interface da alta administração (Secretário e Secretário Adjunto) com os responsáveis por executar as metas (chefes de equipe).

Como a reunião gerencial tem como principal função informar o cumprimento das metas àqueles que nelas se interessam, segundo o modelo de Buvnich (1999), além da alta direção e dos chefes de equipe, seria apropriado que também fizessem parte, dessa reunião, representantes dos beneficiários dos programas e projetos que contém as metas que serão analisadas, o que não acontece.

Depois de realizadas as reuniões mensais com cada chefe de equipe, a EAGE elabora uma apresentação didática da execução das metas a ser apresentada por um representante da equipe na reunião gerencial bimestral, com a presença de todos os chefes de equipe, o Secretário e o Secretário Adjunto.

A intenção desta reunião é de, depois de acompanhar o trabalho das equipes, dar retorno à alta direção do andamento do trabalho de alinhamento estratégico e desdobramento de metas e

demais frentes estratégicas, de forma a informar ao Secretário e ao Secretário Adjunto a respeito do desempenho das equipes no cumprimento das metas do acordo de resultados.

Nessa apresentação, os indicadores de cada equipe são apresentados pelo painel de metas, já anteriormente descrito, onde primeiramente se explica cada status possível (os faróis verde, vermelho, amarelo, branco e azul). Logo depois, apresenta-se o status geral de cada equipe acordada. Esse status dá uma noção geral de como vai o desempenho de cada equipe separadamente.

Depois disso, começa a apresentação de cada equipe, com o status de cada indicador especificamente. Nesse momento, passa-se pelas metas de forma bastante breve, caso as mesmas apresentem farol verde ou azul. Apenas no caso da meta aparentada possuir algum problema, com faróis amarelos, vermelhos ou mesmo brancos, o Secretário interrompe a apresentação para indagar sobre causas do problema e o que está sendo feito para solucioná-lo.

Nesse último caso, a EAGE apresenta o indicador de forma mais completa, com uma apresentação dos gráficos que representam o desempenho da equipe e os resultados obtidos para que o Secretário tenha uma noção melhor da execução da meta específica. Nesse momento, o chefe de equipe é convidado a justificar as ações da equipe e explicar os motivos do não cumprimento ou cumprimento apenas parcial. O Secretário ouve as justificativas e propõe melhorias e resoluções para o problema apresentado, sempre cobrando melhorias no painel de metas. Chegado a um acordo entre o Secretário e o chefe de equipe que apresentou problemas, a reunião segue com a apresentação das outras metas, seguindo sempre o mesmo procedimento.

Verificam-se, novamente, as metas como fins em si mesmas, uma vez que o foco da reunião se dá exclusivamente na execução destas. Nota-se também que a única medida tomada em relação às metas que não estão sendo cumpridas adequadamente pelo chefe de equipe é o constrangimento moral do chefe de equipe a partir da repreensão do Secretário em frente aos outros presentes na reunião.

Essa reunião bimestral, assim como a mensal, é pautada exclusivamente no cumprimento das metas.

No meio do semestre e ao final do ano, depois de realizadas as reuniões mensais e bimestrais, quando se aproxima o fim da duração de cada período avaliatório, a SEPLAG solicita à EAGE que preencha o relatório de execução das metas, com informações sobre cada equipe de trabalho.

Como descrito anteriormente, o relatório contém o resultado obtido pelas equipes em comparação com as metas acordadas e as justificativas dos chefes de equipe para os casos em que o resultado seja muito superior à meta acordada, ou no caso da meta não ter sido atingida. A SEPLAG envia para a EAGE, através de email, o modelo do relatório a ser preenchido e enviado novamente para que a CAA possa avaliar.

Como a avaliação realizada pela CAA se baseará no relatório de execução das metas, a função da EAGE aqui fica bem clara como de apoio à CAA no acompanhamento do acordo de resultados para que a CAA consiga fazer uma avaliação pertinente no final do período avaliatório.

Após receber o modelo do relatório, a EAGE o encaminha para cada chefe de equipe para que os mesmos o preencham com as informações necessárias. Cada chefe de equipe preenche todos os dados com as últimas informações passadas para a EAGE durante reunião e justifica a execução das metas de cada indicador. A função da EAGE é de apenas solicitar que o preenchimento do relatório seja feito por todos e enviá-lo completo à CAA no prazo determinado pela SEPLAG.

Depois de receber o relatório de execução das metas, a SEPLAG determina o dia da reunião para avaliação do Acordo de Resultados com a presença da CAA. Nessa reunião, a CAA avalia a execução das metas com base no relatório de execução das metas recebido pela EAGE, preenchido por cada equipe acordada, juntamente com os documentos comprobatórios do cumprimento das metas. As informações fornecidas pelos chefes de equipe serão conferidas (quando existir fontes de referência consultáveis), assim como as justificativas relacionadas à execução das metas, e os comprovantes de que elas foram executadas. A CAA pondera e questiona essas informações recebidas e avalia cada equipe. Sendo assim, ela pode desconsiderar qualquer informação, caso determinada equipe não tenha comprovação adequada da execução de determinada meta.

Após a reunião, a CAA preenche o relatório gerencial de avaliação, onde a mesma emite uma conclusão definitiva a respeito do desempenho dos acordados em relação às metas

estabelecidas no AR do período avaliado e faz recomendações para serem encaminhadas aos acordantes.

Dessa forma, é encaminhado o documento para a EAGE, com o desempenho de todas as equipes, para que a mesma repasse para os chefes de equipe, a fim de que estes possam transmitir as informações para suas equipes, já com a nota atribuída a elas, devidamente justificadas.

A divulgação dos resultados realizada por meio da Gestão à Vista é outra tarefa da EAGE, tendo como objetivo garantir transparência. A divulgação desses resultados é realizada após as reuniões com os chefes de equipe, através do painel de metas por equipe.

A função da EAGE, após a avaliação, é orientar os chefes de equipe, para que, na pactuação das metas do período seguinte, não sejam cometidos os mesmos erros que foram apontados pela CAA no período anterior. Dessa forma, espera-se que ocorra um aprimoramento na repactuação das metas, tendo em vista as recomendações da CAA no relatório gerencial de avaliação. No entanto, é possível observar, através da evolução dos indicadores e da execução das metas, algumas dificuldades em relação ao desempenho da EAGE em aprimorar o instrumento. Essa análise será feita detalhadamente no próximo tópico.

4.3.2 Análise dos relatórios finais de avaliação de 2008 e 2009 da CAA

O relatório gerencial de avaliação tem como objetivos atribuir nota ao desempenho das equipes acordadas, bem como orientar essas equipes para a pactuação das metas do período seguinte do Acordo de Resultados, buscando aprimorar cada vez mais esse contrato estabelecido entre o governo do Estado e a Secretaria.

Nesse sentido, apesar de ser possível a observação de algumas mudanças que acompanham as recomendações da CAA através dos anos, a Secretaria ainda encontra problemas relacionados ao AR. Alguns desses problemas serão analisados a seguir.

Em 2008, na segunda etapa do acordo de resultados, 45 metas foram acordadas para indicadores e produtos para todas as equipes da SEAPA, sendo distribuídas da seguinte forma: 2 para a equipe Gabinete; 5 para a equipe Assessoria de Comunicação (3 indicadores e 2 produtos); 1 para a Assessoria Jurídica; 1 para a Auditoria Setorial; 19 para a

Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (15 indicadores e 4 produtos); 5 para a equipe Superintendência de Economia e Política Agrícola (2 indicadores e 3 produtos); 8 para a equipe Superintendência de Desenvolvimento Rural Sustentável (4 indicadores e 4 produtos) e 4 para a equipe Superintendência de Segurança Alimentar e Apoio à Agricultura Familiar.

Como esse era o ano de implementação da segunda etapa do AR, seria de se esperar que a CAA, ao avaliar as metas acordadas e o desempenho das equipes na execução delas, procurasse recomendar mudanças básicas no instrumento, uma vez que as equipes não estavam habituadas a esse processo. Pode-se citar, a título de exemplo, a recomendação da CAA para que a equipe Assessoria Jurídica pactuasse mais indicadores que pudessem sinalizar os aspectos da sua ação.

Outra recomendação que aponta para essa percepção é reavaliação de metas. Como não havia comparação com metas anteriores, algumas metas pactuadas nesse primeiro ano não condiziam com as condições das equipes em executá-las. Assim, muitas metas foram alcançadas e até superadas com certa facilidade, como são os casos das equipes SPGF, ASJUR e SPEA.

Outra recomendação da CAA que se pode analisar a partir dessa perspectiva é a de elaboração de um projeto de divulgação do Acordo de Resultados, direcionada à equipe ASCOM. Considerando a segunda etapa do AR como uma novidade na cultura organizacional da Secretaria, e tendo em vista o envolvimento de todos os servidores na execução das metas acordadas, a CAA considerou ser necessária a ampla divulgação do instrumento e do seu funcionamento.

Outro desvio apurado pela CAA nesse primeiro ano foi o de pactuação de metas para indicadores que não sinalizavam os resultados que se pretendia obter através deles. Esse é o caso das equipes SPEA, SDRS e SUSAF.

Pode-se perceber que, nesse aspecto, todas as equipes relacionadas à área fim da Secretaria tiveram problemas. Isso pode ser explicado pela dificuldade de se construir indicadores que meçam o desempenho das equipes ao mesmo tempo em que representem o resultado que se busca obter, de forma a estabelecer desafios para as equipes, mas de maneira que as mesmas consigam executar as metas acordadas.

Por outro lado, como a área meio das Secretarias do Estado são muito similares, a pactuação das metas se deu de forma padronizada, sendo as metas iguais para aquelas equipes que exercem trabalhos semelhantes.

Ao examinar o relatório gerencial de avaliação do ano de 2008, nota-se que as equipes relacionadas à área meio da Secretaria parecem não ter encontrado maiores problemas para executar as metas acordadas. Isso pode ser percebido pelas notas atribuídas a essas equipes, todas elas receberam nota 10 pela execução de todos os indicadores e produtos.

Já as equipes da área fim encontraram uma dificuldade maior na execução de suas metas. Das 17 metas avaliadas, 14 obtiveram nota 10, e outras 3 receberam nota 6; 4 e 9,8.

Apesar de a equipe SPEA ter conseguido alcançar nota 10 para todas as suas metas, a CAA teceu recomendações para quatro das suas cinco metas. Entre elas, duas para que se estudasse o resultado pretendido com os indicadores acordados, uma recomendação para que não se pactuasse mais uma dessas metas, e a outra para que se adequasse a meta às condições da equipe em executá-la, tendo em vista os resultados alcançados no período.

A equipe SDRS foi a equipe com maiores problemas, com duas metas não alcançadas. Além da recomendação para que não se pactuassem dois indicadores novamente no próximo período, a CAA também recomendou uma maior atenção por parte do chefe dessa equipe aos documentos comprobatórios de realização das metas, em relação à qualidade e precisão das informações contidas nesses documentos, uma vez que eles são considerados no momento de avaliação, sendo imprescindíveis para que a CAA considere a declaração de cumprimento das metas pelos chefes de equipe como verdadeiras.

Essa última recomendação se deve ao fato de que a CAA verificou um descompasso entre os documentos apresentados pelo chefe de equipe e os números declarados pelo mesmo para o indicador “Unidades demonstrativas de ILPF instaladas”. Dessa forma, a equipe foi penalizada com a atribuição de nota 4 para esse indicador.

A CAA atribuiu nota 10 a 3 das 4 metas acordadas pela equipe SUSAF, sendo que a quarta meta recebeu nota 9,8. A única recomendação a essa equipe foi de não pactuação do indicador “Número de parcerias firmadas”, e em vez disso pactuar indicadores que sinalizem os resultados que se deve alcançar com essas parcerias.

No final do relatório gerencial de avaliação, a CAA tece comentários gerais relevantes para o AR. Foi lembrada a importância do papel preponderante dos chefes de equipe na coordenação da pactuação, divulgação e execução das metas e a mobilização das equipes.

Quanto às recomendações gerais relevantes ao AR, a CAA enfatizou a reavaliação dos indicadores e das metas por equipe, no sentido de orientar o Acordo de Resultados para os resultados desejados pela Secretaria, uma vez que foi observado que o foco se encontrava nos processos. Dessa forma, recomenda-se que as equipes pactuem indicadores mais desafiadores e voltados para resultados.

Além disso, foi sugerida também a inserção de metas que não estavam contempladas pelo AR, mas que são prioritárias para a SEAPA, como os programas existentes na Secretaria, caso do Minas Leite e Minas Carne, por exemplo.

Em 2009, a segunda etapa do acordo de resultados teve 40 metas acordadas para indicadores e produtos para todas as equipes da SEAPA, sendo distribuídas da seguinte forma: 1 para a equipe Gabinete; 2 para a equipe Assessoria de Comunicação; 3 para a Assessoria Jurídica; 2 para a Auditoria Setorial; 14 para a Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (11 indicadores e 3 produtos); 5 para a equipe Superintendência de Economia e Política Agrícola (2 indicadores e 3 produtos); 6 para a equipe Superintendência de Desenvolvimento Rural Sustentável e 7 para a equipe Superintendência de Segurança Alimentar e Apoio à Agricultura Familiar (3 indicadores e 4 produtos).

Como esse já era o segundo ano de pactuação das metas e as equipes já haviam passado pela avaliação da CAA, contando inclusive com as recomendações feitas por esta, esperava-se uma melhora na qualidade dos indicadores e metas mais desafiadoras.

De fato, foi possível observar alguns aprimoramentos do instrumento, como o aumento do número de indicadores para a equipe ASJUR de um pra três, e metas mais desafiadoras para a equipe SPGF e SPEA.

No entanto, também foi possível verificar que algumas recomendações da CAA foram desconsideradas e/ou ignoradas. Esse é o caso, por exemplo, da equipe ASJUR que depois de superar a meta acordada para o único indicador pactuado no ano anterior, foi recomendado que a mesma readequasse essa meta, tornando-a desafiadora. Porém, no ano de 2009, essa

mesma meta continuou muito aquém do que a equipe demonstra conseguir executar, sendo, portanto, novamente superada com folga.

Outro caso de desatenção às recomendações da CAA veio da equipe da SPEA. No relatório gerencial de avaliação do período anterior, a CAA havia recomendado que dois indicadores fossem repensados, no sentido de estudar os resultados que são pretendidos pelos mesmos e sinalizá-los com outros indicadores mais direcionados. No entanto, observa-se que, no ano de 2009, os mesmos indicadores foram repactuados, de forma que continuou estabelecido o foco no processo e não no resultado, como recomendado. Esse mesmo problema ocorreu com a equipe SUSAF, que repactuou, em 2009, o indicador “Número de novas parcerias firmadas”, mesmo com recomendação da CAA, no relatório gerencial de avaliação de 2008, para que isso não acontecesse.

Além disso, a equipe SDRS foi penalizada novamente em 2009 pela mesma razão que no período anterior, quando faltaram documentos comprobatórios para a execução da meta do indicador “Unidades demonstrativas de ILPF instaladas”. Nesse ano, o problema foi com a meta do indicador “Número de hectares plantados com florestas com transferência de tecnologia para o pólo moveleiro de Ubá”. A equipe havia declarado no relatório de execução que havia atingido a meta de 1300 ha. No entanto, a CAA considerou que apenas 1112,89 foram comprovados e, portanto, considerados para fins de avaliação, atribuindo nota 7 para essa meta.

No relatório gerencial de avaliação referente ao ano de 2009, outro problema foi identificado pela CAA, onde três equipes que não conseguiram alcançar determinada meta tentaram justificar o não cumprimento, na intenção de conseguir que a CAA a reavaliasse. O problema dessas equipes é que as justificativas fornecidas não foram consideradas legítimas pela CAA, no sentido de que não justificavam realmente o mau desempenho dessas equipes na execução das metas não alcançadas.

Como exemplo, pode-se analisar o caso da equipe SPGF, em relação ao indicador “Índice de compras eletrônicas – Pregão e COTEP”, no qual a CAA observou problemas na sua execução e não aceitou a justificativa dada pelo chefe de equipe, atribuindo a esta nota zero. Nesse caso, a justificativa não foi aceita, uma vez que a CAA verificou um descompasso entre os procedimentos do órgão com as determinações da política de governo.

Mais um exemplo desse caso é o da equipe SDRS, que justificou o mau desempenho para o indicador “Número de novas propriedades com plantio de floresta – Fomento florestal” o Decreto nº 45.023/2009 que determinava a redução orçamentária. No entanto, a CAA não considerou a justificativa, uma vez que o decreto previa a possibilidade de solicitação de reprogramação orçamentária para desenvolvimento de projetos imprescindíveis à política pública pela SEAPA, sendo esse o caso do projeto que tem o referido indicador como representante.

Também se pode citar com esse mesmo problema a equipe SUSAF, que solicitou nota máxima ao indicador “Número de produtores de Queijo Minas Artesanal cadastrados no IMA” com a justificativa de que a equipe realizou esforços no cumprimento do indicador. A CAA desconsiderou a justificativa e manteve a nota 6,09.

Para o ano de 2010, a segunda etapa do AR teve 55 metas acordadas para indicadores e produtos para todas as equipes da SEAPA, sendo distribuídas da seguinte forma: 10 para a equipe Gabinete (8 indicadores e 2 produtos); 3 para a equipe Assessoria de Comunicação; 5 para a Assessoria Jurídica; 2 para a Auditoria Setorial; 17 para a Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças (14 indicadores e 3 produtos); 8 para a equipe Superintendência de Economia e Política Agrícola (5 indicadores e 3 produtos); 4 para a equipe Superintendência de Desenvolvimento Rural Sustentável e 6 para a equipe Superintendência de Segurança Alimentar e Apoio à Agricultura Familiar (5 indicadores e 1 produto).

A reunião de avaliação da segunda etapa do AR do ano de 2010 somente será realizada no final desse ano, e, portanto, não possui ainda um relatório com recomendações da CAA. No entanto, pode-se analisar alguns aspectos que foram modificados para esse ano.

Nota-se que a recomendação feita em 2008 pela CAA foi atendida em 2010, com a inclusão de indicadores para programas prioritários da SEAPA, como MinasLeite, MinasCarne, Comtrigo e Projeto Jaíba. Outra evolução observada foi a inclusão de mais dois indicadores para a ASJUR, três indicadores para a SPEA e dois indicadores para a equipe SUSAF. A inclusão de indicadores é considerada aqui como evolução uma vez que possibilita mensurar o desempenho de mais ações realizadas pelas equipes acordadas.

No entanto, ainda continuam problemas como metas que não foram readequadas aos resultados obtidos no período anterior, podendo ser exemplificado pelo indicador “Taxa de

execução do plano anual de auditoria”, da AUDI, que manteve a mesma meta para este ano. Ou ainda a manutenção do foco nos processos em detrimento dos resultados, como o caso do indicador “Agentes capacitados” pactuado pela equipe SDRS.

Porém, essa análise ainda será realizada pela CAA no final do ano. Cabe a ela sugerir modificações e cabe aos chefes de equipe adotá-las, sendo estes orientados pela EAGE.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O monitoramento de metas é realizado com objetivo de coletar, sistematizar e organizar as informações de um programa ou contrato, a fim de acompanhar o andamento de suas ações, verificando o cumprimento das metas e corrigindo rumos. Conforme Buvnich (1999), além da coleta de informações, o monitoramento de metas também envolve outras etapas, como o estabelecimento da hierarquia de objetivos e metas e a seleção e definição de indicadores, além de servir como apoio para os tomadores de decisão.

A partir da pesquisa realizada, é possível notar problemas na atuação do monitoramento do AR de segunda etapa da SEAPA em duas das etapas descritas pelo autor. O primeiro deles refere-se à coleta de informações realizada pela EAGE, que conta exclusivamente com os dados repassados pelos chefes de equipe, responsáveis pela execução das metas, baseando-se na confiança e boa fé dos mesmos. Essa questão tem como consequência a assimetria informacional que, segundo o modelo agente x principal, pode levar ao comportamento oportunista do chefe de equipe (agente) que é o único a obter todas as informações em relação à execução das metas, enquanto a EAGE (principal) é dependente dele para obter tais informações.

O comportamento oportunista do chefe de equipe na coleta de informações pode dificultar todo o processo de acompanhamento, uma vez que a monitoria baseia-se exclusivamente na verificação da execução das metas traçadas. Como Buvnich (1999) afirma, monitoramento e avaliação são atividades fortemente relacionadas, dessa forma, um mau monitoramento pode ocasionar problemas para a avaliação. Dado o pobre trabalho realizado na coleta das informações da EAGE, a CAA pode encontrar dificuldades na avaliação das mesmas, uma vez que a avaliação é realizada tendo como base as informações repassadas pela EAGE.

Contudo, como a CAA é mais criteriosa em relação às informações recebidas, uma vez que ela exige a apresentação de documentos comprobatórios, é mais provável, e a partir da análise da pesquisa foi possível observar, que a CAA realiza parte do trabalho de monitoramento. Ao formular recomendações no relatório de avaliação, a CAA tem, por objetivo, corrigir rumos desalinhados com a estratégia da Secretaria, a partir de uma análise mais aprofundada da execução das metas das equipes. Essas recomendações deveriam ser estudadas e discutidas na repactuação das metas, no período seguinte.

No entanto, a partir da análise da pesquisa, é possível concluir que essas recomendações são muitas vezes ignoradas, o que nos leva ao segundo problema encontrado no monitoramento realizado pela EAGE, que se refere à sua ausência no processo de estabelecimento da hierarquia de objetivos e metas e a seleção e definição de indicadores. Em outras palavras, a EAGE encontra-se fora do processo de pactuação das metas do AR de segunda etapa; como consequência disso, muitos dos erros e desvios apontados pela CAA são repetidos todos os anos, uma vez que esse é o momento para se decidir a respeito dos rumos que podem ser tomados, que indicadores representam os resultados buscados e quais metas são adequadas.

Apesar de ser responsável por várias atribuições, a EAGE age apenas na coleta de informações (nem sempre confiáveis) a respeito da execução das metas, repassando-as para a CAA, através de relatórios de execução, e para a alta direção, através de reuniões bimestrais, funcionando como elo entre estes e os chefes de equipe. A única tentativa de correção de rumos parte da CAA, sendo ignorada ou descartada no momento de repactuação de metas. Dessa forma, conclui-se que a EAGE não realiza o monitoramento de forma adequada, configurando-se apenas como uma parte do arranjo institucional formado pelo AR, sem oferecer maiores contribuições à SEAPA.

Para explicar melhor a existência da EAGE, parte-se de uma análise à luz do neoinstitucionalismo sociológico. É possível afirmar que a adoção do AR caracteriza-se como isomorfismo coercitivo, uma vez que o titular da Secretaria sofre pressões internas e externas para que a mesma assine este contrato. As pressões internas surgem dos próprios funcionários da Secretaria, tendo em vista que a assinatura do AR pode significar para eles o pagamento do prêmio produtividade, correspondente a um salário adicional por ano. Já as pressões externas à Secretaria são representadas pelo executivo estadual, ao tentar impor suas políticas de governo. Dessa forma, o Secretário de Estado, a fim de garantir legitimidade ao seu trabalho e ao da Secretaria, encontra-se sem alternativas, tendo que ceder a essas pressões e adotar o instrumento.

Ao assinar o AR, a Secretaria concorda em aceitar as prescrições inerentes a ele. Nesse sentido, a Secretaria passa a adotar várias regras que anteriormente não existiam, provocando mudanças no modo em que a mesma opera. Essas mudanças, muitas vezes, podem gerar conflitos internos à Secretaria. Alguns funcionários podem não aceitar a nova forma de trabalhar, voltada para metas e resultados. Para lidar com esses conflitos, a Secretaria adota o

dispositivo da confiança e boa fé, como forma de manter a ordenação das atividades do cotidiano.

Uma das regras do AR é a criação da EAGE como responsável pelo monitoramento de segunda etapa. A EAGE, portanto, existe não por decisão própria da SEAPA, mas por imposição. As atividades realizadas por ela, ou seja, o monitoramento das metas, e, como consequência, das atividades exercidas pelos funcionários da SEAPA, pode gerar um conflito, ou um mal estar, entre os membros da EAGE e aqueles que estão sendo monitorados e cobrados pelos resultados que devem buscar. Nesse sentido, para solucionar este conflito, a EAGE adotou o dispositivo da confiança e boa fé ao coletar as informações necessárias para o acompanhamento que precisa ser realizado. Dessa forma, a EAGE não interfere de maneira significativa no trabalho das equipes, uma vez que as informações que ela coleta são prestadas pelos próprios chefes de equipe, sem cobrança de comprovação.

Sendo assim, a SEAPA cumpre com as regras institucionalizadas impostas a partir da adoção do AR, garantindo sua legitimidade, sem criar conflitos com aqueles que possam discordar das mudanças geradas por ele.

Tendo em vista o mau funcionamento do monitoramento, tornam-se pertinentes algumas propostas de melhoria. Em todo o processo, a EAGE encontra dificuldades de assimetria de informação na relação com os chefes de equipe. Dessa forma, seria razoável que se reformulasse o processo de coleta de informações. Nesse sentido, o membro da EAGE poderia passar a cobrar documentos comprobatórios da execução da meta já nas reuniões mensais. Outra forma de diminuir a assimetria informacional seria adicionar um membro à EAGE que entendesse de agricultura e pecuária, para que o mesmo pudesse acompanhar de forma mais adequada o andamento dos indicadores finalísticos.

Outra mudança muito importante que poderia ser realizada seria a participação da EAGE no processo de pactuação das metas, de forma a colaborar para a correção de rumos, através de sugestões de mudanças nas metas e até mesmo indicadores, e sugerindo também que as recomendações elaboradas pela CAA fossem acatadas.

Com essas melhorias, acredita-se que o monitoramento se tornaria em um processo importante do AR, que pudesse colaborar para o cumprimento do mesmo, à medida que, através delas, a EAGE se encontraria em condições melhores de realizar um trabalho mais

consistente, que contribuísse para o desenvolvimento da Secretaria e até mesmo do Estado, ao alinhar as atividades realizadas à estratégia do governo.

REFERÊNCIAS

ALCOFORADO, Flávio Carneiro Guedes. **Contratualização e Eficiência no setor Público: as organizações sociais.** *In: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago Del Chile. Out, 2005.*

ANASTASIA, Antônio Augusto. **Antecedentes e origem do Choque de Gestão.** *In: VILHENA et al, O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento.* Belo Horizonte: UFMG, 2006.

BUVINICH, Manuel Rojas. **Ferramentas para o monitoramento e avaliação de programas e projetos sociais.** *In: Cadernos de Políticas Sociais. Série Documentos para discussão. Número 10. Out, 1999.*

Da FONSECA, Valéria Silva. **A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos.** *In: VIEIRA, Marcelo Milano Falcão; CARVALHO, Cristina Amélia. (Orgs.). Organizações, Instituições e Poder no Brasil.* Fundação Getúlio Vargas, 2003.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais.** São Paulo. Fundação Getúlio Vargas, 2009.

JANUZZI, Paulo de Martino. **Indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas.** 2004. Disponível em: <
http://www.nescon.medicina.ufmg.br/ceabsf/ambiente/modules/biblio_virtual/bead/imagen/2012.pdf > Acesso em: 28 ago 2010.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do Trabalho Científico.** 6 ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2001.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa.** 2 ed. São Paulo: Ed. Atlas, 1990.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. **Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony,** *In: POWELL W.; DIMAGGIO P. (Eds.). The New Institutionalism in Organizational Analysis.* Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

MINAS GERAIS. Decreto n. 44.873, de 14 de julho de 2008. **Regulamenta a Lei n. 17.600, de 01 de Julho de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados e o prêmio por produtividade no âmbito do poder executivo e dá outras providências.** Diário do Executivo, Belo Horizonte, 15 ago. 2008.

_____. Lei n. 14.649, de 30 de agosto de 2003. **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.** Diário do Executivo, Belo Horizonte, 31 ago. 2003. P. 19.

_____. Lei n. 17.600, de 01 de julho de 2008. **Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do poder Executivo, e dá outras providências.** [Belo Horizonte, 2008]. Disponível em <<http://www.almg.gov.br>> Acesso em: 10 set. 2009.
NEVES, Fernanda de Siqueira; MELO, Frederico César da Silva. **O Estado para Resultados em Minas Gerais: inovações no modelo de gestão.** Disponível em: <www.consad.org.br/sites/1500/1504/00000793.doc>. Acesso em: 07 Jun 2010.

PACHECO, Regina Silva. **Contratualizacao de resultados no setor publico: a experiência brasileira e o debate internacional.** In: Congresso Internacional Del Clad sobre La Reforma Del Estado y de La Administracion Publica, Madrid. Nov, 2004.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*.** In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. (Orgs.) Reformas do Estado e Administração Publica Gerencial. 5. Edição, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003. P. 39-74.

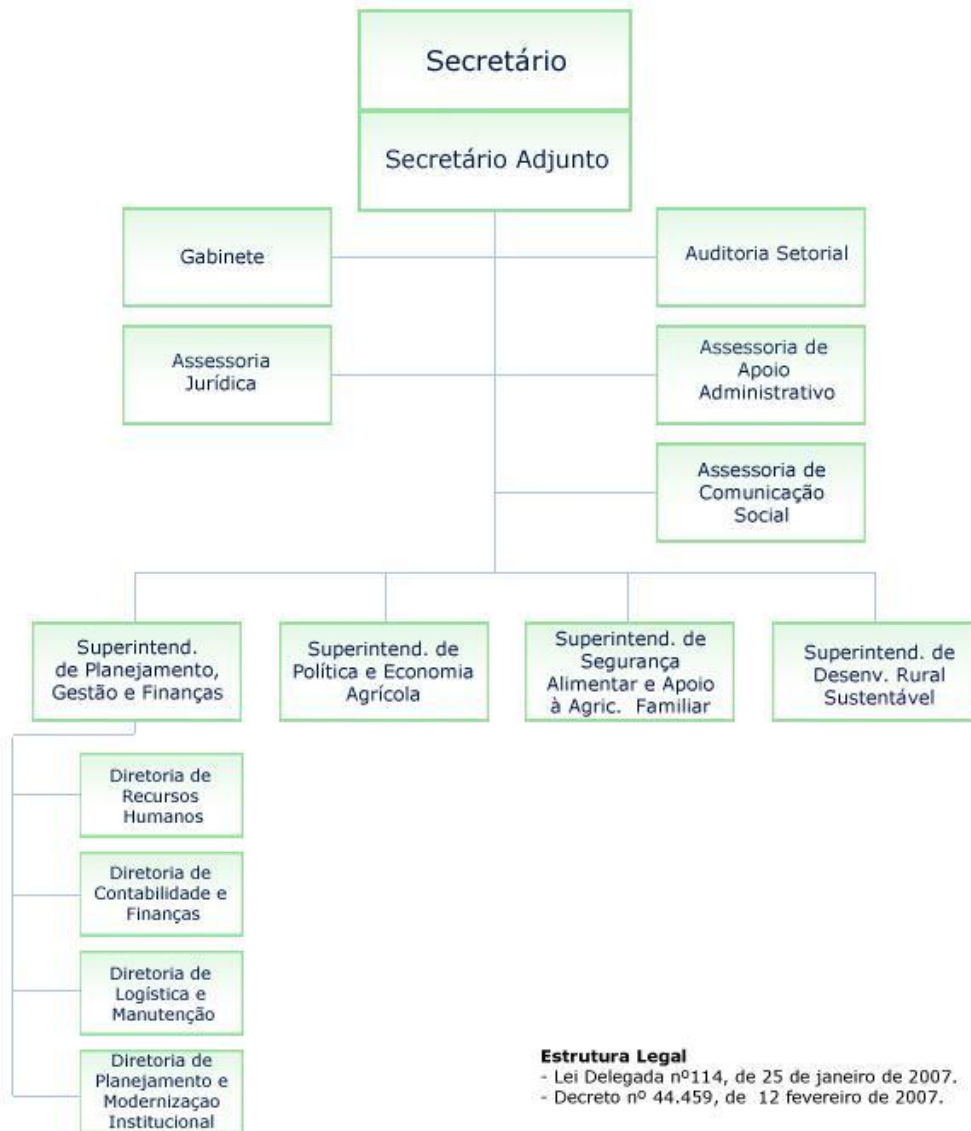
RAMOS, Marcelo de Matos. **Contratos de gestão: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho do Estado.** In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Leticia. (Orgs.) Administracao Publica Gerencial: a reforma de 1995. Brasilia: Editora Universidade de Brasilia, 1999.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados. Quando o Estado se compromete.** Rio de Janeiro. ENAP. 2001.

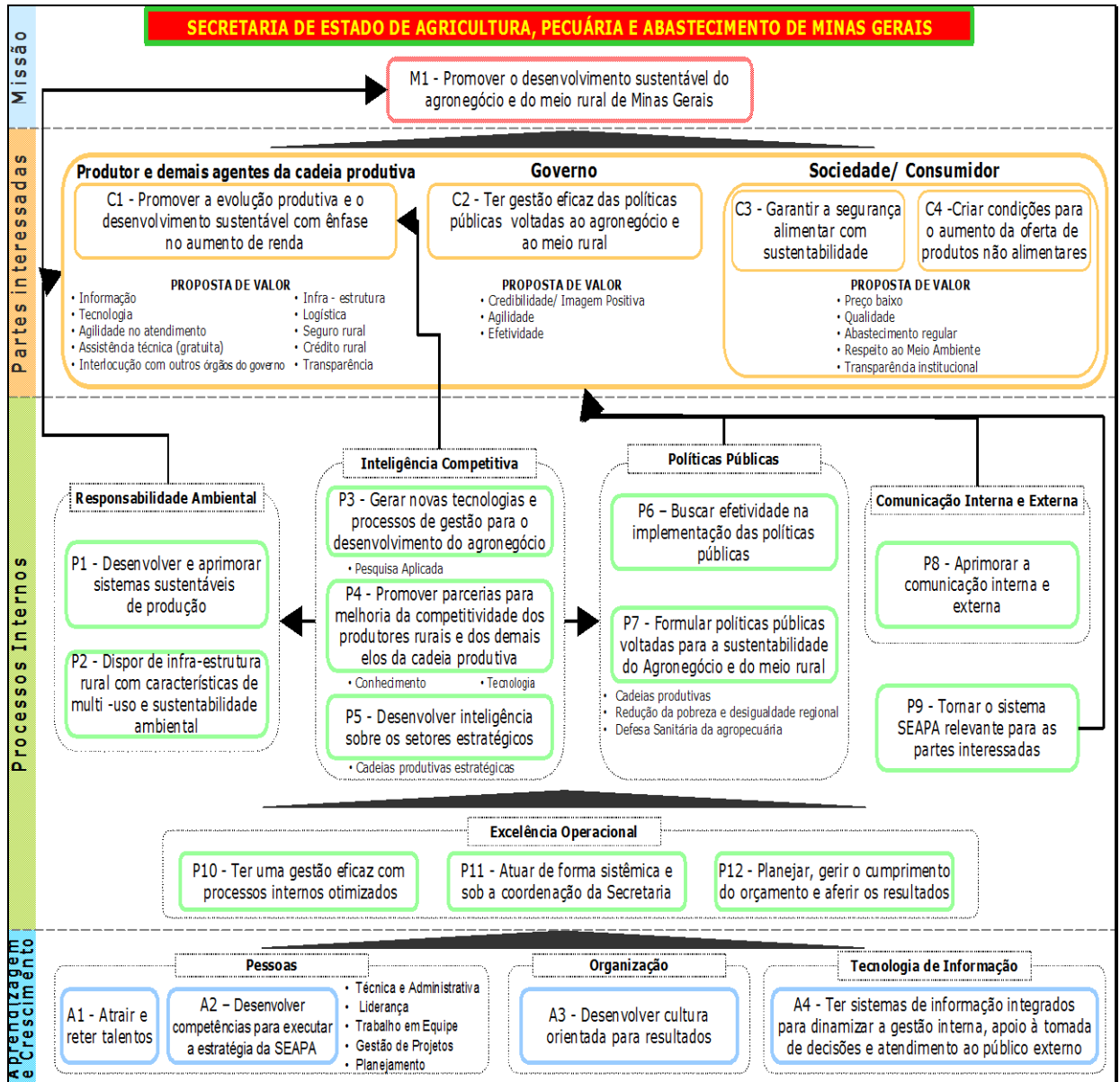
ZILBOVICIUS, Mauro. **Modelos para a produção, produção de modelos: gênese, lógica e difusão do modelo japonês da organização da produção.** São Paulo. Annablume. 1999.

ANEXOS

ANEXO A – ORGANOGRAMA INSTITUCIONAL



ANEXO B – MAPA ESTRATÉGICO DA SEAPA



ANEXO C – INDICADORES DA SEAPA DE 2008 – 2010

SPGF		
2008	2009	2010
Índice de pagamentos no prazo	Índice de pagamentos no prazo	Índice de pagamentos no prazo
Número de dias de inscrição no CAUC	Número de dias de inscrição no CAUC	Número de dias de inscrição no CAUC
Tempo médio para taxaço	Tempo médio para taxaço de benefícios	Tempo médio para taxaço de benefícios
% de redução das inconsistências e de dados não alimentados no SISAP	Percentual de inconsistências e necessidades de complementação de dados no SISAP sanados em 30 dias	Percentual de inconsistências e necessidades de complementação de dados no SISAP sanados em 30 dias
Taxa de aquisição de papel A4 reciclado	Taxa de aquisição de papel A4 reciclado	Taxa de aquisição de papel A4 reciclado
Índice de contratos (de atividade meio) renovados no prazo	Índice de contratos (de atividade meio) renovados no prazo	Índice de contratos (de atividade meio) renovados no prazo
Taxa de aquisição dos itens das famílias de Equipamentos de Informática, Material de Escritório e Passagens Aéreas	Taxa de adesão ao novo modelo de Gestão Estratégica de Suprimentos – GES desenvolvido para a família de Passagens Aéreas	Taxa de adesão ao modelo de Gestão Estratégica de Suprimentos – GES desenvolvido para a família de Passagens Aéreas
Índice de distorção do material permanente	Índice de Compras Eletrônicas – Pregão e COTEP	Índice de Compras Eletrônicas – Pregão e COTEP
Índice de Execução de recursos de contrapartida	Taxa de aquisição dos itens da família de Passagens Aéreas, de acordo com o novo modelo de Gestão Estratégica de Suprimentos – GES, em caráter emergencial	Índice de implantação do Programa Ambientação

2008	2009	2010
Índice de distorção do material de consumo	Taxa de adesão ao novo modelo de Gestão Estratégica de Suprimentos – GES desenvolvido para as famílias de Equipamentos de Informática e de Material de Escritório	Efetividade do Gerenciamento de Vagas do Pades Único e Cursos da FJP
Índice de cotação eletrônica – ICEL-q	Renovação de contratos de unidades atendidas em média tensão respeitando o prazo máximo de dois anos	% de servidores com PGDI elaborado no prazo
Índice de cotação eletrônica – ICEL-v	Tempo médio para publicação de benefícios	Tempo médio para publicação de benefícios
Índice de pregão eletrônico – IPEL-q	Tempo de encaminhamento dos processos de aposentadoria à DCCTA/SCAP	Taxa de aquisição dos itens das famílias de Material de Escritório, Equipamentos de Informática, Frota de Veículos, de acordo o modelo de Gestão Estratégica de Suprimentos – GES pelos órgãos/entidades
Índice de pregão eletrônico – IPEL-v	Índice de Aplicação do Plano de Classificação de Documentos no acervo produzido em 2009 (IAPC)	Tempo médio gasto pela DLM/SEAPA para análise e emissão de parecer técnico sobre o credenciamento de sociedades seguradoras no Programa Minas + Seguro
Redução do prazo de tramitação dos processos de aposentadoria em atendimento à Instrução Normativa N° 04/2007 do TCEMG		
Renovação de contratos de unidades atendidas em média tensão respeitando o prazo máximo de dois anos		

GABINETE		
2008	2009	2010
Média das notas das equipes, excluindo-se Assessorias	Média das notas das equipes, excluindo-se Assessorias	Média das notas das equipes, excluindo-se a própria assessoria/procuradoria jurídica e auditoria no caso de auditoria setorial, excluindo-se a própria auditoria setorial ou seccional e assessoria/procuradoria jurídica)
Índice de gerentes capacitados pelo Programa de Desenvolvimento Gerencial	Índice de gerentes capacitados pelo Programa de Desenvolvimento Gerencial	Tempo médio de resposta às consultas técnicas e administrativas recebidas - MinasCarne
		Número de feiras de reprodutores bovinos-pró-genética – MinasCarne
		Percentual de municípios abastecidos com carne bovina total/parcial inspecionados - MinasCarne
		Número de propriedades assistidas – MinasLeite
		Expansão da área mineira de plantio de trigo - COMTRIGO
		Área agrícola irrigada – Projeto Jaíba
		Tempo médio de resposta as demandas das Ouvidorias especializadas/OGE

ASSESSORIA COMUNICAÇÃO		
2008	2009	2010
Índice de Atendimento ao cidadão (IAC)	i-gov	I-Gov
Média do Índice de Desenvolvimento dos Sítios mantidos pelo órgão/entidade (ISI)	Índice de Interatividade dos serviços - IIS	Índice de Interatividade dos serviços – IIS
Taxa de execução do Plano de Trabalho aprovado pela Superintendência de Imprensa (SUPIM)		Média das notas das equipes, excluindo-se a própria assessoria/procuradoria jurídica e auditoria no caso de auditoria setorial, excluindo-se a própria auditoria setorial ou seccional e assessoria/procuradoria jurídica)

ASSESSORIA JURÍDICA		
2008	2009	2010
Tempo médio para emissão de pareceres e notas jurídicas sobre licitações, contratos, convênios, editais e processos do CAP	Tempo médio para emissão de pareceres e notas jurídicas sobre licitações, contratos, convênios e editais	Tempo médio para emissão de pareceres e notas jurídicas sobre licitações, contratos, convênios e editais
	Percentual de proveito nos mandados de segurança	Percentual de Proveito nos mandados de segurança
	Média das notas das equipes, excluindo-se a própria assessoria/procuradoria jurídica e auditoria	Média das notas das equipes, excluindo-se a própria assessoria/procuradoria jurídica e auditoria no caso de auditoria setorial, excluindo-se a própria auditoria setorial ou seccional e assessoria/procuradoria jurídica)
		Tempo médio para emissão de parecer sobre projeto de lei, anteprojeto de lei, proposição de lei e decreto
		Tempo médio para elaboração e publicação de resolução


AUDITORIA SETORIAL		
2008	2009	2010
Taxa de execução do plano anual de auditoria	Taxa de execução do plano anual de auditoria	Índice médio de execução do Plano Anual de Auditoria (PAA)
	Média das notas das equipes, excluindo-se a própria assessoria/procuradoria jurídica e auditoria	Média das notas das equipes, excluindo-se a própria assessoria/procuradoria jurídica e auditoria no caso de auditoria setorial, excluindo-se a própria auditoria setorial ou seccional e assessoria/procuradoria jurídica)

SUPERINTENDÊNCIA DE ECONOMIA E POLÍTICA AGRÍCOLA		
2008	2009	2010
Número de acessos aos portais do CAEE.	Número de acessos aos portais do CAEE e sítio da SEAPA.	Número de acessos aos portais do CAEE e e-mails cadastrados para divulgação
Número de Informativos Conjunturais.	Percentual de municípios mineiros que recebem o Informativo Conjuntural	Número de publicações mensais disponibilizadas no site SEAPA e através do mailing list
		Número de publicações do Perfil do Agronegócio Mundial disponibilizadas no site SEAPA e através do mailing list
		Eficácia na divulgação de informações sobre o Crédito Rural aplicado no Estado de Minas Gerais
		Aplicação do recurso financeiro para concessão da subvenção do seguro rural

SUPERINTENDÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO RURAL SUSTENTÁVEL		
2008	2009	2010
Número de hectares de florestas plantados com transferência de tecnologia em propriedades selecionadas	Número de hectares plantados com florestas com transferência de tecnologia para o pólo moveleiro de Ubá	Número de novas propriedades com plantio de floresta – Fomento Florestal
Tempestividade de elaboração de relatório de acompanhamento de convênio	Número de Agricultores participantes de eventos de transferência de tecnologia	Número de Projetos protocolados no Fundo Pró - floresta
Agentes capacitados	Número de novas propriedades com plantio de floresta – Fomento Florestal	Agentes capacitados
Unidades Demonstrativas de ILPF instaladas	Número de Projetos protocolados no Fundo Pro-floresta	Unidades Demonstrativas de ILPF instaladas
	Agentes capacitados	
	Unidades Demonstrativas de ILPF instaladas	

SUPERINTENDÊNCIA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E APOIO À AGRICULTURA FAMILIAR		
2008	2009	2010
Número de novas parcerias firmadas	Número de novas parcerias celebradas	Número de produtores rurais capacitados em associativismo/ cooperativismo
Número de produtores de Queijo Minas Artesanal cadastrados no IMA	Número de produtores de Queijo Minas Artesanal cadastrados no IMA	Índice de execução do plano de acompanhamento da operação dos MLP's 2010
Proporção do volume do recurso disponibilizado para modernização nos MLP's - CEASA efetivamente aplicado	Proporção do volume do recurso disponibilizado para modernização nos MLP's - CEASA efetivamente aplicado	Proporção do volume do recurso disponibilizado para modernização nos MLP's/ CEASA efetivamente aplicado
Número de participação do Programa Minas Artesanal em Feiras		Número de Agricultores Familiares participantes e representados na SuperAgro
		Eficácia na divulgação de informações sobre o Crédito Rural aplicado no Estado de Minas Gerais

ANEXO D – PLANO DE AÇÃO

 SEPLAG - MG Superintendência Central de Modernização Institucional		PLANO DE AÇÃO				1. Página		
						2. Período		
Órgão: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão		Unidade Administrativa:		Data de Atualização:				
Meta/Estratégia:				Nome do Responsável:				
ITEM	Ação	Responsável	QUANDO				Quanto Custa	STATUS
			Previsto		Realizado			
			Início	Término	Início	Término		
1								
2								
3								
Data:			Carimbo/Assinatura do responsável:					

ANEXO E – RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DESVIOS

		RELATÓRIO DE ANÁLISE DE DESVIOS			1.Período	
2.Órgão/Entidade		3.Unidade Administrativa		4.Responsável		
5.Meta:						
6. Item	7. Planejado	8. Realizado / Resultados	9. Pontos Problemáticos	10. Proposições	11. Data	12. Responsável
13.Data						

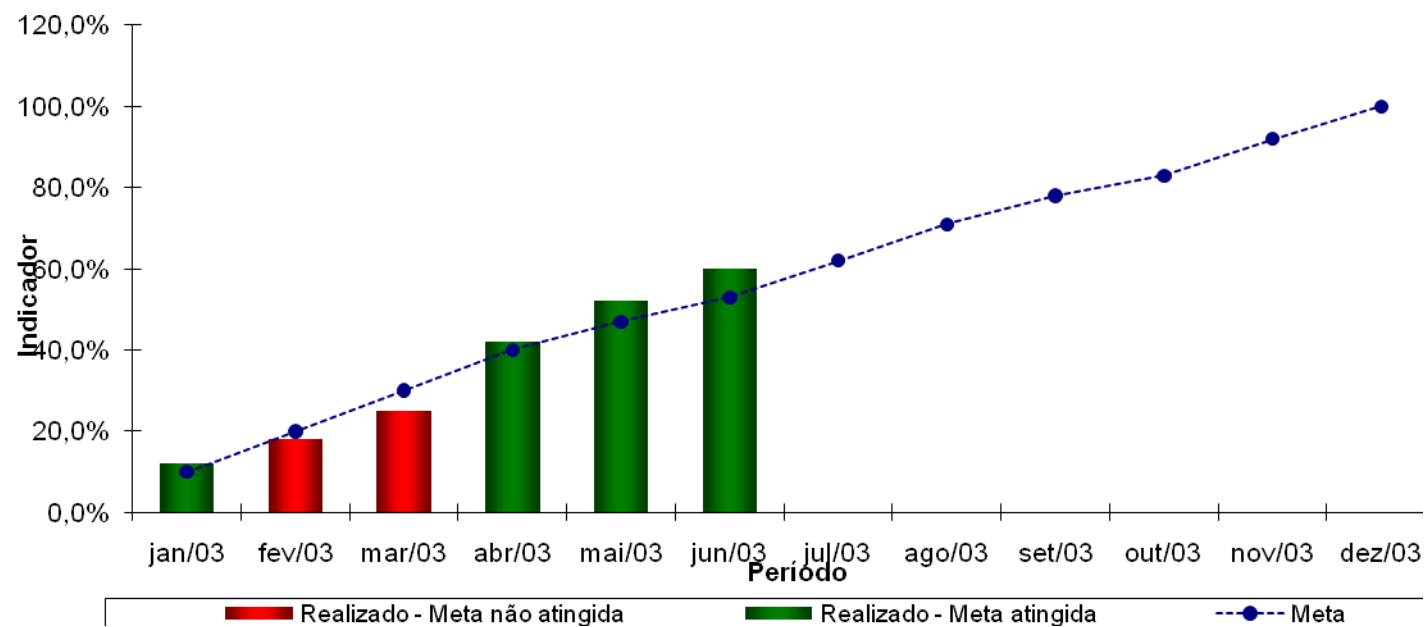
ANEXO F – GRÁFICO DO CUMPRIMENTO DE META

Indicador:

Data:

Meta:

Resonsável:



Mês	jan/03	fev/03	mar/03	abr/03	mai/03	jun/03	jul/03	ago/03	set/03	out/03	nov/03	dez/03
Meta	10,0%	20,0%	30,0%	40,0%	47,0%	53,0%	62,0%	71,0%	78,0%	83,0%	92,0%	100,0%
Realizado	12,0%	18,0%	25,0%	42,0%	52,0%	60,0%						