

Cynthia Helena de Oliveira Bechelaine

**A GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS: UM
ESTUDO DE CASO SOBRE O PROGRAMA ESTADO PARA RESULTADOS**

Belo Horizonte

2009

Cinthia Helena de Oliveira Bechelaine

**A GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS: UM
ESTUDO DE CASO SOBRE O PROGRAMA ESTADO PARA RESULTADOS**

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

Orientador: Prof. Mauro César da Silveira.

Belo Horizonte

2009

B388g Bechelaine, Cinthia Helena de Oliveira

A Gestão Pública por Resultados no Estado de Minas Gerais: um estudo de caso sobre o Programa Estado para Resultados/ Cinthia Helena de Oliveira Bechelaine. – Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro /Escola de Governo Prof.º Paulo Neves de Carvalho, 2009.

96 f.: il.

Orientador: Prof. Mauro César da Silveira.

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

1. Administração Pública 2. Nova Gestão Pública 3. Gestão por Resultados. I. Título

CDU: 35 (815.1)

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos que direta ou indiretamente ajudaram a me preparar para o cumprimento de mais esta etapa. Aos meus pais, José Dimas e Celma, e à minha irmã Mariana, pela paciência e apoio. Ao professor e orientador Mauro, a quem devo a inspiração ao tema e debates sobre o assunto. Obrigada por tudo! À experiência no Programa Estado para Resultados, que completou meu aprendizado em administração pública. Agradeço aos profissionais e colegas do EpR que contribuíram para o estudo, principalmente, Tadeu, Iran, Eder, Helger, Mônica e Adriana.

RESUMO

O presente estudo analisa a relação entre gestão por resultados e o Programa Estado para Resultados, implantado na segunda geração de políticas mineiras intitulada Choque de Gestão. Para tanto, apresenta-se uma discussão teórica que visa definir o conceito de gestão pública por resultados, esse, elaborado, principalmente, a partir da ênfase nos efeitos das políticas públicas, ao contrário de seus processos e procedimentos, objetivando a criação de valor público. As implicações dessa discussão são então ilustradas e examinadas no estudo de caso do Programa Estado para Resultados, à luz de seus antecedentes, fatores históricos e análise do contexto atual, destacando-se suas dificuldades de implementação, fatores de sucesso e desafios relativos ao modelo. Por fim, no tocante aos modelos similares ao Programa, a conclusão de um modelo híbrido e particular da gestão por resultados mineira que visa, essencialmente, a consecução da estratégia de governo e o suporte aos processos de tomada de decisões no Estado. Como metodologia utilizada no estudo, foca-se a *grounded theory*, como método fundamentado nos dados.

Palavras-chave: Administração pública. Nova Gestão Pública. Gestão por resultados.

ABSTRACT

The study examines the relationship between management for results and State for Results Program, implemented in the second generation of Minas Gerais's policies entitled Shock Management. To this end, we present a theoretical discussion aimed at defining the concept of management for results, this drawn mainly from the focus on results instead of processes and procedures, and the creation of public value. The implications of this argument are then illustrated and examined in the case study of State for Results Program, in the light of his background, historical factors of the Program and analyze the current context, highlighting their difficulties in implementation, factors success and challenges related to the model. Finally, with regard to models similar to the program, the completion of a particular hybrid model and management for results in Minas Gerais aimed primarily at achieving the government strategy and support the processes of decision making in the State. The methodology used in the study, focuses on the grounded theory, a method based on data.

Key words: Public Administration. New Puplic Management. Managing for results.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 GESTÃO POR RESULTADOS, PLANEJAMENTO E IMPLANTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS.....	12
2.1 Governo Burocrático e Governo Empreendedor	12
2.2 A Gestão Pública por Resultados.....	14
2.2.1 Gestão Pública por Resultados no Brasil	20
3 GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS EM MINAS GERAIS, UM ESTUDO DE CASO	22
3.1 Introdução: o Choque de Gestão	24
3.2 O Programa Estado para Resultados.....	29
3.2.1 Fatores Históricos	29
3.2.2 Vinculação funcional e atividades.....	35
3.2.3 Evolução da estrutura interna do Programa	39
3.2.3.1 Unidade de Gestão Estratégica.....	42
3.2.3.2 Unidade de Empreendedores.....	48
3.2.3.3 Unidade de Indicadores.....	60
4 O QUE É O PROGRAMA ESTADO PARA RESULTADOS ADOTADO NO ESTADO DE MINAS GERAIS A PARTIR DA PERCEPÇÃO DE SEUS DIRIGENTES.....	68
4.1 O Escritório de Estratégia.....	69
4.2 Escritório de M&E - Systems for Monitoring and Evaluation	73
4.3 Escritório de Projetos nível três – Escritório Estratégico de Projetos	75
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	78
6 REFERÊNCIAS	85
7. APÊNDICE	90
7.1 Roteiro de entrevistas semi-estruturadas realizadas com os dirigentes do Programa Estado para Resultados – Modelo I	91
7.2 Roteiro de entrevistas semi-estruturadas realizadas com os dirigentes do Programa Estado para Resultados – Modelo II	92

8. ANEXOS.....	93
8.1 Desdobramento estratégico no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2003-2020.....	94
8.2 Macro-fluxograma de realização dos primeiros Comitês de Resultado	95
8.3 Modelo de Plano de Trabalho dos Empreendedores Públicos	96

1 INTRODUÇÃO

A crise econômica mundial nos anos 80, a globalização dos mercados, os problemas fiscais do Estado e seu acúmulo de tarefas, afetaram diretamente a organização das burocracias públicas. A ascensão de teorias críticas às burocracias, classificadas como ineficientes e apegadas à normas, buscaram a redução do déficit e a diminuição do setor estatal, bem como a implantação do modelo gerencial marcado pela influência das técnicas comumente relacionadas a iniciativa privada.

A idéia de uma gestão por resultados tem dominado a agenda de reformas governamentais desde então. Introduzida por movimentos como a Nova Gestão Pública e “reinventando o governo”, a implantação do modelo gerencial propôs a flexibilização dos meios e a orientação da organização e dos agentes públicos para o alcance de resultados.

Baseado em tais princípios, no Estado de Minas Gerais, a partir de 2003, foi instituído o programa Choque de Gestão, cujas premissas abordam o ajuste fiscal e a modernização da administração pública. Durante os primeiros quatro anos dessa gestão foram estabelecidos arranjos institucionais como a integração plano-orçamento, o escritório central de projetos, os acordos de resultados e as avaliações de desempenho.

O Programa Estado para Resultados, marca da segunda geração de políticas do Choque de Gestão mineiro, propõe um modelo de gestão pública por resultados a partir de mecanismos criados para acompanhar resultados, além auxiliar o processo de tomada de decisões na administração. Essa diretriz foi reafirmada durante a construção do PMDI 2007-2023 – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, documento orientador da estratégia do Governo do Estado de Minas Gerais.

O Estado para Resultados apresenta uma estrutura provisória, extinguindo-se em 31 de janeiro de 2011, e é coordenado pelo vice-governador do Estado, em parceria com a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Atualmente divide-se em três unidades não formais, sendo elas, Unidade de Gestão Estratégica, Unidade de Empreendedores e Unidade de Indicadores.

Considerando que os modelos de gestão pública precisam ser reinventados para acompanhar as mudanças no papel do Estado, verifica-se que na história brasileira sobre planejamento governamental, os estudos sobre os planos já instituídos, os métodos de

gestão já implementados, bem como as experiências municipais, estaduais ou internacionais, podem servir como insumo para a criação de práticas governamentais aprimoradas.

Tendo em vista tal justificativa, tem-se como problema de pesquisa a compreensão do papel do Programa Estado para Resultados. Em geral, objetiva-se investigar o processo de desenvolvimento da gestão por resultados em Minas Gerais e, portanto, como foi criada, quem a realiza, quais as competências desempenhadas e em que medida ocasiona benefícios ao Estado. Em termos específicos, objetiva-se contribuir para uma melhor compreensão da forma como se articulam ação e estrutura no modelo de gestão por resultados mineiro, através do estudo da composição do Programa Estado para Resultados e seu processo de construção, modelos teóricos utilizados e estrutura de funcionamento atual.

Como método de pesquisa, utilizou-se a *grounded theory*, traduzida por teoria fundamentada nos dados e apresentada como uma alternativa para pesquisas qualitativas sobre fenômenos organizacionais. A escolha de tal método foi pautada pela ausência de hipóteses e teorias sobre o estudo, sendo, então, pertinente a coleta de informações sobre o problema para analisar, interpretar e teorizar sobre o mesmo.

De forma esquemática, o trabalho está organizado em cinco capítulos. O segundo capítulo apresenta a trajetória das reformas gerenciais na administração pública, desde a crítica ao modelo burocrático estatal até o advento da gestão pública por resultados. Com o objetivo de operacionalizar conceito e finalidade da gestão pública por resultados, o assunto é analisado por diferentes autores. Em seguida, aborda-se a gestão por resultados no Brasil, à luz do Plano Plurianual – PPA, denominado avança Brasil.

Com vistas a ilustrar e problematizar a elaboração teórica, após a explicação da metodologia de pesquisa utilizada, o terceiro capítulo apresenta o estudo de caso do Programa Estado para Resultados. A princípio, discute-se o “Choque de Gestão” de Minas Gerais, como uma tentativa de implementação da agenda da Nova Gestão Pública, particularmente referente ao modelo de gestão por resultados. Em seguida, uma trajetória de construção do Programa Estado para Resultados é traçada e discutida com foco em suas atividades, dificuldades de implementação, evolução e desafios.

Cabe ressaltar que este capítulo foi construído, principalmente, a partir da análise qualitativa e codificação (através do software ATLAS-ti) das entrevistas semi-estruturadas com as

pessoas que participaram do processo de implementação do Programa. Trata-se, portanto, de uma análise da concepção, evolução e validade do Programa Estado para Resultados a partir da percepção de seus dirigentes.

O quarto capítulo dedica-se, finalmente, a classificar a experiência do Programa Estado para Resultados, expondo sua criação como uma unidade híbrida da administração pública e capaz de compreender diferentes modelos teóricos. Alguns desses modelos são expostos através das teorias de Kaplan e Norton (2005), Mackay (2007) e Crawford (2002).

No último capítulo, destinado às considerações finais do estudo, cabe a constatação que Minas Gerais apresenta um modelo de gestão por resultados marcado pelo incrementalismo, e efetivado, em parte, pela experiência do Programa Estado para Resultados, uma unidade híbrida na administração pública mineira.

2 GESTÃO POR RESULTADOS, PLANEJAMENTO E IMPLANTAÇÃO DE ESTRATÉGIAS GOVERNAMENTAIS

“A idéia de reformar o setor governamental não é nova. De fato, se há algo mais antigo que a própria idéia de governo é a idéia de aprimorá-lo” (KETTLE, 1995, p. 79).

A análise dos trabalhos, principalmente, de Osborne e Gaebler (1995), sobre as transformações nos modelos e ferramentas gerenciais na administração pública, e Serra (2008) entre outros autores, que discutem a gestão pública por resultados, permite contextualizar e compreender melhor a experiência do Programa Estado para Resultados em Minas Gerais, objeto deste trabalho.

2.1 Governo Burocrático e Governo Empreendedor

Em meados da década de 70, e mais intensamente no início da década de 80, o antigo consenso a respeito do papel do Estado começa a ser discutido mundialmente (ABRÚCIO, 1997). A causa para o esgotamento do modelo tradicional do papel do Estado constitui uma resposta às transformações nas relações entre governo, sociedade civil e mercado, iniciadas desde o final da Segunda Guerra Mundial.

De acordo com Abrúcio (1997), dentre os fatores que contribuíram para a reforma do Estado estão a crise econômica mundial – iniciada com os choques do petróleo, a crise fiscal dos governos somada ao acúmulo de atividades e o fenômeno da globalização. Desenvolvida inicialmente no contexto cultural do mundo anglo-saxão (Inglaterra, Estados Unidos, Austrália e Nova Zelândia), tal conjuntura impôs a necessidade de reformar o Estado e redefinir suas funções administrativas.

O Estado que começava a se esfacelar possuía três dimensões interligadas: econômica, social e administrativa (ABRÚCIO, 1997). A primeira dimensão era a Keynesiana caracterizada pela intervenção estatal na economia. A segunda correspondia a adoção do Estado de bem-estar por países desenvolvidos, visando a produção de políticas públicas na área social como saúde, habitação, previdência, educação, etc. Por fim, o chamado modelo burocrático Weberiano que possuía como objetivos primordiais a impessoalidade, a neutralidade e a racionalidade do aparato governamental. De modo especial, foi a hierarquia

burocrática, com procedimentos baseados em regras e rigidez, que passou a ser vista como ineficiente (ABRÚCIO, 1997).

Nos anos 90, o movimento gerencialista e a cultura do *management* foram transportados do setor privado para o setor público, engendrando o movimento “reinventando o governo” concebido pelo trabalho de David Osborn e Ted Gaebler. Os autores defendem a falência das organizações burocráticas e argumentam a favor de um governo empreendedor, elucidando, assim, dez princípios que levariam a “reinvenção do governo” (OSBORNE e GAEBLER, 1995):

- 1) Governo catalisador – a prestação de serviços públicos de qualidade é algo que deve ser assegurado aos cidadãos;
- 2) Governo que pertence à comunidade – transferência de responsabilidades ao cidadão;
- 3) Governo competitivo – a competição no setor público melhora a qualidade do atendimento, eficiência e encoraja a inovação;
- 4) Governo orientado por missões – utilizar os princípios do planejamento estratégico, ao contrário de se orientarem por normas e regras;
- 5) Governo de resultados – avaliação constante do desempenho;
- 6) Governo e seus clientes – valorização do cidadão como cliente;
- 7) Governo empreendedor – aumento de investimentos e poupança, além de criar remunerações variáveis para os administradores públicos;
- 8) Governo preventivo – planejamento de ações e dotação orçamentária;
- 9) Governo descentralizado – quebra da hierarquia;
- 10) Governo orientado para o mercado – transferência de serviços públicos para a iniciativa privada.

Dessa maneira, o governo empreendedor, ao contrário dos ideais burocráticos, caracteriza-se pelo estímulo à competição, pela transferência de controle aos cidadãos e pela focalização nos resultados – orientando-se pela missão e objetivos, em vez de regras e regulamentos (OSBORNE e GAEBLER, 1995).

Como notam Osborne e Gaebler (1995), a gestão pública empreendedora pode adotar princípios baseados nas técnicas da iniciativa privada – como atendimento ao cidadão como cliente, pró-atividade, iniciativa e autonomia gerencial, controle por objetivos e metas ou

governo por parcerias. No entanto, não se deve “pensar” como uma empresa que visa obter lucros, mas sim, gerenciar com eficiência recursos para gerar resultados para a sociedade.

Diante desse quadro, de implementação de práticas empreendedoras no contexto da gestão pública, torna-se relevante entender seus desdobramentos na busca por maior eficiência, sendo a gestão pública por resultados um desses desdobramentos. De início, a seguir, faz-se uma discussão sobre o conceito de gestão pública por resultados.

2.2 A Gestão Pública por Resultados

O termo “Gestão por Resultados”, apesar de recente na administração pública, já se firmou há algum tempo no setor privado, sendo mencionado pela primeira vez por Peter Drucker em 1954 (SERRA, 2008). No livro “*The practice of management*”, o autor conceitua a Administração por Objetivos (APO), definida como um sistema que relaciona metas organizacionais com o desenvolvimento da empresa, ou seja, os objetivos proporcionariam um senso de direção para a organização, guiam os planos, as decisões e servem de parâmetros de avaliação de desempenho.

Em seu próximo livro “*Managing for Results: Economic Tasks and Risk-Taking Decisions*”, de 1964, Drucker, ao discutir a relação entre os resultados, os recursos, os esforços, oportunidades e expectativas, observou que as empresas deveriam focar oportunidades em vez de problemas. O autor apresentou também a chamada Administração por Objetivos, um programa de desempenho que propõe traduzir os objetivos da organização em algo mensurável e assim abordar o aspecto qualitativo de cada negócio da empresa.

A transformação da administração por objetivos de Drucker, para a Gestão por Resultados encontrada atualmente na administração pública, percorreu um longo caminho. Antes somente utilizada no setor privado, a cultura de resultados começa a ser adaptada ao setor público no momento em que as idéias de se repensar o papel do Estado, otimizar seu desempenho, de melhorar sua eficiência e a qualidade dos serviços são consolidadas no final do século XX. De acordo com Osborne e Gaebler (1995), prestava-se muito pouca atenção nos resultados no Estado burocrático:

[...] Governos tradicionalmente burocráticos [...] concentram-se excessivamente sobre as entradas, os recursos e não sobre as saídas, os resultados. Continuam financiando escolas com base no número de alunos matriculados; a assistência social em função do número de atendimentos e os departamentos de polícia com base nas estimativas próprias de pessoal necessário para combater o crime [...]. Pouco importa como as crianças saem da escola, ou quantas pessoas conseguem se empregar [...], ou quanto tenham baixado os índices de criminalidade. (OSBORNE e GAEBLER, 1995, p.150)

Por “resultados” entende-se a mudança desencadeada na realidade pelo produto final (SERRA, 2008). Esse significado refere-se, também, ao conceito de efeitos (*outcomes*): aquilo que uma intervenção alcançará ou alcançou no curto e no médio prazo (OCDE, 2002).

Por produtos, também conhecidos como *outputs*, entende-se “bens, equipamentos ou serviços que resultam da intervenção de desenvolvimento” (OCDE, 2002). Assim, exemplos de produtos podem ser rodovias pavimentadas, escolas construídas, postos de saúde implantados, entre outros.

Entretanto, os produtos gerados pelas intervenções podem, ou não, conduzir a resultados/efeitos. Por exemplo, um maior número de rodovias pavimentadas pode não resultar na ampliação do dinamismo econômico da região, ou o aumento de escolas pode não acarretar mudanças nas taxas de alfabetização, e, da mesma forma, a implantação de postos de saúde pode não ocasionar queda na mortalidade. Assim, os produtos compõem uma cadeia que não garantem, ao certo, efeitos pretendidos, mas, ao mesmo tempo, podem levar ao alcance desses efeitos.

Com o intuito de gerenciar esses produtos, de acordo com o glossário dos Principais Termos da Avaliação e da Gestão Centrada nos Resultados (OCDE, 2002), a gestão por resultados compreende uma estratégia de gestão orientada para o desempenho, a obtenção de resultados e efeitos. A partir de tal definição, a gestão por resultados baseia-se em uma estratégia focada em efeitos, ao contrário de produtos.

De forma semelhante, para Serra (2008), a gestão por resultados se apresenta como uma proposta de cultura organizadora de gestão, diretora, mediante a qual se põe ênfase nos resultados e não nos processos e procedimentos. Possui três dimensões: conceitual, cultural e operacional (SERRA, 2008):

- 1) Conceitual: o fator resultado é considerado a peça chave de todo o processo de gestão. Dessa forma, nessa dimensão, os resultados a

serem alcançados podem ser traduzidos em objetivos, indicadores e metas;

- 2) Cultural: cria responsabilidade de gestão devido à vinculação dos dirigentes aos resultados perseguidos, ou seja, propõe certa descentralização do processo decisório. Assim, na dimensão conceitual, flexibilidade ou as autonomias podem ser concedidas aos administradores públicos;
- 3) Operacional: é um marco de referência capaz de integrar diversos componentes do processo de gestão, pois se propõe a interceptá-los para otimizar seu funcionamento. Portanto, podem ser aplicadas sanções, positivas e negativas, da avaliação do alcance dos resultados.

Todas as dimensões da gestão pública por resultados, procuram, assim, dirigir os organismos públicos para conhecer e atuar sobre todos os aspectos que afetam ou modelam os resultados da organização (SERRA, 2008).

Complementando a definição de gestão por resultados, o glossário relaciona a gestão com a inclusão de elementos estratégicos como o estabelecimento de objetivos, metas e indicadores de desempenho (OCDE, 2002). Os indicadores de desempenho, no campo aplicado das políticas públicas, são medidas usadas para permitir o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil, e subsidiar a investigação acadêmica sobre a demanda social e as atividades de planejamento público na formulação de políticas nas diferentes esferas de governo (JANUZZI, 2005). Assim, os indicadores traduzem as condições sociais, econômicas, ambientais, que são objeto da intervenção. Alguns exemplos de indicadores mais conhecidos são citados pelo autor:

Taxas de analfabetismo, rendimento médio do trabalho, taxas de mortalidade infantil, taxas de desemprego, índice de Gini e proporção de crianças matriculadas em escolas são, nesse sentido, indicadores sociais, ao traduzirem em cifras tangíveis e operacionais várias das dimensões relevantes, específicas e dinâmicas da realidade social. (JANUZZI, 2005, p. 139)

Para Moynihan (2006) o padrão mais revelador para gestão por resultados não é saber se as informações de desempenho existem, mas se elas são usadas em órgãos decisórios do governo e nos programas de alto nível (MOYNIHAN, 2006). Gestão para resultados,

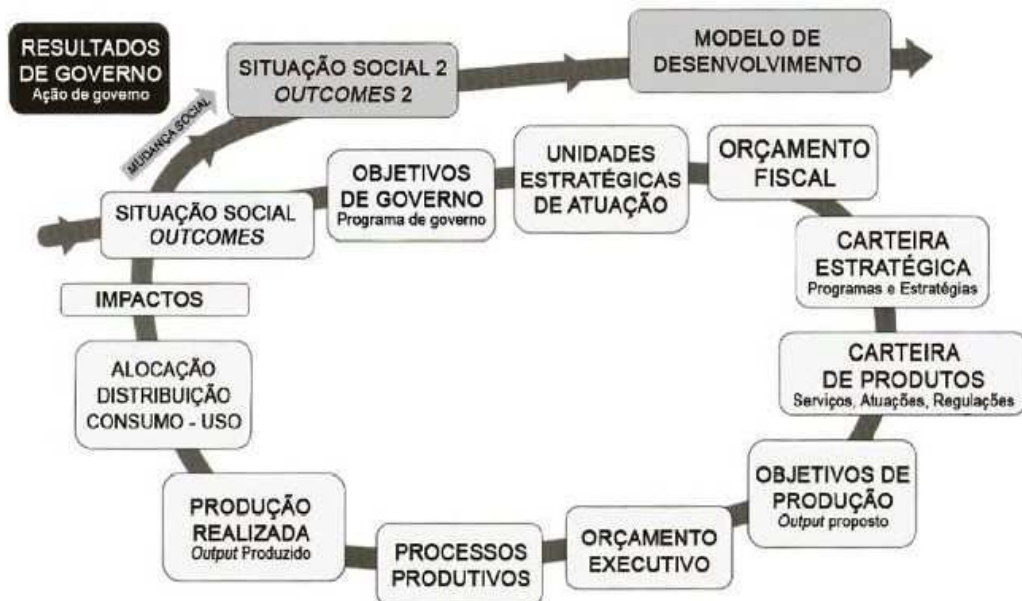
portanto, aspira a ser mais do que medição de resultados e dependeria de uma vontade de acompanhar o desempenho com informações complementares como reforma organizacional, atendimento ao cidadão e aumento da autoridade de gestão.

Como coloca Corrêa (2007), a gestão pública por resultados foi desenvolvida como uma estratégia que tem início no momento do planejamento e vai até o processo de *feedback* das políticas públicas, podendo ser considerada uma prática de desenvolvimento institucional, respeitando princípios da distribuição eficiente de recursos públicos e prestação de contas à sociedade, como observa a autora:

Alcançar uma boa prática de gestão pública por resultados não implica somente a implementação de mecanismos de avaliação institucional. A gestão pública por resultados é viabilizada por diversos mecanismos gerenciais, começando pelo planejamento das ações governamentais — sejam elas organizadas em projetos ou programas; ampliação da flexibilidade gerencial; desenvolvimento de indicadores de desempenho; e, por fim, a avaliação de desempenho, que além da medição das metas estabelecidas, fornece subsídios para retro-alimentação de informações para o desenvolvimento de futuras metas gerenciais. (CORRÊA, 2007, p. 498)

Dessa forma, podemos entender a gestão por resultados como um ciclo que se inicia com o estabelecimento dos resultados almejados, a partir da tradução dos objetivos do governo, organiza a avaliação do desempenho dos programas governamentais através do alcance desses resultados, e por fim, retro-alimenta o sistema de gestão, propiciando ações corretivas decorrentes dessa avaliação.

Figura 1: O ciclo da gestão pública por resultados



Fonte: Adaptado de SERRA, Alberto. Modelo Aberto de Gestão para Resultados no Setor Público. Natal, 2008. p. 43.

Como ilustra a Figura 1, o ciclo se inicia com uma determinada demanda social e, através dos objetivos traçados no plano de governo, segue com a proposição de produzir a mudança almejada. Todos os demais componentes – unidades estratégicas de atuação, orçamento, programas de governo, processos produtivos, devam ser guiados pelos objetivos estratégicos traçados, visando-se a “situação social 2” como conseqüência, o que nem sempre é certo.

Para que o ciclo seja completado e garantir que os produtos gerados pelos programas governamentais impactem a situação social inicial, é necessário que a consistência dos resultados sejam avaliadas e, por sua vez, geram ações corretivas para o modelo de desenvolvimento.

Finalmente, cabe ressaltar, que o modelo de gestão por resultados preocupa-se com o processo que assegure a criação de valor público dentro de um regime democrático (SERRA, 2008). Por valor público entende-se respostas efetivas às demandas politicamente desejáveis, com prioridade coletiva e que requeiram mudanças sociais (resultados) que modifiquem certos aspectos no conjunto da sociedade (MOORE, 1995). Assim, a gestão por resultados foca o cidadão, através de objetivos governamentais, e orienta a mudança social.

Como sintetiza Serra (2008) o objetivo último da gestão pública por resultados “é gerar capacidade nas suas organizações para que consigam, mediante a gestão do processo de criação de valor público, os resultados estipulados nos objetivos do programa de governo” (SERRA, 2008, p. 32).

É possível, dada experiência como Reúno Unido, Estados Unidos, Nova Zelândia e Austrália, observar a aplicação de modelos diferenciados de gestão por resultados como demonstra o Quadro 1.

Quadro 1: A Cultura de Gestão por Resultados, a partir da Perspectiva Internacional

PAÍS	INICIATIVAS
Grã-Bretanha	<ul style="list-style-type: none"> » Consciência de custos (“<i>value for money</i>”) e sistemas de informação e avaliação de desempenho institucional com mecanismos de incentivo. » Intensificação de mecanismos de mercado, desconcentração, criação das Agências Executivas (separadas do núcleo formulador de políticas e administradas por contrato de gestão); e os <i>Citizens Charter</i> (declaração pública de metas, padrões de serviço e responsáveis).
Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> » GPRA: <i>Government Performance and Results Act</i>, lei aprovada pelo Congresso inspirada na idéia da gestão por resultados (iniciativa do legislativo), que foca duas perspectivas: 1) integração de programas e orçamentos, com ênfase no gerenciamento de custos e no provimento de informações gerenciais, para dar apoio à tomada de decisão; 2) reforma da legislação contábil/financeira e da legislação tecnológica, visando à integração de custos, orçamentos e resultados.
Nova Zelândia	<ul style="list-style-type: none"> » Redução de custos via enxugamento, transferência das atividades comerciais para as corporações públicas; maior autonomia para os administradores sêniores e redução de monopólios. » Contratualização e equiparação dos mercados de trabalho (público e privado).
Austrália	<ul style="list-style-type: none"> » Melhoria da eficiência, criação da carreira de administrador sênior, nova política de carreiras. » Consciência de custos, mecanismos de mercado, autonomia e criação das <i>Agências de Ombudsman</i>.

Fonte: Adaptado de MARINI, Caio. **Desenvolvendo a cultura empreendedora na administração pública: panacéia, utopia ou realidade?**. São Paulo, 2004.

Na seção seguinte, discute-se o modelo de gestão por resultados no Brasil, enfatizando como seus instrumentos de gestão, particularmente os planos plurianuais e de desenvolvimento, podem contribuir para a eficiência do modelo por meio da definição e do compartilhamento de objetivos.

2.2.1 Gestão Pública por Resultados no Brasil

No Brasil, a adoção de práticas de gestão pública por resultados foi prejudicada nas últimas décadas por duas razões (CALMON e GUSSO, 2002): a primeira reside no fato de que o combate à inflação acelerada, a negociação da dívida externa e sucessivos intentos de retomar o crescimento, tornaram-se temas quase exclusivos da agenda política e econômica do país; a segunda razão consiste que, no ambiente político-econômico reinante antes da década de 90, planejar a médio e longo prazo parecia não apenas pouco viável, como, impertinente politicamente.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, inseriu o Plano Plurianual (PPA) como forma de balizar os programas e ações governamentais com as previsões financeiras em quatro anos. No mesmo artigo, criou-se também a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que estabelece orientações para a elaboração do orçamento anual. E por fim, estabeleceu-se a unificação dos orçamentos anuais (fiscal, seguridade, investimento das estatais) que em 1998 a ser chamada de Lei do Orçamento Anual (LOA) – responsável por estimar as receitas que o governo arrecada durante o ano e fixar os gastos realizados com tais recursos. A Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual têm de ser compatíveis com o PPA, bem como todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na constituição, significando um importante processo de planejamento e gestão pública.

Entretanto, persistiam algumas dificuldades para que estes instrumentos pudessem prosperar como parte integrante dos processos de gestão, já que pouco se sabia da origem e rotina de implementação dos programas, o que tornava penoso identificar os objetivos que seguiam e, assim, estabelecer critérios consistentes para avaliá-los. O primeiro PPA, elaborado para o período 1991-1995, teve como objetivo somente cumprir a determinação constitucional, sem qualquer efeito no estabelecimento de metas econômicas de governo (CALMON e GUSSO, 2002).

O Plano Real, implantado em 1994, trouxe a estabilidade da moeda e as condições para a retomada do planejamento. Após a estabilização econômica, foi lançado o Plano Diretor da Reforma do Estado, baseado nos princípios da nova gestão pública e da reforma administrativa de 1995, com a finalidade de reestruturar a administração pública conferindo-lhe flexibilidade e responsabilização. Segundo Nader (2005), nesse período, intensificou-se o movimento na direção dos princípios e valores da gestão empreendedora no setor público:

O Plano Diretor focava a flexibilização da gestão pública através da transformação das estruturas jurídicas das organizações, a descentralização das ações governamentais e a responsabilização dos gestores públicos pelos resultados das ações institucionais, e disseminava os princípios da administração pública gerencial. O Plano Diretor não foi implementado na íntegra, mas deixou raízes no processo de incorporação de novos conceitos e princípios na administração pública [...]. (NADER, 2005, p.1)

O PPA 1996-1999 trouxe novos conceitos como os eixos estratégicos de integração do “Programa Brasil em Ação”, entre eles transportes, energia, telecomunicações e novas tecnologias. Mas a decisão de transformar o plano em instrumento de gestão, inaugurando a administração pública para resultados, surgiu com o Plano Plurianual 2000-2003, denominado avança Brasil (SILVEIRA, 2002). Autores como Almeida (2006), compartilham do mesmo pensamento:

O PPA seguinte, válido para o período 2000-2003, inovou ao introduzir na Administração Pública Federal a gestão por resultados, com a adoção de programas como unidade de gestão, a integração entre o plano, o orçamento e a gestão e o fortalecimento do conteúdo estratégico por meio do estudo dos eixos. (ALMEIDA, 2006, p. 222)

Outro instrumento de gestão, concomitante e complementar ao PPA, foi criado com a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), um novo sistema de controle das despesas públicas, estabelecendo limites para os pagamentos de pessoal, para a dívida pública, para os gastos correntes e despesas extraordinárias. De acordo com Silveira (2002), a lei permitiu um planejamento fiscal de médio prazo, importante à orientação do gasto futuro, elemento indispensável para a credibilidade do planejamento.

A reforma administrativa institucionalizada a partir de 1995 no Brasil havia, assim, estabelecido o marco institucional para a promoção de reformas administrativas nos demais entes da Federação, um protagonismo estadual em torno de princípios da administração gerencial e da cultura de resultados começa a surgir. Em Minas Gerais o planejamento estratégico e a gestão pública por resultados tornaram-se aspectos marcantes do processo de implementação da reforma administrativa (CORRÊA, 2007).

No próximo capítulo, apresenta-se o estudo de caso do Programa Estado para Resultados do governo de Minas Gerais, de forma a ilustrar a abordagem teórica até aqui elaborada, particularmente referente ao modelo de gestão por resultados. Assim, a seguir, após a explicação da metodologia de pesquisa utilizada, analisa-se a experiência do governo mineiro.

3 GESTÃO PÚBLICA POR RESULTADOS EM MINAS GERAIS, UM ESTUDO DE CASO

Essa pesquisa busca compreender como se articulam ação e estruturas no modelo de gestão por resultados mineiro. Procura-se, também, evidenciar a composição do Programa Estado para Resultados a partir de seu processo de construção, modelos teóricos utilizados e estrutura de funcionamento atual. Em função disso, optou-se pela pesquisa descritiva longitudinal que permite, segundo Hair (2005), mapear elementos administrativos de modo que suas tendências sejam observadas cronologicamente.

Como método de pesquisa, utilizou-se a *grounded theory*, traduzida por “teoria fundamentada nos dados” e apresentada como uma alternativa atraente para pesquisas qualitativas sobre fenômenos organizacionais (BANDEIRA-DE-MELLO e CUNHA, 2006).

O método origina do trabalho de Glaser e Strauss (1967), e emerge da análise de dados e do desenvolvimento, de forma progressiva, de hipóteses fundamentada nesses dados. Seu objetivo é integrar os diversos níveis de análise dos dados, para que a integração alcance, portanto, o nível de teoria. Ao contrário de outros métodos, a *grounded theory* não se inicia com uma teoria preconcebida (hipótese), o ponto de partida é somente a compreensão prévia do campo teórico de pesquisa. A escolha das abordagens teóricas ocorre ao longo do processo, e se a opção pela corrente teórica não for satisfatória, é possível desenvolver uma nova teoria ou até mesmo adaptar a anterior. Como argumenta Bandeira-de-Melo e Cunha (2006):

[...] para descobrir e propor explicações não triviais, o pesquisador deve ser capaz de evitar pressupostos e ser levado por eles durante o processo interpretativo. O pesquisador deve ser flexível e manter a mente aberta a novos *insights*. Se, durante a checagem, suas interpretações não forem confirmadas, as variações encontradas devem ser incorporadas à teoria em desenvolvimento. (BANDEIRA-DE-MELLO e CUNHA, 2006, p. 254).

Pode-se assim dizer então que a *grounded theory* é um método geral de análise de dados que têm por finalidade gerar teoria de modo indutivo em uma área substantiva, sendo teoria uma forma narrativa e explicativa de se inter-relacionar variáveis construídas a partir do fenômeno observado. Dessa maneira, para a amostragem teórica, os autores recomendam que cada coleta, codificação e análise definem as próximas coletas de maneira a desenvolver a teoria emergente. Além disso, para que o pesquisador dê sentido ao

argumento e proporcione coerência com a realidade estudada, deve relacionar, questionar e comparar constantemente os dados (SARAIVA, 2009).

A escolha da *grounded theory* foi uma decorrência da necessidade de coletar dados de forma gradual para o estudo de caso selecionado (Programa Estado para Resultados), utilizar poucas teorias antes do trabalho de campo e interpretar os dados simultaneamente. Logo, a escolha das abordagens teóricas, que nortearam a coleta e análise dos dados, ocorreram ao longo do processo de pesquisa e não *à priori*.

Para obter uma compreensão mais detalhada da realidade e situação dos envolvidos no estudo de caso do Programa Estado para Resultados, foram consultados documentos internos, artigos já escritos sobre a experiência e, principalmente, entrevistas semi-estruturadas centradas no problema de pesquisa. Cabe ressaltar que as entrevistas semi-estruturadas possuem estrutura e orientação gerais, entretanto permitem muita flexibilidade para incluir perguntas que não estavam previamente formadas, que pode resultar no surgimento de informações inesperadas e esclarecedoras, melhorando as descobertas (HAIR, 2005).

As entrevistas, com duração média de cinquenta minutos cada, foram realizadas com os coordenadores do Programa (coordenador executivo e coordenador adjunto), bem como os responsáveis pelas três unidades que o compõe, a saber, unidade de gestão estratégica, unidade de indicadores e unidade de empreendedores. Destaca-se que todas as entrevistas foram gravadas e transcritas na íntegra, sendo os dados codificados, conforme o *software* ATLAS-ti.

O *software* ATLAS-ti foi utilizado, na pesquisa, para apoio às interpretações das entrevistas e organização documental. O *software* permite a auditoria, pelos leitores, necessária para verificar a validade e confiabilidade dos resultados. Foi criado, principalmente, visando a construção de teorias (BANDEIRA-DE-MELLO e CUNHA, 2003), sendo, portanto, uma alternativa variável para o desenvolvimento da *grounded theory*.

Assim, dada a explicação da metodologia de estudo utilizada, a seção seguinte limita-se a apresentar a introdução do estudo de caso, entendida como os antecedentes do Programa Estado para Resultados e as medidas do Choque de Gestão consideradas importantes para a implementação da gestão por resultados em Minas Gerais. Procede dessa introdução, o estudo de caso do Programa Estado para Resultados, e, assim, a descrição e análise das entrevistas e dados do estudo.

3.1 Introdução: o Choque de Gestão

Como indicado no estudo “Minas Gerais do século XXI”, em 2003, o Estado de Minas Gerais atravessava um contexto de agravamento do quadro fiscal e graves problemas de desempenho da administração pública (VILHENA, 2006). Em decorrência desse quadro, buscou-se, a partir do programa Choque de Gestão, uma resposta à crise fiscal e administrativa num esforço de alcançar o equilíbrio das contas públicas e modernizar o aparato institucional do Estado.

De acordo com Anastasia (2006), o Choque de Gestão, linha de conduta principal do programa governamental do Estado, foi um conjunto de medidas de impacto para modificar o padrão de comportamento da administração estadual, imprimindo-lhe uma gestão mais eficiente, eficaz e efetiva.

Nesse âmbito, como uma de suas medidas, foi implantada uma abordagem dual para o planejamento. O duplo planejamento consiste, em síntese, em dois planejamentos, coerentes entre si, sendo um de curto prazo, correspondente às medidas imediatas do Choque de Gestão, e outro de médio e longo prazo. “A formulação da estratégia dual do Estado sustentou-se, portanto, em dois pilares: o equilíbrio fiscal, estratégia do presente, e uma agenda de desenvolvimento, estratégia do futuro” (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006).

Como instrumento de planejamento de longo prazo, foi aprovado pela Assembléia Legislativa de Minas Gerais (ALMG), o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), apresentando-se como o plano estratégico norteador da ação governamental do Estado de Minas Gerais (GUIMARÃES e CAMPOS, 2008). O PMDI instituiu a visão de Minas como o melhor estado do país para se viver e investir em 2020, mediante melhora contínua do índice de desenvolvimento humano (IDH).

Na tentativa de alcançar o plano de desenvolvimento para o Estado no horizonte temporal de 2020, foram elaboradas três diretrizes estratégicas: (i) reorganizar o setor público estadual; (ii) promover, de forma inovadora, o desenvolvimento econômico; (iii) recuperar o vigor político abalado pela crise fiscal (VILHENA, 2005).

Após a consecução da estratégia de longo prazo – PMDI – foi determinado um portfólio de 30 Projetos Estruturadores, projetos que continham o detalhamento das ações gerenciais prioritárias para o atingimento dos resultados previstos, são gerenciados com intensidade e possuem fluxo de recursos orçamentários garantido. Tais projetos estão contidos no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), um desdobramento do PMDI para um período de quatro anos, que detalha os programas e ações governamentais, com as previsões financeiras e físicas (GUIMARÃES e ALMEIDA, 2006).

A carteira de Projetos Estruturadores foi submetida à Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES). Adquirindo a função de escritório de projetos, o GERAES apresentou como principal atribuição o monitoramento intensivo da carteira recém criada, ou seja, seria responsável por gerenciar os projetos de forma diferenciada, estabelecendo os planos, as metas e acompanhando o desempenho em relação ao planejado (BORGES, 2008).

O instrumento de acompanhamento e solicitação de cotas orçamentárias dos projetos estruturadores é o *status report*, um dos documentos do projeto que consta prazos, marcos e orçamento. É atualizado mensalmente em reuniões de acompanhamento coordenadas pelo GERAES, gerente, equipe e demais partes do projeto, nas quais há a atualização do cronograma do projeto, bem como o monitoramento de sua progressão (BORGES, 2008).

A adoção da contratualização de resultados, instituída pelo Acordo de Resultados, e do monitoramento da agenda setorial, são promovidos pela Superintendência Central de Modernização Institucional (SUMIN), também fruto do período.

De acordo com Carneiro e Barbosa (2007), “o Acordo é um instrumento de pactuação de resultados, que se dá mediante a negociação entre dirigentes dos órgãos e entidades do Poder Executivo, bem como dos gerentes das unidades administrativas e autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão” (CARNEIRO e BARBOSA, 2007, p. 2). Essa ferramenta gerencial celebra um “contrato” que representa um compromisso (negociado entre as partes) que regula as relações (via de regra) entre o núcleo estratégico (formulador de políticas) e as entidades descentralizadas (executoras) (DUARTE, 2006), ou seja, que coordena as metas e resultados, visando a melhoria do desempenho operacional das organizações partícipes.

Dessa maneira, o Acordo de Resultados pode influir nas metas dos projetos estruturadores, associados e especiais, além da agenda setorial. A Agenda Setorial é um instrumento de acordo que tem o objetivo de remover os gargalos críticos de gestão que impossibilitam a realização da estratégia (MINAS GERAIS, PMDI, 2007).

Enquanto o desenvolvimento do escritório de projetos iniciou o elo entre programas governamentais e produtos desses programas, a contratualização de resultados principiou o elo entre programas e organizações. Destaca-se, assim, o papel do GERAES como “a base” da gestão pública por resultados no Estado, e a relevância dos acordos de resultados como instrumentos que iniciaram a gestão por resultados mineira. Como completa Corrêa (2007):

[...] a gestão pública por resultados foi estruturada por meio de procedimentos de contratualização em um instrumento de avaliação de desempenho chamado de acordo de resultados. Por meio do acordo de resultados o governo de Minas Gerais, mais especificamente centralizado na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, passou a garantir que as demais secretarias de estado estariam buscando os resultados para o desenvolvimento do Estado. (CORRÊA, 2007, p. 498).

Em 2007, o PMDI foi reestruturado para o horizonte 2007-2023, apresentando-se na Lei 17.007 de 28 de setembro de 2007.

O atual PMDI buscou, através da mesma visão de futuro “Tornar Minas o Melhor Estado para se Viver”, focar os resultados finalísticos das áreas de resultado. De acordo com o próprio documento, as áreas de resultado são “áreas focais” de concentração dos melhores esforços e recursos visando transformações e melhorias desejadas. Cada área de resultados seria alvo da intervenção de um Grupo de projetos estruturadores, reunidos em função de sua sinergia e sua capacidade transformadora, de forma que seus resultados seriam monitorados por um grupo de indicadores finalísticos previstos no PMDI (MINAS GERAIS, PMDI, 2007). Já os resultados finalísticos estabelecem os indicadores e metas, sejam elas para 2007, 2011 ou 2023, para cada uma das áreas de resultados.

Assim, as onze áreas de resultado e dois pilares de atuação do Estado¹ (Qualidade Fiscal e Qualidade e inovação em gestão pública) foram interligadas à estratégia de governo e sintetizadas em um mapa (FIGURA 1). Em sua base estão os destinatários das políticas públicas, no centro, as áreas de resultados acompanhadas de seus pilares e, no topo, a estratégia de desenvolvimento, tendo como objetivo a visão de futuro para o Estado.

¹ Os dois pilares, Qualidade Fiscal e Qualidade e inovação em Gestão Pública, são considerados áreas de resultado também, perfazendo, assim, um total de treze áreas de resultado.

Acima das áreas de resultados, foi acrescida a estratégia denominada Estado para Resultados, cujo foco é assim descrito: “A estratégia do Estado para Resultados pretende integrar, em Minas, a análise dos resultados para a sociedade *vis-à-vis* o ônus determinado pela arrecadação de receitas públicas, com o intuito de se obter a máxima eficiência alocativa do orçamento do Estado” (MINAS GERAIS, PMDI, 2007).

Figura 2: Mapa estratégico do Estado de Minas Gerais



Fonte: MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023 (PMDI 2007-2023). Belo Horizonte, 2007.

Comparando-se o PMDI 2003-2020 e a atual versão, é importante notar que o primeiro não estabelecia metas a serem atingidas e se aproximava mais da carteira de projetos a ser executada, enquanto o segundo, além de incorporar metas, deixa a especificação dos projetos estruturadores para o PPAG. Dessa maneira, o PMDI 2007-2023, ao discutir e os objetivos e resultados que o Estado almeja alcançar, passou a focar o resultado, ao invés da estrutura organizacional (GUIMARÃES e CAMPOS, 2008).

Além disso, já que em um modelo de gestão por resultados, uma questão fundamental é a tradução de objetivos em resultados que deverão ser alcançados. O PMDI 2007-2023 operacionaliza esses objetivos por meio de indicadores (chamados de indicadores

finalísticos) que traduzem as condições econômicas, sociais, ambientais, etc. Por exemplo, o objetivo de “ampliar o acesso ao saneamento básico” pode ser operacionalizado por meio do indicador finalístico “ampliar o percentual de domicílios com acesso à rede coletora de esgoto”.

Como observa Guimarães e Campos (2008), a formulação da estratégia de governo é realizada no PMDI 2007-2023 através de um planejamento estratégico clássico, envolvendo a elaboração de diagnósticos, a definição de cenários futuros, a definição de governo quanto ao futuro desejável e o estabelecimento dos objetivos estratégicos, das metas e dos indicadores:

Para se construir tais metas, partiu-se de desafios identificados em cada área de atuação, elencaram-se objetivos estratégicos para essa área, e a partir desses objetivos fez-se uma primeira seleção de indicadores finalísticos que traduziam tais objetivos. Uma vez elaborada uma primeira versão desses indicadores, iniciou-se um processo de negociação com cada Secretário de Estado, com vistas à calibração das metas, e eventualmente, incorporação e/ou remoção de algum resultado. (GUIMARÃES e CAMPOS, 2008, p.6).

Para tanto, além da implantação do acordo de resultados, considerado como o princípio da gestão por resultados no governo mineiro, as mudanças instituídas pelo PMDI 2007-2023, na segunda geração de políticas, também contribuíram para reforçar o modelo de resultados, na medida em que operacionalizaram metas e indicadores de desempenho para o Estado.

Ademais, a segunda geração do Choque de Gestão envolve outro conjunto de medidas que não as mudanças instituídas no PMDI. Foco desse trabalho, o Programa Estado para Resultados, que auxilia na construção do modelo de gestão por resultados, será apresentado a seguir sob a forma de um estudo de caso em três seções: fatores históricos, cuja análise ressalta os motivos e alternativas para a criação do Programa; vinculação funcional e atividades, seção que refere às funções da estrutura; e evolução da estrutura interna do Programa, que atenta para as mudanças ocorridas ao longo do Programa, bem como suas dificuldades e fatores de sucesso focados nas três unidades: unidade de gestão estratégica, unidade de empreendedores e unidade de indicadores.

3.2 O Programa Estado para Resultados

3.2.1 Fatores Históricos

Apesar das eleições de 2006 não ocasionarem transformações na liderança política do governo, ou seja, apesar de se iniciar um segundo mandato do mesmo governador em Minas Gerais, o foco do modelo de gestão foi modificado como comenta o entrevistado A:

Dada a mudança do governo em 2006, você tem a construção do novo modelo de gestão. Ele vai ser ancorado basicamente em um foco maior para a sociedade, ou seja, deixa de ser um choque de Gestão do “governo para o governo”. (ENTREVISTADO A)

O comentário evidencia um direcionamento do Choque de Gestão para a sociedade, ou seja, a reforma deixaria de se concentrar somente nos órgãos internos da administração pública e passaria a se preocupar em medir os benefícios e malefícios alcançados pelas políticas governamentais. Um exemplo claro é dado pelo mesmo entrevistado:

[...] a inovação do escritório de projetos (GERAES) – na primeira geração de políticas do Choque de Gestão – conseguiu melhorar os prazos de entrega para construção de escolas, bem como contabilizar o número exato de quantos alunos eram beneficiados, porém, não havia preocupações com a proficiência em matemática ou com o nível de leitura dos alunos e, dessa maneira, não era possível saber se a educação estava melhorando de fato no Estado. (ENTREVISTADO A)

Outro entrevistado disserta sobre o mesmo assunto:

Você tinha na SEPLAG, como ainda tem, uma unidade responsável pelo gerenciamento de projetos que é o GERAES e outra unidade responsável por aquilo que a gente chama de agenda e acordo de resultados. Qual foi a evolução que mostrou a necessidade da criação de mais uma unidade chamada Estado para Resultados? O que a gente observa é que a execução de projetos por si só e a superação de obstáculos que constam da agenda, não induziam a busca de resultados entendidos como ganhos sociais palpáveis, como ganhos para a sociedade, ganhos que fossem além da mera realização do projeto. [...] Quando falamos em pactuar resultados, falamos em resultados expressos, quantificados, traduzidos em metas e estejam atribuídos a diferentes unidades que integram a administração estadual. (ENTREVISTADO C, grifo nosso)

A partir da fala dos entrevistados A e C, observa-se que ambos consideram que havia uma lacuna no processo de planejamento da primeira geração do Choque de Gestão mineiro.

Seria necessário mudar o foco das políticas, preocupando-se mais com os resultados e efeitos gerados pelos programas governamentais que com os produtos gerados por eles.

A tentativa de introduzir essa lógica de resultados ocorreu ao longo de 2006, último ano da primeira geração do Choque de Gestão, no momento em que a divisão estratégica em áreas de resultados era planejada e os resultados finalísticos eram criados no PMDI 2007-2023 (ENTREVISTADO C). Entretanto, uma preocupação foi qual unidade na administração pública seria responsável por gerenciar as idéias que estavam sendo registradas no PMDI?

Decorrente dessa cogitação, os motivos para a concepção de uma nova unidade na administração pública mineira começaram a surgir como comenta o entrevistado B:

Com o PMDI (2007-2023) veio a inserção de indicadores finalísticos que a gente não tinha de forma tão explícita. Então quando você cria indicadores e os organiza em áreas de resultado, quando você começa a redefinir algumas iniciativas estratégicas, você pensa: como vamos fazer a gestão disso? (ENTREVISTADO B)

Esse relato sugere que seria necessário pensar em alternativas quanto à gestão das áreas de resultado e indicadores finalísticos do PMDI. Podemos ponderar três opções: capacitar servidores de diferentes órgãos da administração pública para intervir nesse processo e ligá-las a uma unidade já existente; inserir pessoas capacitadas nos órgãos governamentais já existentes; ou, em terceiro lugar, criar uma nova estrutura na administração estatal.

Para essa última alternativa – criar uma nova estrutura na administração estadual – surge a aparente contradição: a relação inversamente proporcional entre reforma gerencial do Estado, que dentre seus princípios propõe a prestação de serviços públicos com eficiência sem acréscimo de estrutura, e a criação de uma nova unidade para a gestão pública. Ou seja, a incongruência entre movimento gerencial, que prega a diminuição do tamanho do Estado, e criação de nova estrutura no setor público. De acordo com Kaplan e Norton (2005), quando, entretanto, uma organização cria uma unidade que foca a racionalização e concentração dos processos de gestão, esse número não representa um aumento adicional grande para a organização (KAPLAN e NORTON, 2005).

Com a mesma lógica utilizada por Kaplan e Norton (2005), de concentração dos processos de gestão, um dos argumentos utilizados pelo Entrevistado F sugere o valor de uma unidade que foca os resultados:

[...] nós estamos caminhando numa trajetória gerencial que busca maior flexibilidade, maior capacidade de implementação nos prazos que são exigidos, foco maior nos resultados e menos nos meios, por isso a importância de uma unidade. (ENTREVISTADO F)

Uma das alternativas cogitadas para gerenciar as áreas de resultados e indicadores do PMDI foi ligar a idéia de utilizar a estrutura da Secretaria Adjunta de Planejamento (ENTREVISTADO F). Contudo, o Entrevistado F apresenta um dos motivos para descartar a hipótese:

Foi pensado utilizar a estrutura da secretaria adjunta da SEPLAG para coordenar. [...] Porém no desenho final, optamos por uma unidade separada, porque a chance do secretário adjunto de planejamento se ocupar com outros assuntos daquela estrutura era muito grande. (ENTREVISTADO F)

Destaca-se, a partir do relato, a necessidade de criar uma estrutura dedicada, exclusivamente, aos propósitos idealizados. Assim, a nova unidade, chamada de Programa Estado para Resultados, foi criada como uma relação direta com o PMDI 2007-2023. Como argumenta o entrevistado C, o Programa praticamente decorreu do PMDI (ENTREVISTADO C):

Quase que decorreu do PMDI. Quando a gente estava elaborando o PMDI, quando começamos a falar de indicador finalístico, surgiu a questão: e aí? Nós estamos instituindo indicadores, esses indicadores vão ser traduzidos em metas, essas metas, portanto, irão para os Acordos de Resultados e têm que ser acompanhadas de maneira tecnicamente preparada. Então, quando o PMDI foi elaborado, já se tinha em mente a necessidade de alguém no Estado abarcar essa responsabilidade. (ENTREVISTADO C, grifo nosso)

Cabe examinar a relação da palavra “quase” no início da frase do entrevistado. Esse aspecto lexical relaciona-se com a possibilidade da existência de outros fatores para a criação do Programa que não sejam o PMDI e a existência de indicadores e, realmente, todas as entrevistas apontam para demais motivos.

Um desses outros motivos, e não menos importante para a criação do Programa, seria uma lacuna existente entre o executivo principal do Estado (secretários, secretários adjuntos, vice-governador, governador, etc) e o escritório de projetos implantado no primeiro mandato (GERAES). Um identificador na fala de todos os entrevistados foi a relação desproporcional entre a quantidade de informação gerada pelo GERAES e a capacidade do executivo principal de filtrá-la, ou seja, toda a informação gerada sobre os projetos não era assimilada satisfatoriamente pelos tomadores de decisão. Como exemplo foi lembrado pela fala dos entrevistados que no governo 2003-2007 alguns servidores da equipe do executivo principal

recebiam mensalmente um conjunto de *status report*, que sintetizava a situação de todos os projetos estruturadores, mas não era possível identificar os principais problemas nos projetos e porque estavam atrasados (ENTREVISTADOS A e B). Destarte, nota-se que não havia um foco na transmissão de pontos-chaves dos projetos estruturadores para o executivo principal, o que poderia até prejudicar o próprio desenvolvimento dos projetos.

A partir desta demanda, foi desenvolvida a função de gestão estratégica no Estado para Resultados, esta função, visa “filtrar” questões principais dos projetos estruturadores e transmiti-las ao executivo principal. O executivo interessado na gestão estratégica da segunda geração do Choque de Gestão foi o recém eleito vice-governador do Estado e anterior secretário de planejamento. Sobre a necessidade de se criar um mecanismo de “filtro” de informações estratégicas e uma unidade responsável pela tarefa, comenta o entrevistado A:

[...] o GERAES estava funcionando e gerava um monte de informação, mas como você vai conseguir levar o tomador de decisão às informações importantes, ou melhor, as informações estratégicas e filtradas? [...] Precisava-se de uma unidade que fizesse esse filtro e levasse a informação pra o vice-governador, ou seja, começasse a transferir informação mais precisa e atualizada de como a estratégia estava avançando e como estava a implementação das políticas. Então pra isso havia uma demanda específica: tinha que se criar uma unidade para isso. (ENTREVISTADO A, grifo nosso)

No processo de desenvolvimento e implementação deste “filtro” de informações foram estabelecidas reuniões executivas chamadas de Comitês de Resultados cujo objetivo era definir um plano de ações estratégico capaz de auxiliar no alcance dos objetivos perseguidos, bem como deliberar planos de intervenção (ENTREVISTADO A). No início do Programa, as reuniões seriam uma forma de apresentar os marcos e indicadores das áreas de resultado, bem como atualizar as ações, riscos e dificuldades, em cada área de resultado. As reuniões geralmente ocorreriam com a presença do vice-governador e a participação das equipes do Escritório de Projetos (GERAES), Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPLOR), Subsecretaria de Gestão (SUGES) e Programa Estado para Resultados (EpR), além de representantes de secretarias de Estado envolvidas com a área de resultado em questão.

A origem dessas reuniões de comitês são duas: experiências de “comitês de projetos” já realizados em algumas secretarias de Estado e um dos subprodutos da consultoria especializada que trabalhou na revisão do PMDI 2007-2023 (ENTREVISTADO F). O primeiro ponto diz respeito a reuniões realizadas na Secretaria de Estado de Transportes e

Obras Públicas (SETOP) e no Sistema Estadual de Meio Ambiente (SISEMA) e o segundo aborda a interseção da consultoria que visualizou a oportunidade de relacionar essas reuniões com as áreas de resultados recém desenhadas.

Existem duas origens: nós fizemos comitês de projetos na SETOP e no SISEMA, então, por arranjo com esses secretários, quer dizer, arranjos informais, utilizando a estrutura de gerenciamento de projetos, nós começamos a fazer comitês. Foi uma experiência muito boa. Um secretário me deu um feedback muito importante – uma vez por mês eu vejo como está o serviço em cada ponta. E durante a consultoria, quando nós desenhamos as áreas de resultado, nós vimos que tinha a chance de inserir esses comitês. Então tem duas origens: de uma prática de comitê de projetos, que depois evoluiu para o comitê estratégico por área de resultado pela consultoria. (ENTREVISTADO F)

Outro instrumento, adotado pela área de estratégica, foi o plano de ação com objetivo de “filtrar” problemas, riscos, dificuldades e oportunidades estratégicas das áreas de resultado (originados, ou não, das reuniões de comitês) e organizá-las em um sistema de tecnologia da informação. Entende-se por plano de ação o instrumento pelo qual ações corretivas e preventivas de questões envolvendo os projetos estruturadores são elaboradas, documentadas e monitoradas até sua finalização, através dele são atribuídas responsabilidades e determinadas às circunstâncias em que o trabalho deverá ser realizado, sendo visto pelas partes interessadas dos projetos (MINAS GERAIS, DIRETRIZES PARA PREENCHIMENTO DE PLANO DE AÇÃO, 2009). Ainda que o instrumento, já fosse utilizado pelo GERAES, o Estado para Resultados procura potencializar os benefícios deste instrumento.

Além das reuniões de comitês e planos de ação, ambos relacionados com a idéia de “filtrar” informações, havia ainda a necessidade de um processo de “alinhamento” dentro da gestão estratégica. Denomina-se “alinhamento” a tarefa de assegurar sinergias entre equipes, processos, unidades de negócio e parceiros externos, cujo propósito, segundo Kaplan e Norton (2006), é assegurar que a estratégia, como instrumento de comunicação e de gestão, chegue aos níveis da organização e seja compartilhada (KAPLAN e NORTON, 2006).

Em resumo, o Entrevistado B comenta sobre a função de gestão estratégica do Programa Estado para Resultados:

Existia na SEPLAG um grupo de pessoas com uma quantidade muito grande de tarefas que não permitia focar a gestão estratégica de alguns problemas, tanto que o EpR foi criado para completar um ponto faltante nessa cadeia que é o plano de ação, os comitês de resultado: seria um filtro.

E isso pode ser chamado de gestão estratégica: ter alguns pontos problemáticos que podem ser mudados se bem acompanhados, a gente debate isso com o coordenador do EpR, com o vice-governador, com os gerentes de projetos. (ENTREVISTADO B, grifo nosso)

De modo adicional à lógica de resultados trazida pelo PMDI e a gestão estratégica, a idéia das pessoas que comporiam o Programa surgiu no *Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)* do governo do Chile, inspirando a criação dos novos cargos para a estrutura, chamados “empreendedores públicos” (ENTREVISTADO D),

O atual coordenador do EpR fez uma visita ao Chile e viu que alguns cargos, altos cargos, de empresas estatais ou dirigentes de agências governamentais eram providas de algo muito semelhante do setor privado, mas com a participação do congresso - governo e oposição. Então, uma empresa recrutava profissionais e os submetia a um processo que tinha a participação de parlamentares. Ele então trouxe essa idéia e fez a proposta de que alguns cargos no Estado, vinculados a projetos estruturadores, onde não houvesse capacidade das secretarias de alocar um profissional com as qualificações requeridas, fossem atendidos por intermédio dos empreendedores. (ENTREVISTADO C)

A adaptação do sistema chileno para Minas Gerais, ocorre então em um contexto de *benchmarking*, cujo objetivo é buscar “melhores práticas”, idéias e procedimentos operacionais que possam levar a um desempenho superior (BOGAN, 1994). O método, usualmente utilizado no setor privado, com a premissa de que as organizações devem “olhar para fora” para encontrar as práticas inovadoras, foi utilizada também no setor público, tendo em conta a experiência em recursos humanos do Chile.

A idéia de criação dos cargos de empreendedores públicos surgiu para complementar a idéia de resultados advinda da discussão do modelo. Os empreendedores seriam uma “força-tarefa” para atuar na nova unidade (EpR) e em outras áreas, como nos projetos estruturadores e associados, em secretarias de Estado e em áreas estratégicas do governo. Como comenta o Entrevistado D,

[...] a “sementinha” mesmo do programa de empreendedores foi da necessidade que eles (quem construiu o PMDI) viram de ter pessoas que dedicassem exclusivamente a produzir resultados [...]. (ENTREVISTADA D)

Assim, a idéia de possuir pessoas com dedicação exclusiva para alcançar resultados, ligada ao *Sistema de Alta Dirección* chileno, inspirou uma nova forma de recrutamento de pessoas alocadas em funções críticas do Estado. Todo o processo de adaptação e formalização dos empreendedores públicos será descrito na seção Unidade de Empreendedores.

Dessa maneira, em síntese, a criação do Programa Estado para Resultados na administração pública mineira deu-se por dois motivos principais: o primeiro diz respeito ao próprio gerenciamento das mudanças da estratégia do governo demonstrada no PMDI 2007-2023 e sua preocupação em propor indicadores e traduzi-los em metas; e o segundo aborda o gerenciamento estratégico das ações de governo, transformado em comitês de resultado, plano de ação e na busca pelo aprimoramento do alinhamento estratégico. A questão relativa à mão-de-obra do Programa foi completada com a lógica dos empreendedores públicos, entendidos como uma força tarefa para as ações consideradas como importantes no Estado.

A próxima seção disserta sobre a regulamentação e vinculação do Programa Estado para Resultados, bem como suas principais atividades e relação com os demais órgãos da administração pública mineira.

3.2.2 Vinculação funcional e atividades

Assim, com vistas a proceder a gestão estratégica das áreas de resultado, bem como acompanhar os indicadores do PMDI, através da alocação de empreendedores públicos, a criação do Programa ocorreu pelo art. 8º da Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007, instituindo os seguintes objetivos:

- I. viabilizar a ação coordenada do Estado nas Áreas de Resultado definidas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI;
- II. alinhar as ações estratégicas de governo, de forma a proporcionar a atuação articulada dos órgãos e das entidades encarregados da gestão de Projetos Estruturadores e Projetos Associados;
- III. incentivar o alcance dos objetivos e metas das Áreas de Resultado, Projetos Estruturadores e Projetos Associados;
- IV. acompanhar e avaliar os resultados das políticas públicas implementadas pela Administração Pública do Poder Executivo estadual; e
- V. oferecer conhecimento público das metas e resultados relacionados à gestão estratégica do governo, de forma a contribuir para o seu controle social. (Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007)

Em alusão à norma, destaca-se que as atividades listadas inicialmente para o Programa Estado para Resultados, resumem-se na atuação de frentes que viabilizem a estratégia de governo (ENTREVISTADO A), difundida, principalmente, no PMDI 2007-2023. Essas frentes, por sua vez, destinam-se, essencialmente, ao monitoramento dos indicadores de resultados e metas, ao gerenciamento de riscos complexos evidenciados no monitoramento dos projetos estruturadores, e organizados em reuniões de comitês e planos de ação. Os empreendedores estão ancorados nessas frentes, ou seja, são alocados de acordo com as questões mais críticas do governo.

Grande parte das funções do Programa é relacionada, portanto, com a implementação do planejamento estratégico e, assim, a manutenção de demandas estratégicas adicionais e rotinas persistentes de coordenação da ação governamental. Um exemplo relevante de coordenação se insere no instrumento dos comitês de resultado que, através da reunião de diferentes atores governamentais e apresentação de resultados, visa “sensibilizar” os gestores quanto aos atrasos e o não cumprimento do planejamento na presença do vice-governador, e, favorecer, assim, o engajamento coletivo da organização em torno dos resultados e produtos a serem alcançados.

Além disso, é importante ressaltar a forte ligação existente entre as estruturas GERAES e SUMIN, que agem por meio do monitoramento intensivo no sentido de auxiliar a execução das ações em outras secretarias, e o Programa Estado para Resultados que realiza atividade similar no nível estratégico, uma vez que essa estrutura se relaciona diretamente com a alta gerência das outras estruturas de governo (BORGES, 2008).

Considerando a função de coordenação do Programa e sua relação com a alta gerência, sua vinculação à estrutura de governo foi regularizada pelo decreto nº 44.447, de 26 de janeiro de 2007, que classificou o EpR um *staff* direto do vice-governador do Estado:

Art. 1º Fica delegada competência ao Vice-Governador do Estado para dirigir o Programa Estado para Resultado, sem prejuízo do exercício direto da competência originária pelo seu titular. (Decreto nº 44.447, de 26 de janeiro de 2007)

Além da direção pelo vice-governador do Estado, o Programa conta com a gerência de um coordenador executivo e um coordenador adjunto, bem como com o suporte da SEPLAG. Como comenta um entrevistado:

[...] é uma unidade que eu costumo dizer que possui a alocação e a vinculação a uma unidade administrativa na SEPLAG e a vinculação funcional ao vice-governador. (ENTREVISTADO C)

Essa “vinculação funcional” configura-se como uma definição importante na medida que conferiu maior autoridade ao Programa instituído. Como comenta o Entrevistado C, a vinculação ao vice-governador do Estado garantiu não só respaldo político, mas também “respaldo técnico ao gerenciamento estratégico das ações de governo, principalmente ao ciclo de comitês de resultado” (ENTREVISTADO C). E completa, que para exercer tal atividade é essencial que o vice-governador seja uma pessoa tecnicamente preparada e não somente preocupada com o arranjo político em questão (ENTREVISTADO C).

Outro ponto importante nessa discussão, atenta que a vinculação a um ente político – cargo de vice-governador transforma, portanto, o EpR em uma unidade transitória na administração pública, já que, não é possível afirmar que o mesmo vice-governador continuará no cargo após quatro anos de mandato. A proposta foi então transformar o Programa em uma estrutura provisória da administração pública com início em 2007 e fim em janeiro de 2011².

A determinação de prazo para o Programa distingue-se das demais estruturas permanentes do governo, e pode ser interpretada como uma vantagem ou como um desafio. Como observa o Entrevistado F a temporalidade do Programa é positiva:

[...] se você mantiver a estrutura no mesmo formato, ela enrijece. Ela desenvolve mecanismos de perpetuação, ela desenvolve mecanismos que atrapalham a inovação. O caráter temporário do EpR é uma vantagem. Não estamos construindo custo fixo, ninguém pensa que vai ficar o resto do tempo aqui, e isso é bom, cada um fica um pouco desconfortável em saber que não possui estabilidade. (ENTREVISTADO F, grifo nosso)

[...] ela é variável, ela não representa custo fixo para o governo, ela vai acabar em janeiro de 2011 e o governo pode decidir que não gasta nem mais um centavo com ela e nós não temos nada permanente, tirando os móveis, são servidores públicos que podem ir para outras áreas, são empreendedores públicos que podem ser exonerados e são outros servidores que estão emprestados e podem voltar para a sua alocação de origem. Então, [...] nós não construímos um prédio, nós não fizemos um concurso e nada havia de permanente aqui, então, assim, a gente pensou nisso, não criar uma nova unidade que como outras unidades do setor público, que quando perdem o sentido, ficam tentando arrumar alguma coisa para fazer para continuar no longo prazo. (ENTREVISTADO F)

² Dessa maneira, todos os cargos associados a estrutura do Programa também seriam provisórios, incluindo os cargos de empreendedores públicos, com fim em Janeiro de 2011.

Por outro lado, o Entrevistado C ressalta como ponto negativo a dificuldade de absorção pela estrutura permanente do Estado quando o Programa findar, principalmente quanto às atividades dos empreendedores públicos.

Outra coisa que me preocupa, a unidade, assim como os cargos serão extintos em 2011, então muitas das funções precisaram ser assimiladas pelas estruturas permanentes. Nós não vamos poder partir do pressuposto que os empreendedores vão continuar no Estado e essa também não é a definição implícita ao cargo de empreendedor, que são pessoas que vem para suprir carências identificadas, não para suprir a administração de profissionais de uma forma ampla, ele vem para resolver um problema e não a administração são coisas muito distintas. (ENTREVISTADO C)

Em síntese destaca-se o papel do Programa Estado para Resultados como fonte de coordenação da estratégia governamental, legitimado por um ente político do governo e, portanto, provisório na administração pública estadual. No entanto, apesar dos esforços na concepção do modelo, muitas dificuldades de implementação surgiram a medida que o programa foi sendo construído, proporcionando modificações na idéia inicial.

Uma dessas dificuldades iniciais de implementação do Programa pode ser associado, principalmente, à “novidade” trazida pelo modelo de resultados no setor público. De acordo com um entrevistado: “A primeira coisa é, se você está estruturando do zero, aparecem uma série de questões” (ENTREVISTADO A), além do que se uma nova estrutura de gestão é construída, ela não será assimilada de imediato por seus atores internos e externos como comentário:

Qualquer coisa que é nova demora para ser assimilada, principalmente no Estado com sua dimensão e tamanho. Isto é intrínseco a qualquer inovação que existe na gestão: ela demora a ser conhecida e dominada, por nós e mais ainda fora, pelas secretarias do governo porque envolve todo o conjunto de secretarias da administração estadual. Essa é uma questão inevitável. (ENTREVISTADO C)

Outra questão atenta para a falta de experiências semelhantes em gestão pública no Brasil (ENTREVISTADO C).

E a falta de tradição na administração pública brasileira desse tipo de atividade. Então nós não tivemos como buscar na experiência nacional referências prévias consolidadas. A gente conhecia algumas iniciativas isoladas em outros países. (ENTREVISTADO C)

Assim, a evolução da estrutura do Programa, desde sua configuração inicial, até sua atual forma com divisão de três unidades de trabalho principais, será descrita na próxima seção.

3.2.3 Evolução da estrutura interna do Programa

A estrutura funcional do programa percorreu um longo caminho antes de admitir a atual configuração. A metodologia para implementação utilizada, segundo o entrevistado C, foi “tentativa e erro” (ENTREVISTADO C), ou seja, o modelo criado foi se transformando com práticas internalizados na rotina para adquirir uma estrutura adaptada.

Tentativa e erro. Percepção de como as necessidades do Estado se apresentavam e como precisava a unidade assumir como atividade sua para completar o acompanhamento e a avaliação de política pública. Essa configuração atual decorreu do amadurecimento mesmo da unidade, traduzido por medidas que cada um da equipe técnica foi vivendo, relatando e analisando até que se assumiu essa configuração hoje. (ENTREVISTADO C)

No primeiro momento, a estrutura interna planejada para o Programa, excluindo-se a coordenação por três pessoas do provimento e gestão dos cargos de empreendedores públicos, era matricial e composta, principalmente, de treze empreendedores responsáveis por treze áreas de resultados, ou seja, todas as atividades referentes a uma área de resultado eram de responsabilidade de um único empreendedor *sênior*. Sobre essa estrutura dois entrevistados comentam que havia, então, os empreendedores internos do Programa chamados de “guardiões” das áreas de resultados:

Antes cada responsável por área de resultado tratava de tanto dos indicadores como das outras funções. A gente não tinha uma especialização. O empreendedor era então o “guardião” da sua área de resultado e tudo o que era assunto passaria por ele. (ENTREVISTADO B)

A primeira tentativa foi definir pessoas responsáveis por área de resultado, criar um perfil que seria o “guardião” de cada área. Então existiam 13 pessoas, uma por área de resultado. A idéia era uma pessoa que dominasse um pouco a área tanto do ponto de vista dos resultados, quanto dos projetos, além possuir um grande radar para o que está acontecendo. [...] Os responsáveis teriam que ser pequenos gênios no sentido que deveriam dominar todas as partes: dialogar com os projetos (GERAES, secretarias, etc.), fazer os comitês, acompanhar os indicadores finalísticos, conhecer completamente as áreas. (ENTREVISTADO A, grifo nosso)

Atenta-se, no relato do Entrevistado A, que os “guardiões” teriam que dominar uma quantidade de tarefas muito distintas entre si. Tal premissa provocou uma dificuldade para encontrar perfis “completos”, ou seja, perfis que abarcassem tanto a administração de indicadores, como a apresentação dos comitês de resultado, o diálogo com as secretarias de Estado, etc. Por exemplo, um perfil de empreendedor poderia possuir maior facilidade em

se comunicar com outras secretarias e conseguir informações para as reuniões de comitê, mas não deter habilidades para formatar a apresentação e selecionar as informações mais relevantes para a pauta; da mesma forma, embora outro perfil de empreendedor possuísse facilidades com apresentações de comitês, não se familiarizava com os indicadores finalísticos. Nesse sentido, geralmente, uma pessoa sozinha não conseguia administrar satisfatoriamente todas as suas demandas, como explica a frase:

Depois fomos ver que essa estrutura – “guardiões” – não era legal, pois você precisa de um perfil específico para mexer com indicadores. Talvez você tenha uma pessoa que é muito boa para gerir uma área, algumas ações, articulada, que consegue por na mesma mesa atores importantes e resolver problemas, mas às vezes ela não é boa com números. Isso implicou em uma dificuldade. (ENTREVISTADO B)

Ademais, o Entrevistado B coloca a hipótese de que a não especialização das atividades pelos empreendedores poderia prejudicar o desenvolvimento do Programa (ENTREVISTADO B) vez que as habilidades dos empreendedores “guardiões” estavam “escondidas” pelo número diferenciado de tarefas desempenhadas. Por exemplo, um empreendedor poderia possuir habilidades e conhecimento técnico satisfatório para trabalhar com os indicadores, mas suas outras responsabilidades – comitês, reuniões, apoio à implementação de projetos, etc – não deixavam espaço para o desenvolvimento dessas medidas, o que acabaria por não acrescentar ao Programa um quadro melhor de indicadores finalísticos.

A interlocução entre os treze “guardiões” e o coordenador executivo do Programa também não era fácil. Além de ter que trabalhar com um número grande de interlocutores e de ser dispendioso – muito tempo gasto na comunicação, alguns desses não possuíam a facilidade de transmitir a informação. Assim, como coloca o entrevistado B, o custo do aprendizado era muito alto com essa estrutura matricial:

No início você tinha um responsável por área de resultado e eles tinham que fazer uma interlocução com o coordenador do Programa. Então existia, só aqui dentro mais de 10 interlocutores, era muita gente para ele conversar e ele teria que trabalhar com todos esse, independente da facilidade de comunicação. O custo do aprendizado era muito alto. Até a própria agenda ficava complicada. (ENTREVISTADO B)

Um terceiro ponto atenta para uma “idealização” das áreas de resultado na concepção do Programa, ou seja, no início pensava-se em semelhança entre as treze áreas de resultados e, por isso, a necessidade de treze empreendedores. Contudo, percebeu-se, na realidade, que nem todas as áreas de resultado era iguais (ENTREVISTADO F). Uma das

constatações, por exemplo, aborda a não necessidade de dirigentes para todas as áreas, pois apresentam demandas, dedicação e são priorizadas de diferentes formas. O relato do Entrevistado F registra tal fato:

[...] a concepção inicial era muito idealizada, pensando que todas as áreas de resultado fossem iguais. E elas são diferentes porque elas têm uma configuração diferente. E nós vimos que, dada a configuração dos dirigentes das áreas de resultado, isso, passa ser real na gestão, para ser real à realidade, a gente tinha que mudar cada área de resultado tinha que ter uma determinada configuração. (ENTREVISTADO F)

Assim, a estrutura matricial existente inicialmente no interior do Programa trazia as seguintes dificuldades: domínio de um número de tarefas muito diversificadas entre si por um único empreendedor; dificuldade em encontrar perfis adequados para desempenhar o papel de “guardiões” das áreas de resultados; ausência de foco e especialização em atividades determinadas; dificuldade de comunicação com o coordenador do Programa; e idealização entre as áreas de resultados. De forma que, na percepção dos entrevistados, a estrutura não funcionou.

A partir dessa constatação, já em 2008, para efeito de organização interna, resolveu-se quebrar a estrutura dos treze responsáveis em duplas, sendo um deles responsável pela interlocução e tarefas habituais e o outro somente pelas atividades que já lhe conferiam. Em um curto intervalo de tempo, essa estrutura sofreu nova modificação: três pessoas escolhidas pelo coordenador do Programa seriam os “facilitadores”, ou seja, dos treze empreendedores, nove se dividiriam em três equipes coordenadas por três empreendedores responsáveis pela interlocução e relacionamento com o coordenador executivo do Programa.

Após a criação das figuras de facilitadores, um deles resolveu redistribuir as funções entre sua equipe: uma pessoa ficaria responsável somente pelos indicadores, outras pelos comitês de resultado. A idéia de especialização, pela afinidade com as funções desempenhadas, se espalhou nas outras duas equipes que também remanejeram suas atividades entre os empreendedores. A partir da percepção entre os demais membros da equipe, que esta estrutura permitia uma melhor organização, as outras equipes passaram a adotar a mesma configuração.

A primeira quebra de se criar um time responsável pela gestão de indicadores surgiu com uma idéia de um facilitador de dividir entre eles uma pessoa mais responsável por indicadores e outra mais pela parte estratégica: o fulano ficava com toda a parte de indicadores e ele ficava com

os projetos e comitês. Então não foi uma divisão de unidades, mas uma divisão interna, dentro da equipe dele de facilitador. (ENTREVISTADO A)

Pode-se concluir, a partir dessa seção, o caráter mutante do modelo. As diferentes estruturas adotadas desde a sua criação do Programa refletem um processo de construção permanente, em continuada transformação e tentativa de aperfeiçoamento. Como comenta o Entrevistado C: “[...] essa configuração atual decorreu do amadurecimento da unidade, traduzido por medidas que cada um da equipe técnica foi vivendo, relatando e analisando até que se assumiu essa configuração hoje” (ENTREVISTADO C). Atenta-se, portanto, para o modelo incremental do Programa Estado para Resultados, que foi construído de forma gradual, com a contribuição de diferentes fatores e percepções.

As unidades criadas, de acordo com as principais frentes do Programa foram três: Unidade de Gestão Estratégica, Unidade de Empreendedores e Unidade de Indicadores, e serão descritas a seguir.

3.2.3.1 Unidade de Gestão Estratégica

A unidade de gestão estratégica é responsável por monitorar os riscos complexos das áreas de resultado por meio de planos de ação e atuar intersetorialmente, gerir as reuniões do comitê de resultados (BORGES, 2008). A unidade de gestão estratégica dedica-se, assim, exclusivamente às atividades relativas a comitês de resultados, planos de ação, apoio a gestão dos projetos estruturadores, associados e áreas estratégicas. Destaca-se que essa unidade foi considerada a unidade com as ações mais desenvolvidas do Programa, principalmente porque contém a realização dos comitês – foco dessa seção:

O que nós temos de mais desenvolvido hoje é a capacidade de filtrar informação e levar para o Vice, que são os comitês. (ENTREVISTADO A)

Como já mencionado, os comitês são reuniões executivas, presididas por atores relevantes do tema em questão, bem como os coordenadores do Estado para Resultados e o vice-governador, com duração de sessenta minutos no máximo, originadas da necessidade de “filtrar” informações estratégicas e alcançar objetivos perseguidos.

De acordo com Borges (2008), a reunião de comitê resume-se em uma reunião da alta gerência para apresentar as informações produzidas pelas equipes envolvidas no projeto ou

área de resultado, tais como ações, marcos, riscos, dificuldades, indicadores e resultados das intervenções, ao vice-governador, dando-lhe subsídios para que decisões estratégicas sejam tomadas. E completa que os produtos principais do comitê são a ciência do vice-governador e o reforço por parte dele de que aquelas ações são estratégicas, indicando que a não realização das metas estabelecidas serão cobradas contundentemente pelo mesmo (BORGES, 2008).

Baseados em tais premissas e seguindo as diretrizes de respostas dos entrevistados, os objetivos principais das reuniões são, portanto, auxiliar o processo de tomada de decisões (ENTREVISTADO A), e “levantar esforços para alcançar resultados” (ENTREVISTADO B).

O “filtro” é criado antes do comitê e para montar o comitê. O comitê propriamente dito é para que o vice-governador tenha uma informação e gere uma tomada de decisão, uma colagem da estratégia, ou seja, fazer que coisas que não estão caminhando caminhem. Dentro da saúde, por exemplo, você tem os gerentes, os secretários de Estado, e eles não dialogam muito na reunião não. Essa é uma reunião que a gente vai levar o problema ou a situação, o vice-governador pega algumas questões que são colocadas tanto para os secretários como para os gerentes e aí você tem uma decisão: “por que isso está atrasado? Por causa disso, disso e disso”. E uma solução de despacho, muito pragmática e muito pontuada, e não uma reunião comum. São poucos os momentos de grande diálogo. Na maioria das vezes é um diálogo muito conciso em que o Vice da algumas direções, se tiver alguma discordância, na hora a discordância é colocada, você tem um momento rápido de discussão, mas rapidamente se chega num ponto. (ENTREVISTADO A, grifo nosso)

E qual é objetivo de fazer um comitê? É colocar na mesma mesa atores relevantes para tentar resolver um problema e no meio dessa mesa está o problema. Quer dizer, o comitê é orientado por um problema e quando a gente fala de problema estamos falando de resultado, de levantar esforços para alcançar resultados. Então a gente está falando sempre da entrega, do resultado, de melhorar...é isso que orienta o comitê. (ENTREVISTADO B, grifo nosso)

Nesse aspecto, é importante ressaltar o papel da organização da apresentação do comitê, anteriormente à data de realização da reunião – chamado pelo Entrevistado A de “filtro”. Todos as unidades e atores relacionados como tema da reunião, levantam esforços para diminuir a assimetria informacional entre os participantes, bem como destacar as questões mais estratégicas para serem discutidas na reunião. Tal acontecimento gera certa pressão para que a apresentação seja clara, objetiva e ações efetivas, ampliando, ainda mais, a responsabilização dos executivos pelos resultados.

Inicialmente, os comitês eram realizados somente para as treze áreas de resultados descritas no PMDI 2007-2023 e “foram criados paralelamente ao Programa, pois uma de

suas funções principais foi apresentar um comitê de resultados” (ENTREVISTADO B). A primeira “rodada” de comitês basicamente apresentou o que foi planejado para o governo, como relata o Entrevistado C:

Esse formato de reunião de comitê por área de resultado foi importante realizá-las no começo, até para os interlocutores conhecerem o que estava constado em cada área de resultado e conhecer todos os projetos, pois até a lógica de indicadores finalísticos ficava mais clara quando se participava de um comitê: você vê qual é o resultado, aquilo que se busca pactuar e os projetos que contribuem para alcançar aquele resultado. (ENTREVISTADO C)

No entanto, enquanto o Entrevistado C considera importante a visão geral trazida pelas primeiras reuniões de comitê de resultados apresentadas, outro entrevistado as considera como um dos efeitos da dificuldade de implantação do Programa Estado para Resultados. A primeira “rodada de comitês” não possuía um modelo, um padrão para a apresentação, e muito do que foi mostrado era o planejamento dos projetos de 2007, já que não se sabia ao certo o que retratar na apresentação (ENTREVISTADO A). Exemplo disso era a contradição existente na divisão de tarefas para a realização dos comitês: o comitê era, então, de responsabilidade do EpR – convidar pessoas, organizar a apresentação – mas quem apresentou as primeiras reuniões foi o GERAES, que neste primeiro momento era a fonte primária das informações apresentadas (ENTREVISTADO A).

A segunda rodada de comitês, ao contrário da primeira, concentrou-se nas entregas estratégicas e em resultados mais importantes, focando algumas áreas de resultado em especial. A Tabela 1 apresenta o número de realização de comitês desde o ano de 2007 até outubro de 2009.

Tabela 1: Número de Reuniões de Comitê por Áreas de Resultados

ÁREA DE RESULTADOS	2007	2008	2009 ⁽¹⁾
Defesa Social	4	11	5
Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce	1	2	2
Educação de Qualidade	2	3	1
Inovação, Tecnologia e Qualidade	1	4	2
Investimento e Valor Agregado de Produção	3	8	3
Logística de Integração e Desenvolvimento	1	3	2
Protagonismo Juvenil	1	12	13
Qualidade Ambiental	1	4	1
Qualidade e Inovação em Gestão Pública	0	5	9
Qualidade Fiscal ⁽²⁾	0	0	0
Rede de Cidades e Serviços	3	7	13
Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva	2	8	2
Vida Saudável	1	2	1
TOTAL	20	69	54

Fonte: Programa Estado para Resultados.

Notas:

⁽¹⁾ Número de reuniões de comitê até outubro de 2009.

⁽²⁾ A área de resultado Qualidade Fiscal não possui reuniões de comitê.

Nota-se, a partir da tabela, diferenças expressivas entre 2007 e 2008. Enquanto no primeiro ano, ocorreu uma distribuição mais equilibrada de comitês por área de resultado, sendo quatro o número máximo de comitês, em 2008, algumas áreas de resultados se destacaram por apresentar um número muito maior de reuniões que outras áreas como, por exemplo, doze comitês na área de Protagonismo Juvenil contra apenas dois na área de Vida Saudável. Tal diferenciação presente em 2008 permanece em 2009, destacando as áreas de resultados Rede de Cidades e Serviços e Protagonismo Juvenil com treze reuniões de comitês.

A aparente diferença entre o número de comitês entre uma área de resultado e outra, pode ser entendida como uma focalização maior das reuniões para os projetos (reunião de pequeno comitê) ou áreas de resultado com maiores problemas de cronograma, orçamento, metas, coordenação, entre outras pendências. Outra hipótese pode ser entendida como uma priorização de frentes do governo. Por exemplo, as áreas de resultados com maior número de comitês podem apresentar projetos de importância para a estratégia governamental, estabelecendo projetos como prioridades e, portanto, gastando maior tempo e recursos com esses.

Os números da tabela podem, ainda, ser justificados por duas novas modalidades de apresentação dos comitês no período de 2008: o pré-comitê e o pequeno comitê.

De acordo com Borges (2008), o objetivo do pré-comitê é consolidar e validar as informações oriundas dos *status reports* – então responsabilidade do GERAES, do acompanhamento das agendas setoriais do choque de gestão – SUMIN – e do plano de ação (BORGES, 2008).

O pré-comitê surgiu com uma idéia para “alinhar o discurso” (ENTREVISTADO A) entre as três principais unidades responsáveis pelas informações da apresentação de comitê, ou seja, foi uma reunião instituída entre GERAES, SUMIN e EpR programada para simplificar os dados dos comitês e produzir o ajuste mútuo. Na reunião, que possuía duração maior que um comitê usual – pois falava-se de todas as áreas de resultado, o GERAES apresentava uma visão dos *status report* e o EpR sua apresentação preliminar para o comitê de resultados.

Entretanto, a reunião de pré-comitê, que inicialmente possuía um caráter gerencial de “alinhamento do discurso” e, no entanto, acabou por tornar-se um instrumento com características formalistas e burocráticas, como concordam três entrevistados:

O pré-comitê acabou porque ele ficou burocrático. O GERAES trazia uma apresentação com uma leitura do *status report*, e geralmente, era um dia inteiro de reunião (1 hora por área). E ainda o GERAES ficava muito sobrecarregado e a SUMIN ficava muito de “quina”. [...] Surge com uma idéia de divisão de tarefas, para aliviar a sobrecarga do GERAES e todo mundo percorrer todas as áreas, mas ficou uma coisa cansativa, era um dia que não havia muito proveito, além do que os coordenadores do GERAES e EpR não conseguiam participar de tudo, e ficava burocrático demais. (ENTREVISTADO A)

O pré-comitê parou porque ele estava uma reunião muito formal, ficou um pouco pró-forma, maçante, e não conseguíamos enxergar o valor agregado na reunião e acabou sofrendo essa pausa, mas vamos discutir um pouco essa questão de como ele pode melhorar esse processo de alinhamento nosso. (ENTREVISTADO B)

O formato que nós demos inicialmente de passar *status report* por *status report*, ação por ação, ficava chato, enfadonho, sem benefício em relação ao custo das nossas horas. E aí acabou [...], acabou ficando assunto demais, tempo demais, teria que ser uma reunião mais enxuta. Não conseguimos ainda um processo de alinhamento eficiente. (ENTREVISTADO F, grifo nosso)

A contradição existente entre a proposta original das reuniões de pré-comitês e sua interrupção, pode ser relacionada à dificuldade de alinhamento existente entre as três unidades – EpR, GERAES e SUMIN. A partir do relato dos entrevistados, pode-se inferir que não havia uma distribuição de atividades de forma harmoniosa para as reuniões de pré-comitês, que pode ser considerada como uma falta de coordenação entre as estruturas.

O pequeno comitê, ao contrário do pré, progrediu. Surgiu após o pré-comitê, quando o formato único de comitê por áreas de resultado demonstrou-se incapaz de abordar pontos mais específicos de alguns projetos. Assim, o pequeno comitê apresenta-se com um formato mais restrito, com uma abordagem por projeto, um público menor e também tempo reduzido. Normalmente, são projetos com problemas que exigem mais discussão e possuem mais detalhes.

O objetivo do pequeno comitê é encontrar soluções para um problema específico do projeto em questão que impede a execução da estratégia governamental (BORGES, 2008)³. Assim, como argumenta o Entrevistado C, o pequeno comitê foi uma evolução que proporcionou maior foco para as reuniões e ajustou a necessidade de menor quorum para as reuniões,

Alguns projetos, até pela sua complexidade, pelo nível de dificuldade, justificavam reuniões mais específicas e com um público menor, pois nessas reuniões menores você pode tratar do assunto de cada projeto de maneira mais extensa, até porque se você chama mais pessoas para platéia da reunião você inibe a participação de todos. Então essa foi mais uma evolução que a gente chama de pequeno comitê. [...] Em algumas reuniões foi observado que precisavam ser tratadas em um núcleo decisório mais alto, então seriam realizadas em um comitê menor com a presença praticamente de secretários e vice, porque não devem ter uma participação tão aberta e requerem sigilo. (ENTREVISTADO C)

Dessa forma, a mudança significativa observada na Tabela 1, em relação ao número de comitês por área de resultados, pode, também, ser associada à ascensão dos pequenos comitês e sua difusão em alguns projetos em 2008 e 2009.

A título de conclusão dessa seção destaca-se o papel sensibilizador das reuniões de comitês quanto ao engajamento coletivo da organização em torno dos resultados e produtos a serem alcançados. Salienta-se, também, a mudança significativa da ocorrida na primeira rodada de comitês para a segunda, priorizando áreas de resultados e projetos estruturadores considerados críticos para a estratégia de governo. Não menos importante, ressalta-se a dificuldade de alinhamento entre as demais estruturas responsáveis pela

³ Em BORGES (2008) o pequeno comitê é chamado de *petit* comitê.

gestão por resultados no Estado, particularmente GERAES e SUMIN, entendida como ao fim do pré-comitê e a não substituição por um mecanismo equivalente.

3.2.3.2 Unidade de Empreendedores

A unidade de empreendedores cuida do recrutamento, seleção, alocação e acompanhamento dos empreendedores públicos (BORGES, 2008). A figura do empreendedor, por sua vez, surgiu inspirada no *Sistema de Alta Dirección Pública (SADP)* chileno.

No Chile, a nomeação política acontecia para a maioria dos cargos de direção do Estado. De acordo com Larrain (1999), a nomeação política de cargos gerava três problemas principais no Chile: o primeiro é que, como os mais altos dirigentes dos organismos públicos eram da exclusiva escolha do presidente da República, tornava difícil uma avaliação de seu desempenho; o segundo é a confusão entre os papéis de formulação de políticas e de execução das mesmas; e o último, e mais importante – segundo o autor, avalia o fato de não se poder contar com pessoas nos altos cargos de direção com habilidades gerenciais mínimas para melhorar a qualidade da gestão pública, colocava um obstáculo difícil de superar pela via da lei ou da regulamentação central.

Em 23 de Junho de 2003, foi criada a Lei nº 19.882 que estabeleceu uma nova forma de seleção e tratamento de pessoal no serviço público chileno e, portanto, buscou a profissionalização da alta direção dos serviços do Estado. A lei propôs uma modernização na gestão de recursos humanos tanto em nível gerencial (Alta Dirección Pública) como nas carreiras funcionais do serviço público, contemplando três pilares: 1) Sistema de Alta Dirección Pública (SADP); 2) Desenvolvimento de pessoal e carreira funcional; e 3) Criação da Dirección Nacional do Serviço Civil (DNSC) (AEDO, 2005) – neste trabalho iremos nos concentrar somente no primeiro pilar, sistema de alta direção pública (SADP), que inspirou a criação do cargo de Empreendedor público.

A proposta do sistema de Alta Dirección Pública adveio de um estudo realizado em 1996 sobre o clima organizacional no setor público. Esse estudo avaliou o desempenho de servidores públicos e concluiu que o desempenho é melhor quando os dirigentes superiores são reconhecidos como pessoas competentes e profissionais (AEDO, 2005).

Fundamentado na conclusão desse estudo, o sistema surgiu como um mecanismo que seleciona profissionais qualificados para chefiar as instituições públicas chilenas, como diretores de empresas públicas, autarquias e fundações, secretários de governo e gerentes da alta administração – cargos anteriormente exclusivos de nomeação política. Entretanto, ao contrário do que aparenta, o sistema não coloca fim nos cargos exclusivos de confiança do presidente, mas serve de apoio para selecionar profissionais mais aptos e de maneira transparente (AEDO, 2005).

Destaca-se que os cargos da alta direção possuem contratos com duração de três anos, renovável por duas vezes se cumpridos de forma eficiente. Dentre os aspectos mais significativos do modelo chileno estão:

- » Ingresso: para prover as vagas dos cargos de alta direção, a Direção Nacional do Serviço Civil (DNSC)⁴ e o Conselho de Alta Direção Pública⁵, convocam um processo de seleção pública, devendo os ministros do governo propor os perfis profissionais, as competências e habilidades para os cargos de chefes superiores de serviço ao Conselho, quem aprova os mesmos. O conselho propõe ao presidente da república uma lista de três a cinco candidatos selecionados.
- » Desenvolvimento: a DNSC deve desenvolver ações destinadas a entregar formação adequada e pertinente aos altos cargos. Nesse sentido, foi construído um sistema de certificação com programas de pós-graduação em universidades nas áreas de administração e gestão pública.
- » Gestão de desempenho: a lei obriga a estabelecer convênios de desempenho através da definição de metas estratégicas trimestrais, entre o respectivo ministro e o próprio diretor público, e que será avaliada pelo ministro da fazenda e pela secretaria geral da presidência.

⁴ A Direção Nacional do Serviço Civil (DNSC) é um serviço descentralizado do Ministério da Fazenda que coordena, supervisiona e aperfeiçoa os recursos humanos do Estado. Sua missão é de “institucionalizar uma nova política de gestão e desenvolvimento de pessoal da administração pública, baseada no mérito e na idoneidade, que contribua a melhorar a eficácia e a eficiência de serviços em prol da cidadania.”

⁵ O Conselho de Alta Direção Pública possui como funções principais conduzir e regular o processo de seleção candidatos a cargos do sistema de alta direção. Os integrantes do conselho são quatro membros nomeados pelo Presidente e ratificados pelo senado, por 4/7 dos senadores em exercício.

Ademais, é elaborado um informe de desempenho anual, que comunica ao superior hierárquico o cumprimento das metas.

- » Remuneração: o sistema cria incentivos monetários, com uma parcela fixa e outra variável ligada ao cumprimento de metas fixadas no convênio de desempenho institucional.

Em Minas Gerais, a figura do empreendedor público surgiu para fornecer um apoio técnico e temporário aos pontos críticos das secretarias de Estado, dos projetos estruturadores e associados e de áreas estratégicas. A idéia do empreendedor, portanto, está relacionada a uma “força tarefa” que propõe o cumprimento de atividades para o alcance de resultados, uma vez os resultados alcançados, o empreendedor deverá ser realocado, ou deixar o cargo. Assim como comenta o entrevistado C, o empreendedor não supre administração pública de recursos humanos para as secretarias, mas ajuda equipes a suprir carências identificadas:

Nós não vamos poder partir do pressuposto que os empreendedores vão continuar no Estado e essa também não é a definição implícita ao cargo de empreendedor, que são pessoas que vem para suprir carências identificadas, não para suprir a administração de profissionais de uma forma ampla, ele vem para resolver um problema e não a administração são coisas muito distintas. (ENTREVISTADO C, grifo nosso)

Mas o importante é que o cargo de empreendedor público não foi construído para ser absorvido pela estrutura e fazer parte da rotina da estrutura, não é isso! É uma idéia de força tarefa: vem, faz, e vai embora. (ENTREVISTADO B, grifo nosso)

Deve-se destacar que os cargos não foram criados exclusivamente para os empreendedores, segundo o Entrevistado A, “o nome empreendedor é só um jargão para criar alguns cargos de DAD⁶ 8 (empreendedor público I) e DAD10 (empreendedor público II)” (ENTREVISTADO A), ou seja, é um cargo em comissão e, portanto, de livre nomeação, que pode ser destinado a qualquer pessoa do governo ou da iniciativa privada. Dessa forma, assim como no Chile, é um cargo em comissão como qualquer outro, mas que está alinhado à meritocracia, um sistema de seleção e avaliação diferente do cargo em comissão usual.

Os noventa cargos de provimento em comissão, de recrutamento amplo, para os empreendedores públicos foram criados a partir da Lei Delegada nº 174, de 26 de janeiro de 2007, sendo quarenta e cinco empreendedores I e igual número para empreendedor II. Os

⁶ Cargos do grupo de Direção e Assessoramento da Administração direta do Poder Executivo (DAD).

cargos são destinados aos encargos temporários do EpR, extinguindo-se em 31 de janeiro de 2011, juntamente com o Programa.

Além disso, para auxiliar também no processo dos empreendedores, a partir do decreto nº 44.490, de 2007 foi instituído o Comitê para Pré-Qualificação dos Empreendedores Públicos – COPEP, órgão colegiado composto por cinco membros (Coordenador Executivo e Adjunto do Programa e três profissionais com notória experiência em Administração Pública indicados pelo Vice-Governador do Estado), cuja idéia principal é “dividir responsabilidades e discutir sobre o processo de seleção, alocação e avaliação de empreendedores públicos” (entrevistado B). Sobre o COPEP comentam os entrevistados:

COPEP é um comitê de qualificação de empreendedor público, seus membros são de dentro do governo e de fora, da academia, e a idéia que ele execute decisões colegiadas. Que a decisão de alocar um empreendedor público em um lugar ou no outro não seja única e exclusivamente do coordenador do Programa, porque uma única pessoa tem uma chance maior em cometer um erro na alocação do empreendedor. Decisões colegiadas tendem a ser mais robustas. (ENTREVISTADO B)

Então foi feita uma instancia técnica e isenta, ou que possuísse o mínimo de subjetividade, pois quando você avalia currículos há uma subjetividade inevitável, mas ao instituir esse comitê estamos procurando diminuir. E nele nós pedimos a colaboração de pessoas que pela posição ou pelo histórico, poderiam ter boas formas de contribuir para a seleção desses empreendedores. (ENTREVISTADO C)

O modelo de gestão dos empreendedores públicos apresenta três subsistemas: recrutamento e seleção, desenvolvimento de pessoas e aplicação de pessoas e remuneração (BERNARDI e GUIMARÃES, 2008). O primeiro diz respeito ao processo de pré-qualificação dos empreendedores, o segundo aos programas de desenvolvimento e, por fim, o último sinaliza o monitoramento do desempenho de cada empreendedor, com a previsão de pagamento de parcela remuneratória variável.

As seis etapas para o processo de pré-qualificação do empreendedor são: 1) elaboração do perfil específico do empreendedor pela entidade solicitante e coordenador do Programa Estado para Resultados; 2) seleção dos candidatos indicados para participar do processo de pré-qualificação através de análise curricular e entrevistas preliminares; 3) aplicação dos métodos de avaliação como teste de personalidade, aptidão gerencial e entrevistas individuais por competência realizados por consultoria especializada; 4) deliberação do COPEP; 5) devolutiva oferecida ao solicitante do perfil; e 6) sugestão do nome do candidato pré-qualificado indicado encaminhada para o Governador para nomeação.

Figura 3: Etapas do processo de pré-qualificação dos Empreendedores Públicos



Fonte: Programa Estado para Resultados

Os programas de desenvolvimento ocorrem mensalmente, com apoio de consultoria especializada, e englobam o desenvolvimento do grupo de empreendedores públicos e não o desenvolvimento pessoal do ocupante do cargo, focando as experiências do trabalho como empreendedor (BERNARDI e GUIMARÃES, 2008).

Programa de desenvolvimento é criar uma visão de conjunto para esses empreendedores. Tentar fazê-los refletir sobre questões importantes para o seu dia-a-dia, posturais, éticas, práticas, é um momento de dividir experiências. (ENTREVISTADO B)

[...] a proposta desse trabalho de desenvolvimento não é uma proposta de trabalho individual de cada empreendedor, a idéia é desenvolver o grupo de empreendedores, é criar laços, é criar identidade entre eles, é fazer uma rede de pessoas que estão trabalhando com desafios, é desenvolver um pouco dessa "força tarefa". Um dos grandes objetivos desses desenvolvimentos é o desenvolvimento do grupo e não individual. Não é um treinamento comum, normal, de entrar na sala de aula para aprender orçamento, por exemplo, a idéia é que eles mesmos se identifiquem como membros desse grupo de empreendedores e trazerem as questões que eles gostariam que fossem discutidas. (ENTREVISTADO D, grifo nosso)

O monitoramento e avaliação dos empreendedores públicos é realizado a partir do plano de trabalho, instrumento que dispõe "o que o empreendedor irá fazer" (ENTREVISTADO B), ou seja, uma ferramenta que pactua as metas e os resultados, delimitando a ação do empreendedor. Além disso, o plano serve como um dos requisitos para a definição da parcela remuneratória variável do empreendedor, que receberá até um salário mensal por ano a título de remuneração variável. O outro requisito diz respeito a uma avaliação pelo

COPEP do grau de desafio do plano de trabalho do empreendedor e assim, uma parcela relativa a seu desempenho considerando as dificuldades.

Dessa forma, o plano de trabalho constitui o principal instrumento de alinhamento do empreendedor público aos resultados e metas constantes da estratégia de governo (BERNARDI e GUIMARÃES, 2008). O processo desde a elaboração até a análise dos planos de trabalho para fins de pagamento da remuneração variável contempla quatro etapas: a primeira consiste na elaboração da proposta do plano de trabalho pelo empreendedor, que deve apresentar as principais “entregas” – metas, produtos ou resultados – acordadas com seu superior imediato do órgão; a segunda envolve a pactuação e negociação dessas entregas com a equipe do EpR; a terceira etapa compreende a avaliação do desempenho e a definição do valor da parcela remuneratória variável do empreendedor pelo COPEP; e a quarta e última etapa inclui o pagamento da parcela remuneratória já definida (BERNARDI e GUIMARÃES, 2008).

A partir da construção teórica dos dois modelos, é possível notar o número de diferenças consideráveis entre o sistema chileno e o mineiro (QUADRO 2). Segundo o Entrevistado D, “o modelo deles é muito mais complexo, amplo, até mais burocrático – é muito mais parecido com um concurso público que o nosso, e precisava ser adaptado” (ENTREVISTADO D).

Quadro 2: Principais diferenças entre o *Sistema de Alta Dirección Pública* e dos Empreendedores Públicos

(continua)

Características	<i>Sistema de Alta Dirección Pública Chile</i>	Empreendedores Públicos Minas Gerais
Tempo de duração	Possibilidade de renovação.	Prazo de duração.
Processo Seletivo	Participação ampliada, com publicação de edital.	Participação restrita, com base somente na rede de relacionamentos própria.
Regulamentação	Processo seletivo regulamentado em lei.	Processo seletivo definido por lei e regulamentado em decreto.
Órgão gestor	Direção Nacional do Serviço Civil (DNSC).	Unidade de Empreendedores.
Conselho	Conselho de Alta Dirección Pública: 4 membros nomeados pelo Presidente e ratificação por 4/7 dos senadores do Chile.	COPEP: 5 membros, sendo eles, o coordenador executivo e adjunto do EpR, mais três membros nomeados pelo vice-governador.

(conclusão)

Avaliações	Acordos de desempenho, com metas trimestrais.	Planos de trabalhos, com metas anuais.
Programas de Desenvolvimento	Processos de certificação e pós-graduação.	Reuniões mensais com base em experiências vivenciadas pelos empreendedores.
Remuneração	Remuneração fixa somada a parcela variável, com base no cumprimento das metas dos acordos de desempenho.	Remuneração fixa somada a parcela variável, com base no cumprimento das metas dos planos de trabalho e critérios de desempenho definidos pelo COPEP.

Fonte: Elaboração própria.

Nota-se que o modelo Chileno é mais regulamentado na medida em que possui um órgão gestor formalizado com missão definida; é mais aberto, pois permite uma participação mais ampliada por meio do edital; conta com a participação de senadores para a escolha do conselho que corresponde ao COPEP; e possui avaliações mais regulares com base em metas trimestrais.

Nesse contexto de adaptação do modelo chileno, ressalta-se a contradição entre profissionalismo e um sistema seletivo com participação restrita, com base somente na rede de relacionamentos própria, como para a seleção dos empreendedores públicos. Entretanto, como coloca o Entrevistado F, a alternativa diz respeito ao alto custo de se implantar o modelo por edital em Minas:

Foi uma decisão de custo. O perfil custa, custa R\$ 500,00 por pessoa, então, se eu faço um edital, a estrutura fica muito cara. Se aparecem 50 candidatos por vaga, só o processo de seleção fica R\$ 25.000,00 para uma vaga. Então foi um pouco essa conta. O Chile estruturou muito mais, aprovou uma lei, colocou cargos de carreira, são 1.500 cargos... (ENTREVISTADO F)

Ademais, o Entrevistado relaciona a maior regulamentação chilena como um conjunto de medidas adaptadas ao contexto político do Chile. Quando aplicadas em Minas Gerais, varias delas seriam modeladas, para, por exemplo, se adaptarem ao caráter temporário do Programa Estado para Resultados. De acordo com o próprio Entrevistado F, os empreendedores públicos representaram uma experiência piloto no Estado, de como selecionar pessoas de forma menos subjetiva, que escolheu apenas 90 cargos dentre vários outros cargos existentes no governo (ENTREVISTADO F).

Quanto aos 90 cargos, pensou-se, primeiramente, em uma atuação maior dos empreendedores como gerentes de projetos (ENTREVISTADO D), já que os gerentes e

gerentes-adjuntos eram da alta administração e não se dedicavam exclusivamente aos resultados dos projetos:

[...] com a estrutura do modelo anterior, o gerente e o gerente adjunto eram sempre pessoas da estrutura e da alta administração de governo, então não havia aquele tempo todo de dedicação estratégica. Era preciso que existissem pessoas exclusivamente destinadas à estratégia a produção dos resultados da estratégia. (ENTREVISTADO D)

Atualmente, entretanto, a distribuição dos empreendedores distancia-se da hipótese original (GRÁFICO 1). Observa-se, a partir do gráfico, que os gerentes de projetos representam somente 8% do total de empreendedores públicos após dois anos do início do Programa Estado para Resultados. A proporção dos gerentes adjuntos dos projetos, apesar de maior que a de gerentes, ainda é baixa: 13%. A maior atuação dos empreendedores encontra-se, diferentemente do que se pensava a princípio, em áreas estratégicas (40%) – como em áreas estratégicas de secretarias, no próprio EpR ou vice-governadoria – e em cargos diferenciados nas estruturas dos projetos estruturadores e associados (33%).

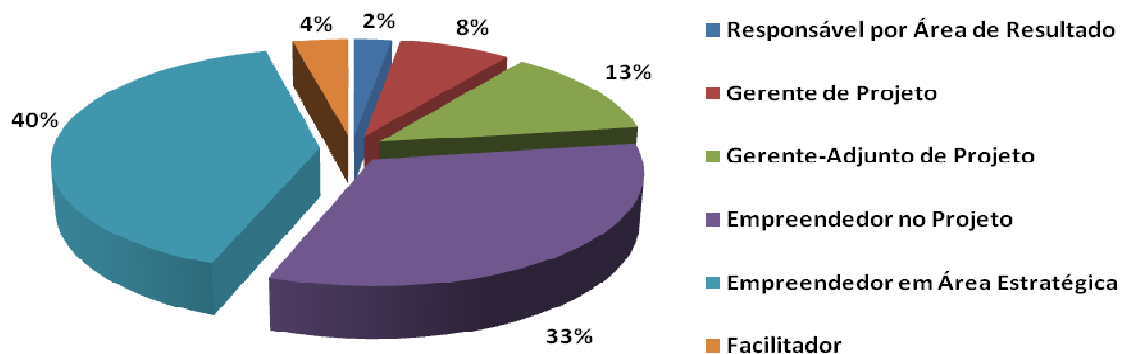


GRÁFICO 1: Distribuição dos Empreendedores Públicos por Função (situação em 10/06/2009) – MINAS GERAIS 2009.

Fonte: Programa Estado para Resultados.

As dificuldades de implementação do projeto de inserir empreendedores públicos como força tarefa, se dividem em dois momentos: aquelas existentes antes da Lei Delegada, ou seja, como seria implantado todo o processo, e aquelas dificuldades decorrentes da implementação do modelo, logo após a lei.

Antes de elaborar a Lei Delegada, alternativas foram pensadas e “pesadas” e algumas delas não prosperaram. Antes de se estabelecer os cargos em comissão por DAD, por exemplo, opções como contrato administrativo e emprego público foram apresentadas com seus prós e contras (ENTREVISTADO D).

Também havia uma idéia de se instituir uma quarentena ao final do trabalho do empreendedor, ou seja, após realizar suas entregas, o empreendedor ficaria um período desativado para não se apropriar indevidamente das informações privilegiadas com as quais trabalhou.

Uma idéia inicial de uma quarentena no final do mandato, que não foi aprovada, até mesmo para garantir mesmo que as pessoas não usassem de informações que elas tiveram acesso em outras situações. Quer dizer, como acontece no Banco Central, porque o empreendedor, como ele está atuando em áreas e projetos estratégicos, ele tem acesso a informações privilegiadas, partimos do princípio que as pessoas são integras, mas ninguém tem “estrela na testa” – era uma forma até de minimizar essas possibilidades. (ENTREVISTADO D)

Além disso, a proposta inicial para a remuneração variável dos empreendedores era bastante diferenciada da instituída. Ao contrário de até uma remuneração por ano, a primeira proposta era instituir uma remuneração fixa menor que a atual e uma remuneração variável de até cinco salários por ano para que os empreendedores realmente se mobilizassem a alcançar os resultados pactuados, já que, se não o fizessem, não poderiam receber os cinco salários o que é um diferencial salarial grande (ENTREVISTADO D). De acordo com o entrevistado E, a proposta também motivaria o empreendedor continuar no cargo,

[...] a gente queria também uma remuneração variável muito diferente dessas, mais agressiva. A gente queria uma remuneração variável que realmente fosse uma grande mobilização para o trabalho deles, que eles recebessem muito mais que uma remuneração mensal por ano. Porque hoje, [...] a proposta de trabalho, pra mim, como ela está, não é a razão porque eles estão trabalhando aqui e no princípio, e a gente gostaria que isso fosse um fator que realmente pesasse para mobilizá-los ao alcance de resultados. Que é o que acontece na iniciativa privada, quer dizer, você pode ganhar até cinco salários ao final do ano, que realmente vai fazer diferença para você. E que fosse um diferencial para a pessoa, na hora de sair, por exemplo, que isso fosse uma perda muito grande. Quando as pessoas saem, elas não estão lamentando que elas estão perdendo a remuneração variável. (ENTREVISTADO E)

Cabe destacar que o foco no resultado como forma de remuneração é uma mudança significativa para o setor público e uma motivação para que os empreendedores buscassem

o cumprimento das metas estabelecidas nos planos de trabalho. Entretanto, as duas propostas – quarentena e remuneração variável de até cinco salários – não prevaleceram devido a cultura política mineira (ENTREVISTADO F). Ou seja, as propostas iniciais propunham mudanças expressivas no Estado e, caso fossem implantadas, poderiam encontrar uma resistência maior do que ocorreu nos órgãos de alocação dos empreendedores.

Aspectos como a quarentena e uma remuneração variável maior não vingaram devido a nossa cultura política. Temos que conseguir enxergar a nossa possibilidade de inovação *vis a vis* o nosso direito a nossa cultura política, porque nós estaríamos sujeitos a muita crítica. Quer dizer, já foi uma inovação, já teve resistência, imagina se nós tivéssemos uma remuneração variável maior frente a todos os servidores...então, a isonomia nos segurou. (ENTREVISTADO F)

A partir do momento em que a lei estava publicada, surgiram as dificuldades para a inserção do empreendedor público nas secretarias, áreas estratégicas e projetos. Os grandes desafios iniciais, nesse sentido, foram, primeiro, “trazer pessoas e definir perfis” (ENTREVISTADO A) e, segundo, “inserir o empreendedor público lá na ponta” (ENTREVISTADO B).

Outra dificuldade é a inserção do Empreendedor público lá na ponta. De uma forma geral, tem a questão salarial que é um impacto. Então chega um empreendedor novo para trabalhar em um projeto, geralmente ele é mais qualificado, ganha mais, não foi fácil a inserção. (ENTREVISTADO B)

Nota-se também, a partir do relato, que além das dificuldades de definir os perfis dos primeiros empreendedores públicos que trabalhariam no Programa e alocá-los, ocorreu resistência quanto “a própria aceitação do modelo” dos empreendedores (ENTREVISTADO D). Destaca-se entre os opositores, parte dos servidores, de secretarias e outros órgãos do Estado, descontentes principalmente com a questão salarial, já que muitos empreendedores recém contratados possuíam remuneração maior que servidores públicos que trabalhavam na área há mais tempo.

Além da questão salarial, considerada um dos focos de resistência de acordo com as entrevistas, muitos administradores também enxergavam o empreendedor como “uma forma de aliviar a estrutura” (ENTREVISTADO D). Por exemplo, com a entrada de um empreendedor, algum cargo em comissão seria liberado ou até uma pessoa interna poderia ser promovida.

[...] estavam vendo no empreendedor uma forma de aliviar a estrutura, porque era um cargo que não era deles, era do EpR. Por exemplo, já teve

gente pedindo empreendedor para liberar um cargo em comissão da estrutura. [...] Foi uma coisa que tivemos que lutar para não desvirtuar o propósito do modelo. A idéia inclusive dos cargos estarem fora da estrutura era exatamente para que essas pessoas ficassem cuidando exclusivamente dos resultados. (ENTREVISTADO D)

Outro grande desafio inicial foi o problema da “dupla chefia” (Entrevistado B), ou seja, o vínculo formal do empreendedor está no Estado para Resultados, porém, alguns lidam com a hierarquia interna da secretaria onde trabalham e acabam absorvendo novas tarefas. Um dos problemas advindos dessa “dupla chefia” é o prejuízo do próprio plano de trabalho dos empreendedores, pois eles se desviam das atividades que foram contratados para fazer.

Talvez o empreendedor esteja em uma secretaria e o chefe dele é um secretário de Estado, mas ele tem um vínculo formal com o EpR. Então ele tem uma dupla chefia que é uma coisa completamente nova e não é fácil. Mas a escolha é essa mesmo, a gente acha que é a única forma do empreendedor não ser absorvido pela estrutura. Mas cada caso é um caso, depende do chefe, depende do perfil do empreendedor. (ENTREVISTADO B)

E é muito difícil quando eles estão lá na estrutura chega um secretário e dá outra tarefa para o empreendedor e ele fica naquela situação complicada, pois como ele vai falar não ao secretário e continuar com seus serviços ao mesmo tempo? Essa também foi uma dificuldade que eles tiveram no início de focar naquilo que eles foram contratados. No início eles chegavam nas secretarias com aquela enorme demanda e normalmente são pessoas que dão resposta muito rápido e começaram a chegar a mais demanda e mais demanda... e aconteceu mesmo de empreendedor mesmo na hora de ser avaliado a nota não ser muito boa no plano de trabalho e ele reclamava: “mas eu fiz um monte de coisa”... aí a gente falava: “e você fez um monte de coisas, mas não fez o que foi contratado para fazer. (ENTREVISTADO E)

Por fim, com relação à avaliação e ao monitoramento dos empreendedores surgiu a dificuldade de como desenvolver e avaliar (plano de trabalho) o grupo de empreendedores, considerando a heterogeneidade dos perfis, as diferenças culturais nos órgãos de exercício, a diversidade das tarefas desempenhadas por eles e dos resultados que precisam ser entregues. Dessa forma, fica o questionamento: como avaliar e desenvolver um empreendedor que deve construir uma escola, outro que gerencia um projeto, outro que desenvolve eventos culturais e outro que deve apresentar uma reunião de comitês? O Entrevistado A citou mais exemplos,

Como desenvolver esse grupo e como avaliá-lo? Você está avaliando coisas diferentes, ou seja, como eu avalio o meu trabalho de lidar com o comitês, alinhamento, estratégias e com vários assuntos, como o trabalho de outro empreendedor hoje que é só lidar com o escritório de defesa social: são trabalhos muito diferentes. Eu comparo um plano de trabalho que tem que entregar o caderno de indicadores, com outro que tem que entregar

uma praça, um complexo Mineirão-Mineirinho licitado e dou o mesmo peso para eles. (ENTREVISTADO A)

Como principais desafios da unidade de empreendedores públicos foram citados a gestão estratégica do grupo de empreendedores, o alargamento do processo de seleção, e, por fim o processo de avaliação e desenvolvimento do grupo – que também foram citados como dificuldades iniciais.

Desde o início o processo de seleção dos empreendedores é realizado de acordo com um banco de currículos, ou seja, a escolha é realizada com base em uma rede de relacionamentos própria. Como desafio, coloca o entrevistado C, o alargamento do processo seletivo:

Na área de empreendedor, seria como tornar o processo de recrutamento mais amplo e ao mesmo tempo não ser mediante edital. (ENTREVISTADO C)

A partir do momento em que todos os empreendedores foram escolhidos e alocados, a gestão do grupo tornou-se um desafio, ou seja, o acompanhamento do trabalho, a apuração dos resultados e a transição dos empreendedores.

Hoje a situação é diferente: você tem praticamente todos os cargos preenchidos. Surge então um novo desafio: fazer a gestão estratégica dos empreendedores. Os empreendedores vêm para um determinado projeto e pela lógica do programa na hora que fecha o ciclo – o empreendedor faz o que tinha que ser feito – ele deve nos deixar, a gente deve pensar a transição do empreendedor. [...] Isso significa que o empreendedor entregando o seu resultado ele deve começar pensar sua transição ou para outro projeto dentro do governo ou para fora do governo... e agora é fazer a gestão dessa turma, acompanhar o que foi pactuado, avaliar se entregou o que era para ser entregue... é também um desafio. (ENTREVISTADO B)

Como dificuldade inicial que permanece, o eixo de desenvolvimento dos empreendedores, cujo objetivo era criar uma identidade para o grupo, foi citado como um desafio. A necessidade de se criar uma rede entre os empreendedores se tornou uma tarefa custosa, pois, como argumenta o entrevistado A, são cargos temporários, alocados em locais com culturas organizacionais distintas, com responsabilidades também diferentes.

Existe todo um desafio de como desenvolver esse grupo, de criar identidade para esse grupo. O que é o grupo de empreendedores públicos? São um conjunto de pessoas que tem alguma relação ou não? Existe uma demanda de que elas sejam um grupo, como uma carreira, não da forma burocrática, mas como um sentimento de pertencimento: quando eu falo que eu sou um empreendedor eu deveria pertencer a um grupo. Eu acho que isso não existe e não sei se caberia existir, porque não é tão claro como, por

exemplo, a alta administração do governo: sempre, em qualquer governo, vai existir alta administração, aí como você pereniza alguns cargos nisso e essas pessoas podem demonstrar algum sentimento de pertencimento? Outra coisa: como alocar ele de acordo com projetos que vão mudar, tem empreendedor que está dentro do EpR, tem empreendedor que está gerenciando projeto, tem empreendedor que está apoiando escritório de projetos... não existe uma identidade muito clara: estão alocados em diferentes coisas, é força-tarefa demais para serem um grupo coeso. (ENTREVISTADO A)

A guisa de conclusão dessa seção, destaca-se o caráter singular da experiência dos empreendedores públicos de Minas Gerais. Devido a essa especificidade, a unidade de empreendedores, responsável pela seleção, alocação e gerenciamento dos 90 cargos de empreendedores públicos, lidou com uma série de dificuldades iniciais relativas a adaptação do modelo à realidade mineira e à resistência existente nas secretarias de Estado. Cabe ressaltar também, os desafios de desenvolver e avaliar um grupo tão heterogêneo e que responde por tarefas tão distintas.

3.2.3.3 Unidade de Indicadores

A Unidade de Indicadores é percebida pelos entrevistados como a última a maturar na estrutura do Programa. Dentre suas funções gerais estão pesquisa, avaliação e apuração dos indicadores finalísticos, bem como a ponderação sobre a aderência dos indicadores à estratégia do Estado. Cabe, portanto, à unidade, parte do modelo de gestão por resultados do governo.

Um relato do Entrevistado B discorre sobre a validade dos indicadores. Segundo ele, os indicadores finalísticos como os “termômetros” do Estado que medem se a implementação da estratégia está, realmente, funcionando, ou seja, referindo-se ao PMDI, se Minas irá alcançar a estratégia de futuro planejada (ENTREVISTADO B).

Assim, a evolução dos indicadores finalísticos se faz necessária para avaliar algumas das dificuldades e desafios da unidade citados pelos respondentes. Destaca-se que antes mesmo de ser criada uma unidade própria para a gestão de indicadores para o Programa Estado para Resultados, que só surge em 2008, foi necessário avaliar o conjunto de indicadores finalísticos apresentados no PMDI.

Os indicadores finalísticos do PMDI foram inspirados pelo conhecimento por iniciativas de internacionais na área de gestão por resultados e decorreram de outra definição: da necessidade de medir políticas públicas (ENTREVISTADO C).

Quando nós refizemos o PMDI e nos comprometemos com entregas, com ganhos para a sociedade, naturalmente surge a necessidade de indicador. Então os indicadores surgiram no PMDI baseados nessas experiências existentes em outros países - Nova Zelândia, todos os países de língua inglesa. Atualmente todos os países da OCDE tem o monitoramento de política pública como algo muito forte, como algo cristalizado dentro da administração pública. Na América Latina você já tinha experiências nesse sentido no México, no Chile e na Colômbia. Mas a necessidade de indicadores, ela decorre de uma definição outra: nós vamos ter política pública entregue a sociedade e a partir daí você tem que medir. (ENTREVISTADO C)

Por esse ponto de vista, os indicadores o resultado, ou seja, a medição do efeito das políticas públicas e por essa razão foram incorporados ao PMDI: medir se as políticas conduzidas pelo governo estavam produzindo os efeitos almejados. No entanto, o relato do entrevistado é mais simples que parece, na prática, os indicadores remetem à uma série de questões nada triviais.

Como sustenta Januzzi (2002), para seu emprego na pesquisa acadêmica ou na formulação e avaliação de políticas públicas, o indicador deve gozar uma série de propriedades como relevância, validade, confiabilidade, cobertura, especificidade, historicidade, atualização, etc. Como o próprio autor argumenta,

Além da sua relevância para discussão da agenda da política social, de sua validade em representar o conceito indicado e da confiabilidade dos dados usados na sua construção, um indicador social deve ter um grau de cobertura populacional adequado aos propósitos a que se presta, deve ser sensível a políticas públicas implementadas, específico a efeitos de programas setoriais, inteligível para os agentes e públicos-alvo das políticas, atualizável periodicamente, a custos factíveis, ser amplamente desagregável em termos geográficos, socio-demográficos e socioeconômicos e gozar de certa historicidade para possibilitar comparações no tempo. (JANUZZI, 2002, p. 3)

Assim, após o estabelecimento de indicadores no PMDI e, principalmente, após a sua primeira avaliação, uma série de questionamentos a respeito do cumprimento das propriedades, como as citadas por Januzzi (2002) surgiram.

No PMDI os indicadores finalísticos apresentavam um perfil de maturidade consideravelmente diferenciado: indicadores completos, ou seja, que possuíam metas para 2007 e 2011; indicadores com metas apenas para 2011; indicadores com metas apenas

para 2007; indicadores somente com valor de referência, sem nenhuma meta estabelecida; e indicadores sem nenhum dado apurado, que dispunham apenas de uma proposta de indicador. Tal disposição oferece uma falta de uniformidade dos indicadores planejados e decorreria em dificuldades para sua avaliação subsequente (MINAS GERAIS, Relatório dos Indicadores Finalísticos, 2009).

Outra questão relevante nesse sentido é a inexistência de resultados finalísticos para monitorar todos os objetivos estratégicos do PMDI, ou seja, nem todos os objetivos do PMDI gozam de indicadores e, portanto, não são avaliados. Tal ocorrência compromete parte do modelo de gestão por resultados, pois não consegue medir o resultado de todos os objetivos estipulados. Além disso, alguns indicadores não possuíam fonte de medição clara como, por exemplo, a ausência de estatísticas oficiais regulares e confiáveis sobre cobertura de água e esgoto com a desagregação espacial das regiões de planejamento de Minas Gerais.

O conjunto dos 106 indicadores finalísticos do PMDI, em 2007, foram introduzidos nos acordos de resultados e distribuídos nas treze áreas de resultados (GRÁFICO 2). Observa-se que embora a maior parte dos indicadores do PMDI tenha permanecido, um número considerável de indicadores não foi avaliado e algumas *proxies* foram desenvolvidas.

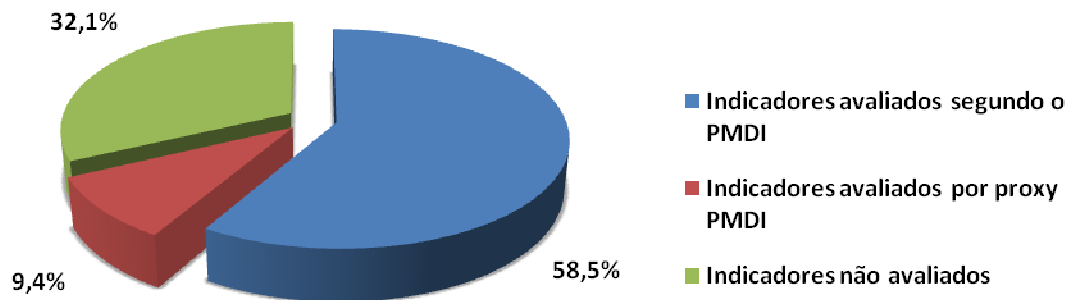


GRÁFICO 2 – Diagnóstico da Avaliação dos Indicadores Finalísticos dos Acordos de Resultado 2007 – MINAS GERAIS 2008.

Fonte: Programa Estado para Resultados.

Nota-se que a primeira rodada de avaliação dos acordos, no início de 2008, revelou a dificuldade de avaliar os indicadores incluídos no PMDI, primeiro pelo número de

indicadores não avaliados – entre esses, principalmente, indicadores que não eram passíveis de apuração anual ou cuja fonte de dados apresentou descontinuidade – segundo, pelo número de *proxies* utilizado. As *proxies* são alternativas similares para os indicadores originalmente propostos. Por exemplo, o indicador, da Área de Resultados Inovação, Tecnologia e Qualidade, “Dispêndio em P&D como percentual do PIB” foi avaliado pela *proxy* “Recurso do tesouro empenhado pela Fapemig como percentual do PIB” (MINAS GERAIS, Relatório dos Indicadores Finalísticos, 2009).

Para a pactuação em 2008, realizou-se uma revisão do conjunto de indicadores procurando manter referência aos indicadores e objetivos previstos no PMDI. Assim, o número de indicadores diminuiu, passando para 101, foram excluídos aqueles cuja apuração não era possível e incorporados novos indicadores, diferentes dos inicialmente previstos no PMDI (indicadores complementares aos do PMDI).

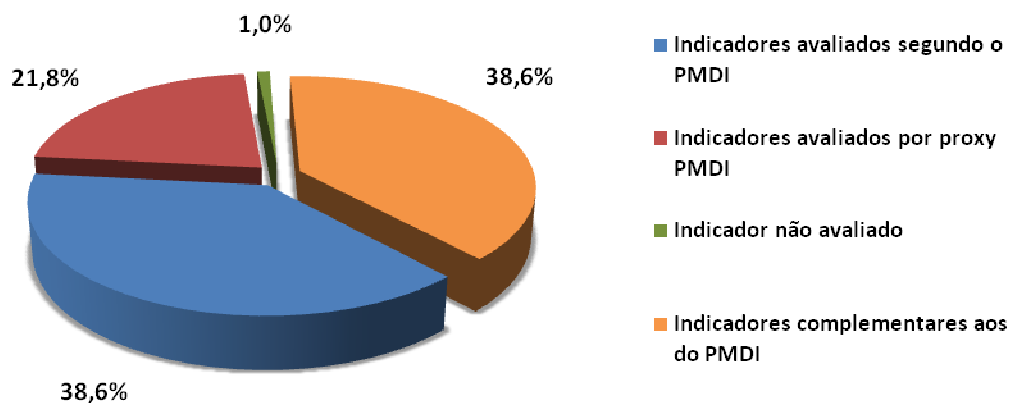


GRÁFICO 3 – Diagnóstico da Avaliação dos Indicadores Finalísticos dos Acordos de Resultado 2008 – MINAS GERAIS 2009.

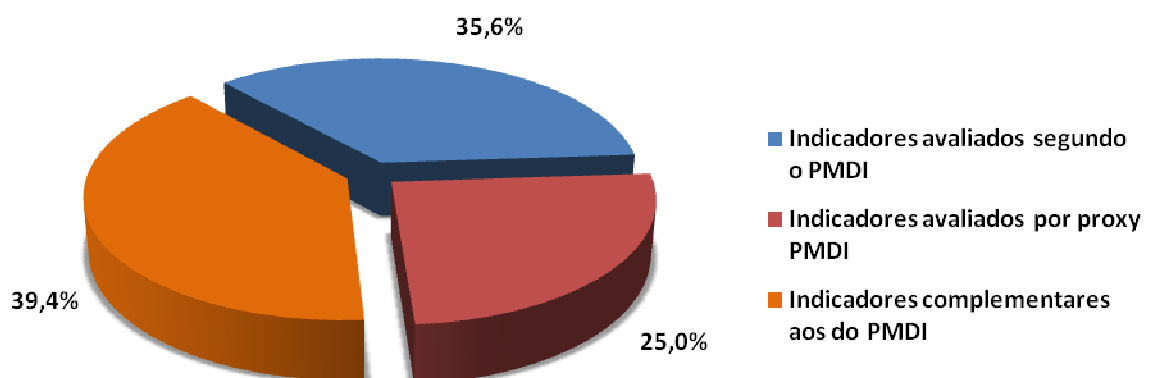
Fonte: Programa Estado para Resultados.

Apreende-se que o número de *proxies* aumentou, traduzindo um crescimento de fórmulas alternativas para viabilizar a avaliação dos indicadores finalísticos originalmente previstos no PMDI e o número de indicadores avaliados segundo o PMDI diminuiu. Além disso, a quantidade de indicadores complementares ao PMDI, ou seja, novos indicadores foram criados para monitorar a situação do Estado (MINAS GERAIS, Relatório dos Indicadores Finalísticos, 2009).

Somente após a pactuação dos acordos de resultados em 2008 a unidade de indicadores foi criada no Programa Estado para Resultados (ENTREVISTADO A). Tal decorrência pode ser entendida como a preocupação então desenvolvida com o quadro de indicadores do Estado, combinada com a percepção da dificuldade de mensurar as políticas públicas através de indicadores. Ou seja, nota-se um maior engajamento quanto aos indicadores finalísticos do Estado e a necessidade de constante atualização desse quadro.

Além disso, ressalta-se o papel da nova unidade da confecção e monitoramento de pesquisas alternativas com a confecção de boletins nomeados “O Estado e seus resultados”⁷. Para contornar problemas de ausência de dados estatísticos, a unidade também acompanha o resultado da pesquisa domiciliar do Estado em parceria com a Fundação João Pinheiro (FJP) e atua em outras pesquisas com centros acadêmicos como o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR) e o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP) (ENTREVISTADO F).

O quadro de 2009 apresentou mudanças menos significativas que 2008 (GRÁFICO 4) e foi inserido no Caderno de Indicadores do Estado que organiza e problematiza o conjunto de indicadores através de itens como fonte, periodicidade, limites e dados estatísticos. Destaca-se o caderno de indicadores como importante fonte de registro (MINAS GERAIS, Relatório dos Indicadores Finalísticos, 2009).



⁷ Os boletins podem ser encontrados em www.estadopararesultados.mg.gov.br.

GRÁFICO 4 – Diagnóstico da Pactuação dos Indicadores Finalísticos dos Acordos de Resultado 2009 – MINAS GERAIS 2009.

Fonte: Programa Estado para Resultados.

De acordo com o Entrevistado A, antes de se consolidar uma unidade própria para os indicadores finalísticos, os mesmos ficaram em segundo plano: primeiro, porque não havia dedicação suficiente para desenvolver o quadro de indicadores, já que cada empreendedor estava sobrecarregado; segundo, devido a ausência de empreendedores com perfis adequados para lidar com indicadores e gestão estratégica simultaneamente; e, terceiro, a gestão estratégica foi priorizada no início do Programa.

[...] não adiantava falar que o indicador estava ruim, era necessário criar uma estrutura para desenvolvê-los, e também temos a dificuldade dos perfis, já que era muito difícil achar um perfil que fosse complementar. As pessoas tendiam a priorizar a gestão estratégica aos indicadores, por natureza e porque a gestão estratégica era muito mais imediata que indicadores. Não é a toa que essa agenda de indicadores ainda é uma agenda em construção e mais de longo prazo. (ENTREVISTADO A, grifo nosso)

Dentre os motivos destacados, à respeito do imediatismo das reuniões de comitês de resultados em decorrência do desenvolvimento do conjunto de indicadores finalísticos no início do Programa, o Entrevistado F, compara a gestão estratégica com o trabalho de indicadores. Além da primeira ter assumido maior foco a princípio, a atividade possui um cliente mais claro, o vice-governador, e apresenta maior visibilidade frente a alta direção do governo. Ao contrário, a gestão de indicadores não é uma função difundida entre os principais executivos e é particular daqueles que se interessam sobre o assunto (ENTREVISTADO F):

[...] a gestão estratégica começou junto com o Programa, era o foco principal do Programa no início, o aprendizado foi maior. Além disso, o cliente é mais claro, o cliente é o vice-governador e governador. Quanto a unidade de indicadores ainda é uma história para aqueles que gostam de indicadores, não é uma coisa que está difundida entre os principais executivos. Comitê não, já tem uma visibilidade maior porque está na agenda do vice-governador, acho que é por isso. [...] Concordo que a unidade de gestão estratégica assumiu mais importância e tem maior visibilidade [...]. Ela foi o primeiro foco do programa. (ENTREVISTADO F)

Outra questão citada pelos entrevistados diz respeito à dificuldade em se estabelecer indicadores de resultado e contar com o apoio daqueles que estão sendo cobrados pelas suas metas, como os dirigentes das secretarias de Estado e as equipes dos projetos estruturadores e associados. Como comenta o Entrevistado C:

Estabelecimento de metas. Quase ninguém gosta de ter meta estabelecida para ele e ser acompanhado, porque significa tirar um pouco as pessoas da zona de conforto. E a função do EpR é tirar da zona de conforto, tirar da inércia, vencer os pontos onde o Estado não tem feito o melhor de si, não tem produzido aquilo que é desejável. (ENTREVISTADO C)

Além da própria natureza dos indicadores em estipular metas e cobrar resultados, não menos importante, está o *trade-off* de trabalhar com indicadores: não importa se eles sejam abrangentes ou defasados, sempre serão criticados. O próprio IDH, que é uma medida tradicional de qualidade de vida, está sujeito a críticas. Nas palavras do entrevistado B, quando se estipula indicadores “você está nu na vitrine”, ou seja, você está com sua imagem exposta, com todas as suas “partes”, sejam elas delicadas ou não, à mostra:

Tem a questão dos indicadores. Trabalhar com isso é muito difícil "você está nu na vitrine". Primeira vez que se coloca metas, etc. Outra coisa: nunca vai existir uma estrutura perfeita de indicadores, qualquer indicador que você for mexer está sujeito à crítica, até o PIP, o IDH, todos estão sujeitos à críticas! Porque nenhum indicador atende a tudo que você precisa, quanto mais gerais e mais abrangentes, mais defasados eles são. Aí você pode pegar um indicador pontual, mas ele não pode representar pouca coisa. Aí você tem um *trade-off* entre defasagem e abrangência que é uma coisa muito difícil. E quando você se propõe a trabalhar com isso as pessoas acham que vai ser um milagre: que vão existir indicadores que representam tudo que elas querem sem defasagem, como se fosse trivial trabalhar com isso. Então esse é um grande desafio que já era conhecido desde o começo e estamos fazendo o que podemos. Mas o problema é a expectativa em terceiros, mas o problema não é da proposta nem da implementação. (ENTREVISTADO B)

Parte do comentário é comprovado por Januzzi (2002) que, apesar de admitir que a disponibilidade de um sistema de indicadores certamente potencializa as chances de sucesso do processo de formulação e implementação de políticas públicas (JANUZZI, 2002), argumenta que na prática nem sempre o indicador de maior validade é o mais confiável, nem sempre o mais claro é o mais inteligível, nem sempre o mais sensível possui a periodicidade requerida, e assim por diante. Assim, ainda que o indicador reúna muitas qualidades, o governo não é dispensado da tarefa de avaliar o grau de aderência dos indicadores disponíveis às propriedades necessárias.

Quanto ao relato “nu na vitrine”, indica o aumento de responsabilização dos formuladores das políticas públicas já que estão “à mercê” de avaliações governamentais, diagnósticos sociais e a críticas de departamentos do próprio Estado, de outros governos, do setor privado, da sociedade civil. Ou seja, o trabalho de estipular indicadores governamentais dificilmente será neutro e estático, vez que a implementação das políticas está sujeita ao papel crucial desempenhado pelos agentes encarregados de colocá-la em ação e avaliá-las,

impedindo a acomodação de interesses, e o contexto social propõe novos desafios para o planejamento, necessitando de atualizar as medidas de desempenho.

Cabe ressaltar o grande desafio da transparência quanto aos indicadores finalísticos do Estado que, de início, já foi observado na lei de criação do Programa com o objetivo “oferecer conhecimento público das metas e resultados relacionados à gestão estratégica do governo” (art. 8º da Lei Delegada nº 112, de 25 de janeiro de 2007). Não há dúvidas de que a garantia do controle social no processo de implementação, execução e avaliação de políticas, a fim de legitimá-lo perante a sociedade, garante, ainda mais o compromisso dos agentes implementadores e potencializa a efetividade social almejada pelas políticas públicas (JANUZZI, 2002). Entretanto, nota-se que a participação da sociedade civil no Estado de Minas Gerais é restrita no acompanhamento dos indicadores finalísticos, e assim, a falta de transparência compromete o próprio objeto da gestão por resultados que é a criação de valor público.

Não menos importante que a transparência das metas e resultados, ressalta-se o desafio de implantar mecanismos de *feedback* na unidade. Ou seja, deve-se pensar em instrumentos para sancionar os projetos ou secretarias com bom e mau desempenho. Um exemplo citado pelo Entrevistado F, diz respeito a utilização dos indicadores para melhorar a produtividade do gasto:

Bom, se a educação está caminhando muito mais para os resultados esperados que a Defesa – medidos por indicadores, portanto eu dou um bônus de orçamento para a Educação, não só um prêmio por produtividade, mas um bônus de orçamento, o gasto de investimento lá irá subir mais. Aí se eu começar a discutir quanto custa aumentar a nota do aluno, em termos de orçamento, então, os indicadores [...] vão ser o parâmetro para melhorar a alocação de recursos públicos e a produtividade do gasto público. Isso é qualidade fiscal. É alocação estratégica: onde houver desempenho eu coloco mais recurso e se eu coloco mais recurso eu quero saber que resultado ele está produzindo. É uma visão do contrato de gestão muito mais ampliada e com mais rigor, mais precisão. (ENTREVISTADO F)

Em síntese, observa-se a tardia criação de uma unidade própria para o desenvolvimento dos indicadores que só foi concebida em meados de 2008, o que demonstra, devido a vários fatores, pela não priorização do assunto no início do Programa Estado para Resultados. Nota-se, também, as mudanças significativas no quadro de indicadores finalísticos desde a sua consolidação no PMDI 2007-2023.

4 O QUE É O PROGRAMA ESTADO PARA RESULTADOS ADOTADO NO ESTADO DE MINAS GERAIS A PARTIR DA PERCEPÇÃO DE SEUS DIRIGENTES

Como considerações gerais da experiência do Programa Estado para Resultados, analisadas principalmente sob sua concepção histórica e as três unidades de composição – unidade de gestão estratégica, unidade de empreendedores e unidade de indicadores, pode-se inferir as seguintes considerações:

- » O Programa Estado para Resultados representa uma tentativa de implementação de gestão por resultados na área pública, cuja construção é fortemente marcada pelo incrementalismo;
- » A criação do Programa deu-se por dois motivos principais: o primeiro diz respeito ao próprio gerenciamento das mudanças da estratégia do governo demonstrada no PMDI 2007-2023 e sua preocupação em propor indicadores e traduzi-los em metas; e o segundo aborda a necessidade de “filtrar” informações e gerenciar as ações estratégicas de governo, efetivadas em comitês de resultado, plano de ação e na busca pelo aprimoramento do alinhamento estratégico. A questão relativa à mão-de-obra do Programa foi completada com a lógica dos empreendedores públicos advinda do *sistema de alta dirección* chileno;
- » A vinculação ao vice-governador do Estado lhe confere visibilidade e legitimidade para auxiliar no processo de implementação e monitoramento da estratégia de governo;
- » Em razão de diversos processos que vão desde a gestão dos projetos estruturadores (GERAES), até a realização dos comitês e acompanhamento dos indicadores das áreas de resultado tem favorecido ao governo centrar suas ações cotidianas em consonância com a estratégia de governo;
- » Dentre as suas principais funções está a realização dos comitês de resultados que visa ampliar a coordenação e o engajamento por resultados. Essa função adveio da necessidade de “filtrar” informações, que, se tornou ainda mais específica com o advento dos pequenos comitês;
- » A unidade de empreendedores representa uma maneira singular de seleção e avaliação de pessoas no setor público, principalmente devido ao seu caráter de “força tarefa”;

- » A unidade de indicadores, apesar de ter se desenvolvido rapidamente dentro do Programa – contínua melhoria do quadro de indicadores finalísticos e avaliações alternativas, ainda possui desafios como transparência e *feedback* das metas e resultados do governo.

Neste capítulo será analisado, à luz das discussões elaboradas nos capítulos anteriores, o que caracteriza o Programa Estado para Resultados. De forma mais específica, nosso intuito se resume em analisar três classificações diferentes, de atores também distintos, que se assemelham quanto aos princípios e funções desempenhadas pelo o Programa Estado para Resultados.

A primeira classificação compreende o Escritório de Estratégia. Desenvolvida especialmente para o setor privado e para as empresas adeptas do sistema de *Balanced Scored*, o modelo é descrito por Kaplan e Norton (2005).

Em sequência, serão descritas as características de um Escritório de *M&E* (*Systems for Monitoring and Evaluation*), ou seja, um Escritório de Monitoramento e Avaliação de políticas, exposto pelas idéias de Mackay (2007).

Como terceiro e último perfil, apresenta-se através, principalmente, das idéias de Crawford (2002) uma proposta de Escritório Estratégico de Projetos – uma unidade constituída da maturação de um terceiro nível de escritório de projetos.

4.1 O Escritório de Estratégia

Muitas empresas privadas têm sustentado seu foco na execução da estratégia através da criação de uma nova unidade de nível corporativo, a *Office of Strategy Management* (OSM) – Escritório de Estratégia, para alinhar os processos de gestão existente para a estratégia (KAPLAN e NORTON, 2005).

Este escritório tenta suprir uma lacuna das estruturas das organizações de gestão: um departamento com a principal responsabilidade pela gestão da estratégia e, então, um

proprietário natural do *scorecard*⁸, entendido nesse trabalho como o planejamento estratégico da organização. Como exemplo os autores americanos (2005) citam que ao contrário de “engavetar” o planejamento estratégico da organização, ou tornar algum diretor encarregado do documento, é necessário criar uma coordenação central que oriente a execução da estratégia que é de responsabilidade dos gerentes de linha e os trabalhadores da empresa. A gestão estratégia tornou-se uma prioridade fundamental das empresas, e isso não pode ser realizado por pessoas ocupadas pedindo para adicionar o trabalho em seus calendários já ocupado e responsabilidades (KAPLAN e NORTON, 2005).

Três são as atividades essenciais desempenhadas pelo escritório de estratégia: gerenciamento do *scorecard*, alinhamento da organização e revisão da estratégia (KAPLAN e NORTON, 2005).

- 1) Gerenciamento do *Scorecard*: o escritório de estratégia é o “guardião” do planejamento estratégico. Uma vez aprovadas os objetivos e medidas de desempenho, é de responsabilidade do escritório auxiliar no alcance das metas e identificar iniciativas para um melhor desempenho;
- 2) Alinhamento da organização: o escritório de estratégia deve tornar público e acessível a visão estratégica da organização, criando ligações entre as medidas de desempenho e o nível funcional da organização, identificando as sinergias corporativas. O alinhamento cria foco e coordenação;
- 3) Revisão da estratégia: o escritório de estratégia cria a oportunidade de rever o desempenho do planejamento e fazer os ajustes necessários. Para isso, alguns executivos do escritório devem se encarregar de comitês executivos que avaliarão o *gap* – lacunas, existentes na performance dos programas.

Ademais, além das funções essenciais, existem as atividades que são desejáveis e outras remanescentes. Por conseguinte, três processos críticos – planejamento estratégico,

⁸ O *Balanced Scorecard (BSC)* é uma abordagem desenvolvida por Robert Kaplan e David Norton em meados de 1990 para administração estratégica. O PMDI 2007-2023 pode ser considerado um exemplo de planejamento estratégico que se inspira nos preceitos do método.

comunicação e iniciativas de gestão – deveriam ser conduzidos também pelo escritório, mas não de forma obrigatória, e outros os processos são remanescentes, ou seja, estão inseridas no domínio natural de outras funções, como orçamento, alinhamento da força de trabalho e difusão de boas práticas de gestão (QUADRO 2).

Quadro 3: Responsabilidades do Escritório de Estratégia

Processos do Escritório de Estratégia		
Funções Essenciais	1	Gerenciamento do Scorecard – desenhar e registrar as medidas do BSC.
	2	Alinhamento da Organização – garantir todo o suporte para alinhar as unidades da organização à estratégia.
	3	Revisão da Estratégia – moldar a agenda para o gerenciamento da estratégia e reuniões de aprendizado.
Funções Desejáveis	4	Planejamento Estratégico – ajudar o CEO e a equipe executiva a formular e adaptar a estratégia.
	5	Comunicação Estratégica – comunicar e apresentar a estratégia a todos os funcionários.
	6	Iniciativas de Gestão - identificar e fiscalizar a gestão estratégica de iniciativas.
Funções Integradas	7	Orçamento – conectar o orçamento à estratégia.
	8	Alinhamento da força de trabalho – garantir que as metas e planos de todos os funcionários estão ligados à estratégia.
	9	Difusão de Boas Práticas – facilitar o processo de identificação e divisão de boas práticas.

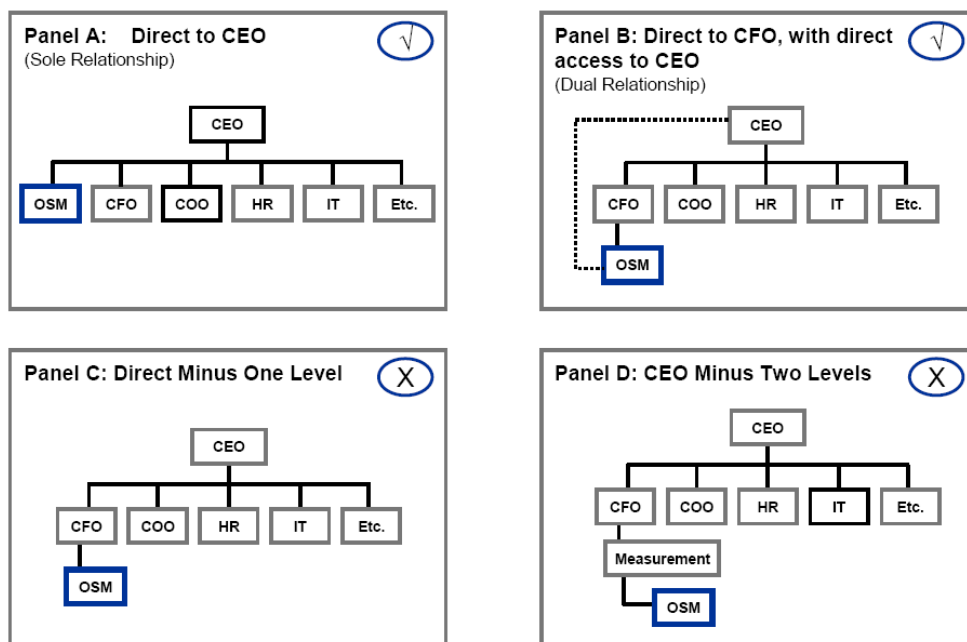
Fonte: Adaptado KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P.. **Creating the Office of Strategy Management**. Harvard Business Review, 2005.

Ao considerar o PMDI 2007-2023, o planejamento estratégico de Minas Gerais, percebe-se a utilização de algumas técnicas do BSC, como a definição de cenários prováveis, de objetivos estratégicos e indicadores de desempenho. Dado esse contexto, observam-se semelhanças entre o Escritório de Estratégia de Kaplan e Norton (2005) e o Programa Estado para Resultados como, por exemplo, a similaridade entre as três funções essenciais – gerenciamento do *scorecard*, alinhamento da organização e revisão da estratégia – de Escritório com as atividades e ideologia existentes, principalmente, na unidade de gestão estratégica.

Segundo experiências reportadas pelos autores, o escritório de estratégia será mais efetivo se possuir acesso direto ao CEO – *Chief Executive Officer* (KAPLAN e NORTON, 2005). O CEO, geralmente a pessoa com a mais alta responsabilidade ou autoridade numa organização, detém, normalmente, a autoridade necessária para implementar mudanças de agenda e da estratégia em curso.

A Figura 3 apresenta sugestões de painéis para o posicionamento do escritório de estratégia, sendo desejáveis os painéis A e B. O painel A apresenta o escritório diretamente ligado ao CEO e em paralelo com outras funções corporativas importantes. O painel B exibe uma linha de relacionamento entre o CEO e outro executivo-chefe, esse responsável pela interface entre o escritório e o CEO. As variantes menos desejáveis são mostradas nos painéis C e D. Em C, o escritório se posiciona à dois níveis abaixo do CEO e não possui acesso direto, e em D, o escritório se encontra à três níveis do CEO, também sem ligação direta, como uma unidade responsável, unicamente, pelas medidas de desempenho da organização.

Figura 4: Posicionamentos do Escritório de Estratégia na Organização



Fonte: KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P.. **Creating the Office of Strategy Management**. Harvard Business Review, 2005.

A analogia, portanto, entre Escritório e o Programa é presente também nesse aspecto. Ressalta-se que o argumento de Kaplan e Norton (2005), condiz com a dupla estrutura do

Estado para Resultados – funcional, ligada ao vice-governador, e administrativa ligada à SEPLAG, posicionando-se como um painel intermediário entre os painéis A e B.

A maioria das organizações possuem dez ou até menos pessoas trabalhando nos escritórios de estratégia (KAPLAN e NORTON, 2005). Segundo os autores, esse número não representa um aumento adicional grande para a organização, mas a racionalização e concentração dos processos de gestão permitem que a organização reduza consideravelmente pessoas atribuídas a relatórios e outros trabalhos de análise de dados. E completam que o objetivo não é construir uma nova burocracia nas empresas, mas se a gestão estratégia tornou-se uma prioridade fundamental da organização, tal tarefa não pode ser realizada por pessoas de altos cargos, possuidoras de muitas responsabilidades, pedindo para adicionar o trabalho a sua agenda já ocupada. Como exemplo, foi citada a empresa americana Canon E.U.A., cujo departamento de planejamento estratégico não possuía muita influência dentro da empresa. Na evolução do seu papel para escritório de estratégia, várias pessoas deixaram ou foram transferidos e novas pessoas foram trazidos para liderar o processo de estratégia.

Como já citado anteriormente, tal argumento utilizado pelos autores americanos, justifica a criação de uma nova unidade para a administração pública mineira em plena reforma gerencial. O escritório possui então uma função de coordenação geral e concentração de processos e, portanto, não representa uma estrutura adicional para a organização.

4.2 Escritório de M&E - *Systems for Monitoring and Evaluation*

Um número crescente de governos estão trabalhando para melhorar o seu desempenho através da criação de sistemas para medir e ajudá-los a compreender seu desempenho (MACKAY, 2007). Esses sistemas de monitoramento e avaliação (M&E - *Systems for Monitoring and Evaluation*) são usados para medir a quantidade, qualidade e segmentação dos produtos e serviços que o Estado oferece. Dessa maneira, esses sistemas são um meio para facilitar a compreensão das causas do desempenho de programas governamentais (MACKAY, 2007).

Embora Mackay (2007) tenha definido o conceito de sistemas de M&E, podem ser diferentes os instrumentos que compõem os sistemas já que os mesmos são desenvolvidos em

diferentes países, com objetivos distintos. Porém, mesmo com significativa diversidade, é possível reunir aspectos comuns entre os sistemas, como, por exemplo, a existência de indicadores de desempenho e a utilização de avaliações para rever os programas governamentais.

Os indicadores de desempenho como medidas de insumos, atividades, realizações e atividades do governo, são considerados um meio relativamente barato de medir resultados de governo. Podem ser utilizados para assinalar a necessidade de revisão de acompanhamento ou avaliação de um problema. Uma ameaça comum com os sistemas de indicadores de desempenho é desenvolver um quadro de indicadores excessivo, incluindo muitos indicadores subutilizados, o que pode levar a dados de má qualidade (MACKAY, 2007).

As avaliações⁹ envolvem uma análise formal de uma atividade ou programa de governo (MACKAY, 2007). As avaliações rápidas, como aconteceu no Chile, por exemplo, implicam análises documentais de um programa e preparação de um quadro lógico – que mapeia as relações de causalidade entre as atividades do governo e os resultados desejados, para avaliar a eficiência e a eficácia da atividade. As avaliações de impacto, por outro lado, incidem nos resultados e efeitos das políticas, medindo seus efeitos sobre os beneficiários de um programa, e são mais robustas, exigindo análise de dados estatísticos e custo mais elevado.

Dentre os benefícios do sistema de M&E, Mackay (2007) cita o apoio ao processo de decisões políticas, o auxílio no desenvolvimento de políticas públicas, a assistência ao gerenciamento dos programas governamentais em seus diferentes níveis e, o reforço à transparência e a responsabilização do governo (*accountability*) (MACKAY, 2007). Destaca-se, nesse último ponto, o papel potencialmente importante da sociedade civil que deve, também, se orientar como produtora e usuária de informações do sistema M&E e sobre o desempenho do governo (MACKAY, 2007).

A comparação entre o escritório descrito por Mackay (2007) e a unidade de indicadores do Programa Estado para Resultados é inquestionável. Dentre as funções principais e similares estão a incorporação de indicadores finalísticos, como medidas de insumos, atividades,

⁹ Ver mais sobre avaliações de políticas governamentais em GARCIA, Ronaldo Coutinho, Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental (2001).

realizações e atividades do governo, e as avaliações de projetos governamentais que, embora ainda tenha uma dimensão reduzida na unidade, é uma idéia que cresce na agenda dos empreendedores responsáveis pela unidade de indicadores.

4.3 Escritório de Projetos nível três – Escritório Estratégico de Projetos

Os modelos de escritórios de projetos podem ser divididos em três principais níveis: 1) Escritório de controle de projetos; 2) Escritório de projetos de uma área do negócio; e 3) Escritório estratégico de projetos (BRIDGES e CRAWFORD, 2001). Sendo o que distingue um escritório de outro são os diferentes graus de autoridade, responsabilidade, e função.

O escritório de controle de projetos (nível 1) geralmente lida com projetos maiores e relativamente complexos (CRAWFORD, 2002). Neste nível, o escritório é considerado um centro de excelência em gerenciamento de projetos, guiando e ajudando os gerentes e demais membros dos times dos projetos a alcançar seus resultados de maneira mais eficiente. Seria responsável pelo controle dos projetos, monitoramento e obtenção de informações para a confecção de relatórios de *status* e não influencia no gerenciamento do projeto (BRIDGES e CRAWFORD, 2001).

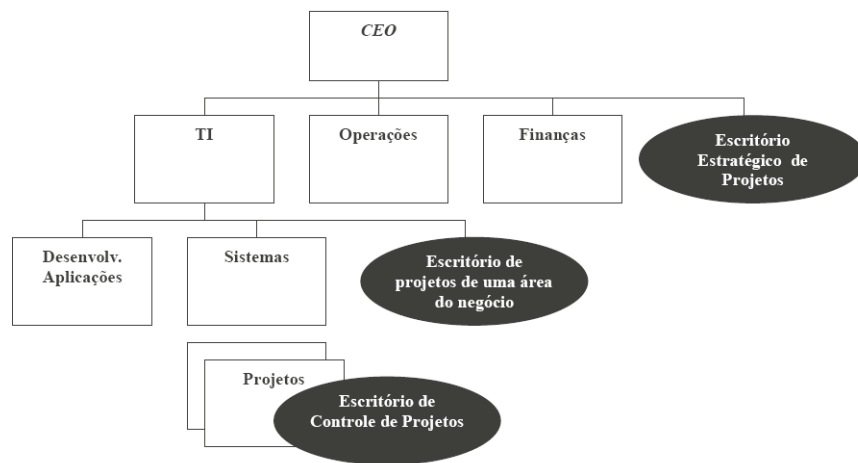
Esse primeiro nível de escritório de projetos pode ser comparado, por exemplo, ao escritório central de projetos do governo – GERAES.

O escritório de projetos de uma área do negócio (nível 2), pode abarcar, também, projetos médios e pequenos, e, diferentemente do escritório nível 1, localiza-se em um departamento específico da organização (BRIDGES e CRAWFORD, 2001). Além disso, entre as funções do escritório nível 2 está o apoio ao nível 1 no caso de existirem projetos comuns. Atua, portanto, como um elo de ligação entre o departamento da organização e a coordenação central de projetos, acompanhando tanto os projetos complexos, bem como os mais simples.

O nível dois, por sua vez, corresponde aos escritórios departamentalizados como os escritórios que existem nas próprias secretarias e estão em constante contato com o GERAES. Como exemplo, podem ser citados os escritórios de projetos existentes na Secretaria de Defesa Social (SEDS) e Secretaria de Meio Ambiente (SEMAD), entre outros.

O nível 3, enfim, compreende o escritório estratégico de projetos opera em um nível corporativo coordenando e definindo políticas para todos os projetos da organização, gerenciando o portfólio e oferecendo auxílio às equipes do projeto e escritórios 1 e 2, caso existirem. Assim, neste nível, o escritório atua como um instrutor, guiando os gerentes de projetos e demais membros a alcançar seus resultados de maneira mais eficiente (BRIDGES e CRAWFORD, 2001).

Figura 5: Três níveis de escritórios de projetos por CRAWFORD



Fonte: Adaptado de CRAWFORD, J. Kent. **The Strategic Project Office: a guide to improving organization performance**. New York, 2002.

De acordo com Crawford (2002), somente o escritório estratégico de projetos, alocado em um departamento em nível corporativo, pode prover coordenação e as informações necessárias para selecionar, priorizar e monitorar projetos e programas que contribuem para alcançar a estratégia da organização (CRAWFORD, 2002). E acrescenta um exemplo: considerando uma organização com várias unidades de negócio e vários departamentos, provavelmente o nível 1 ou 2 não teriam autoridade e conhecimento para priorizar projetos na perspectiva corporativa e alinhar esses projetos com os objetivos da corporação.

Em resumo, o escritório estratégico de projetos tenta ampliar as funções estratégicas como avaliação e promoção de maturidade de gestão de projetos, a criação de cultura institucional, processos e sistemas de integração de toda a empresa; garantir a qualidade do projeto; a gestão dos recursos através de projetos e portfólios, e gestão de portfólio de projeto.

Ressalta-se a semelhança entre o escritórios de Kaplan e Norton (2005) e o terceiro nível de Crawford (2002), principalmente, pela proximidade ao executivo principal e as funções relacionadas à estratégia organizacional, sendo funções desse último priorizar o monitoramento de projetos específicos, auxiliar gerentes de projetos e alinhar os objetivos dos projetos aos da corporação – atividades essas compatíveis com a unidade de gestão estratégica do Programa Estado para Resultados. No entanto, nota-se que não há metodologia de projetos utilizadas no Programa, bem como não cabe a advertência aos escritórios de níveis inferiores.

Crawford (2002) ainda acrescenta que não existe regra para as atividades entre os três níveis de escritórios de projetos, muitos escritórios são modelos híbridos dos apresentados. Entretanto, o erro seria incorporar ao escritório estratégico de projetos funções operacionais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise da experiência de Minas Gerais, em diálogo com a discussão teórica desenvolvida, permite elaborar algumas questões sobre o caso analisado e sobre sua relação com o próprio modelo de gestão por resultados.

Inicialmente, quanto ao modelo de gestão por resultados, destaca-se o direcionamento dos organismos públicos para atuar sobre todos os aspectos que afetam ou modelam os resultados da organização em busca da criação de valor público. O modelo supõe essencialmente que os efeitos das intervenções públicas, em substituição à coordenação por procedimentos, é o que de fato importa ao cidadão, que é a mudança real nas condições de vida. A organização dos objetivos e a sua flexibilidade no tocante aos recursos e aos processos permitem que a organização se oriente em direção a esses resultados.

Assim, a gestão pública por resultados pode ser entendida como um ciclo que se inicia com o planejamento dos efeitos almejados, a partir da operacionalização dos objetivos de governo; que prescreve o monitoramento e a avaliação do desempenho da organização ou da política pública a partir do alcance desses efeitos; e que retro-alimenta o sistema de gestão, propiciando o *feedback* decorrente dessa avaliação. Ademais, o modelo confere grande flexibilidade ou autonomia sobre os recursos e os processos aos administradores públicos, que estabelecem sanções positivas e negativas frente ao desempenho alcançado.

As contribuições esperadas do modelo estão relacionadas com aumento de eficiência e a transparência nas ações de governo. Eficiência, na medida em que confere autonomia aos administradores públicos, propõem uma maior produtividade e adequação entre recursos, processos e metas. Transparência, na medida em que informações sobre desempenho, demanda social, fixação de objetivos e sua quantificação, identificação de impactos e análise de sua efetividade, são transformados em conhecimento público, esse, responsável por favorecer um controle mais efetivo sobre o governo, pelo cidadão e pelos demais *stakeholders*.

A gestão pública por resultados foi introduzida em Minas Gerais em um contexto de reforma administrativa, denominada Choque de Gestão, possuindo como bases o PMDI 2003-2020 e o escritório central de projetos (GERAES), operacionalizada, em princípio, pelos acordos de resultados e, posteriormente, através do PMDI 2007-2023 e do Programa Estado para Resultados.

Considera-se que, apesar do PMDI 2003-2020 e do GERAES não participarem da cadeia de gestão por resultados mineira, foram os responsáveis por introduzi-la. O PMDI 2003-2020, a partir da visão de futuro, “Tornar Minas o melhor estado para se viver”, e da agenda de prioridades que tinha como finalidade guiar o governo. O escritório central de projetos GERAES, responsável pelo monitoramento dos projetos estruturadores, por estimular informações sobre a execução desses projetos e, assim, gerar produtos (*outputs*).

Os acordos foram instrumentos que, através da vinculação dos dirigentes aos resultados perseguidos, criaram um sistema de incentivos que concede autonomia aos gestores públicos e suas equipes para combinar processos e recursos no alcance do desempenho. Ou seja, seguindo os princípios da gestão por resultados, a contratualização de resultados introduziu mecanismos de incentivos e sanção frente ao desempenho alcançado.

Contribuiu para reforçar o modelo de gestão por resultados, a introdução de objetivos estratégicos e indicadores finalísticos no plano de longo prazo do governo (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2007-2023), já na segunda geração de políticas do Choque de Gestão. Submetido à aprovação da Assembléia Legislativa, o Plano constitui-se um importante marco do modelo na medida em que disponibiliza o conhecimento das metas de governo.

Por fim, decorrente da lógica introduzida pelo PMDI 2007-2023, o Programa Estado para Resultados complementa a cadeia da gestão por resultados mineira. Suas funções podem ser entendidas como um processo que se inicia no PMDI, com o estabelecimento dos resultados desejados e da operacionalização dos objetivos de governo, e prossegue na busca por esses resultados através do trabalho de empreendedores públicos alocados em áreas críticas, do monitoramento da atuação por meio dos comitês de resultado e pequenos comitês e da avaliação do desempenho da estratégia da organização a partir do quadro de indicadores finalísticos e avaliações alternativas das políticas públicas. Assim, o Programa Estado para Resultados, através de suas três unidades essenciais – estratégica, empreendedores e indicadores, busca permitir que a estratégia do governo seja, de fato, implementada.

Tendo em vista tais proposições, o modelo mineiro de gestão pública por resultados evidencia um modelo coerente que aborda as três dimensões descritas por SERRA (2008): conceitual, na medida em que os resultados almejados são traduzidos em objetivos estratégicos e indicadores finalísticos; cultural, quanto à vinculação dos dirigentes aos

resultados perseguidos; e operacional, na aplicação de sanções, positivas e negativas, da avaliação do alcance dos resultados.

No entanto, considerando as entrevistas analisadas e a trajetória em construção pelo Programa Estado para Resultados, salienta-se dificuldades e limitações inerentes ao modelo de gestão pública por resultados.

Apesar do modelo mineiro apresentar dimensões conceitual, cultural e operacional, ainda é falho quanto ao ciclo de atuação da gestão por resultados. O *feedback* das avaliações realizadas, a partir da apuração dos indicadores finalísticos, capazes de retro-alimentar o sistema de gestão e propiciar, assim, ações corretivas, ainda é um grande desafio para o Programa Estado para Resultados.

Ligado a esse tema, ressalta-se a incompatibilidade entre ciclo político e o ciclo da gestão por resultados, ou seja, não se pode desconsiderar a custosa função de iniciar e completar o ciclo de planejamento, avaliação e *feedback* em um mesmo mandato político. É possível, por exemplo, que as avaliações de um determinado governo ocasionem mecanismos de retro-alimentação somente após seu mandato e gerem medidas contra o próprio governo que investiu no processo de avaliação.

Retomando o comentário do Entrevistado B, os indicadores e metas de governo, ao mesmo tempo em que compõe o ciclo de gestão por resultados, são também responsáveis por conferir vulnerabilidade ao governo, na medida que os resultados, sejam eles, positivos ou negativos, devem ser publicizados. O relato “nu na vitrine” (ENTREVISTADO B) resume, de uma maneira coloquial, que os indicadores transparecem pontos fracos de governos e, assim, tornarem-se possíveis alvos políticos.

Deve-se destacar ainda, que as informações geradas por avaliações podem não ser mais úteis ao projeto, dado que o dinamismo da implementação implica em modificações ao longo de sua execução, o que dificulta a sua comparação com os primeiros resultados avaliados. Por outro lado, a descontinuidade das políticas também representa uma dificuldade. Por exemplo: determinado projeto, cujos impactos, hipoteticamente, somente possam ser medidos após 5 anos, é possível que neste período o projeto já não exista mais, ou se modificou tanto que os resultados não são suficientes para embasar ações corretivas.

Destaca-se, também, que o Programa não foi criado a partir de teorias pré-concebidas de “como se implantar um governo em gestão por resultados”, ao contrário, ressalta-se o

caráter incremental do Programa Estado para Resultados que foi construído a partir da percepção e vivência de seus dirigentes. Relacionado a esse aspecto, o modelo criado em Minas Gerais caracteriza-se pela adaptação ao contexto.

Deste modo, o Programa evidencia uma metodologia singular, manifestando-se como um método que combina idéias de várias iniciativas dentro de uma única. A observância desse ponto, atenta para a possibilidade em assumir sinergias com diversos modelos organizacionais dependendo de fatores como, por exemplo, o estágio de evolução na estrutura organizacional.

Ao examinar os modelos descritos por Kaplan e Norton (2005), Mackay (2007) e Crawford (2002), e compará-los à atual configuração do Programa Estado para Resultados, observam-se pontos comuns.

Com o modelo de Kaplan e Norton (2005), destaca-se, principalmente, o empenho do escritório de estratégia com a estratégia desenhada para a organização, representando um papel de “guardião do planejamento estratégico” da mesma. Considerando-se o PMDI 2007-2023 o planejamento estratégico do Estado, o Programa Estado para Resultados assume essa função.

Outro ponto, também mencionado por Crawford (2002), remete à necessidade de aproximar o escritório de estratégia do executivo principal da organização, devido sua autoridade e legitimidade. Essa aproximação pode ser relacionada à direção legal do Programa Estado para Resultados, personificada pela figura do vice-governador do Estado.

Quanto ao Escritório de M&E, salienta-se que embora todas as premissas e atividades sejam verdadeiras e correspondam com funções do Programa Estado para Resultados, essas se enquadram somente na unidade de indicadores, desvendando-se um modelo incompleto.

Questionando a possibilidade do Programa atuar somente na área de indicadores finalísticos e avaliações, é possível considerar que as funções de vivência diária da estratégia, alinhamento e coordenação seriam desvinculadas, tornando-se uma unidade com menos autoridade e voltada para uma atividade mais “acadêmica” dentro do governo, relacionadas à pesquisa, à mensuração de indicadores e a avaliações.

Quanto a observação relativa à unidade de indicadores, cabe ressaltar também a dificuldade de se encontrar perfis que detém o conhecimento necessário para trabalhar com indicadores finalísticos e pesquisas relacionadas. Como o próprio Entrevistado F comenta, enquanto a atividade de gestão estratégica contém uma demanda mais clara e uma visibilidade maior, o trabalho das medidas de desempenho se limita às pessoas que dominam o assunto e, ao mesmo tempo, ainda não está difundida entre os principais executivos do governo.

Já no modelo de Escritório Estratégico de Projetos, embora atue com metodologias de gerenciamento de projetos, ao contrário do Programa Estado para Resultados, incorpora muitas de suas atribuições. Dentre elas estão o transporte da estratégia corporativa aos programas e projetos da organização; o gerenciamento de portfólio; a ligação com o CEO – já mencionada no modelo de escritório de estratégia; a legitimidade para priorizar e relacionar projetos – em analogia a essa função correspondem às áreas de resultado que organizaram os projetos estruturadores ou às próprias reuniões de pequenos comitês que priorizam projetos críticos ou condizentes com a estratégia governamental; e o apoio à implementação dos projetos, ou seja, diferentemente de um escritório de projetos regular (nível 1 ou nível 2) que somente realiza o acompanhamento das ações do projeto, o escritório estratégico de projetos pode fazer críticas à execução de projetos, bem como, auxiliar os gerentes de projeto em sua condução, o que pode ser comparada, por exemplo, a atuação do empreendedores públicos em pontos críticos dos projetos estruturadores.

A despeito das semelhanças entre as funções dos modelos escolhidos que fazem alusão ao Programa, é importante notar as diferenças e especificidades do modelo mineiro.

Uma delas relaciona-se ao caráter temporário do Programa Estado para Resultados, pois nenhum dos modelos cita a possibilidade de atividades provisórias, ao contrário, todos os escritórios descritos se enquadram como estruturas permanentes das organizações. Esse fato atípico pode ser considerado como uma vantagem, que potencializa a inovação (ENTREVISTADO F), ou como um dano, que aumenta a incerteza quanto a difusão de tarefas e funções que hoje são de responsabilidade dos empreendedores públicos que trabalham no Programa (ENTREVISTADO C).

Outra questão está ligada ao número de pessoas do Programa Estado para Resultados, já que nos modelos de Kaplan e Norton (2005) e Crawford (2002), ressaltava-se um número reduzido de pessoas que trabalham através dos escritórios. Apesar dessa opção ser pertinente ao número de pessoas que trabalham na unidade do EpR – apenas 14

empreendedores, essa possibilidade diverge dos modelos, se comparada aos outros 76 cargos de empreendedores públicos relacionados ao Programa.

Além disso, destaca-se que nenhum dos modelos enfatiza a existência de um setor de pessoas especializadas e espalhadas em diversos níveis da organização, responsáveis por materializar os resultados contidos na estratégia de governo, como ocorre com os empreendedores públicos. Mesmo que essa unidade tenha advindo do *Sistema de Alta Dirección* chileno, relevam-se diferenças fundamentais e quase particulares de cada modelo. Nota-se que a estrutura construída em Minas, de gestão, avaliação e desenvolvimento dos empreendedores, desenvolveu características flexíveis ao contexto e à cultura política mineira.

Como desafios principais da unidade de empreendedores, além da incógnita sobre a absorção das tarefas desempenhadas pelos empreendedores na estrutura permanente do governo ao fim do Programa, caba ainda ressaltar à avaliação e o desenvolvimento de um grupo heterogêneo.

Enfim, considerando o mosaico de metodologias que compõe o modelo do Programa Estado para Resultados, e apesar de todos os desafios inerentes a sua implantação, os entrevistados defendem a validade das iniciativas implementadas.

Como comenta o Entrevistado B, a implementação do Estado para Resultados, em suas três frentes de atuação, contribuiu para que o processo de tomada de decisões seja mais efetivo, com decisões mais seguras:

Hoje a alta gerência do governo (governador, vice-governador, secretários, coordenador do EpR) com esse fluxo de fazer comitês, ter empreendedor para ajudar, medir indicadores, tudo isso, as três frentes do EpR, o que ela agregou e pode ser considerada como fator de sucesso, é que hoje as decisões de governo são tomadas com base em informações mais sólidas. Quando eles vão tomar decisão, a gente consegue reunir ali o conjunto de informação muito bom para que aquela decisão seja tomada. As decisões tendem a ser mais acertadas e mais seguras. (ENTREVISTADO B, grifo nosso)

E ainda complementa que a principal finalidade do modelo de gestão por resultados mineiro, ainda em construção no Programa, seja trazer mais segurança às decisões públicas (ENTREVISTADO B):

Então eu acho que o grande avanço é que hoje as decisões são tomadas com base em um conjunto de informações muito mais apuradas, mais

articuladas, mais bem tabuladas...então quer dizer, muito mais segurança na decisão. Eu acredito que esse seja o resultado do nosso trabalho. O vice-governador tem um conjunto de informação hoje que ele não tinha há três anos atrás e isso pode ser transferido para a ótica dos secretários também por participarem de todo esse processo ele tem alguém para questionar suas ações, trazendo informação adicional, ajudando numa decisão. Os secretários que eu conheço, tem idéia da importância do EpR como uma fonte de informação muito preciosa. (ENTREVISTADO B)

Em menção ao comentário, cabe destacar o papel do Programa Estado para Resultados como fonte de informação para auxílio do processo de tomada de decisão. A relação entre os produtos gerados pelas três unidades do Programa – estratégica, indicadores, empreendedores – por meio de comitês de resultados, planos de ação, intervenção nos projetos, indicadores, avaliações, entre outros mecanismos, permitem que a informação seja disponibilizada e absorvida de forma eficiente para a tomada de decisão governamental.

Nota-se, portanto, na visão dos entrevistados, a contribuição do modelo incremental do Programa Estado para Resultados na busca por uma melhor consecução da estratégia do governo. Nesse sentido, através das análises realizadas, atenta-se para algumas boas práticas deixadas pelo Programa, como, por exemplo: “filtrar” informações estratégicas e transportá-las ao executivo principal; selecionar pessoas para a administração pública de forma impessoal; desenvolver o quadro de indicadores finalísticos buscando torná-lo mais relevante e confiável.

Atenta-se, por fim, que outras questões surgem dessa discussão entre gestão por resultados e o Programa mineiro Estado para Resultados, e que merecem investigações mais profundas. Uma delas, por exemplo, relaciona-se a análise do Programa por seus stakeholders; outra remete a uma avaliação do Programa em 2011, que compreenda as possibilidades do processo de transição do programa; ou, ainda, avaliações feitas em maior profundidade em cada uma das áreas que compõem o programa.

A título de considerações finais, a expectativa é de que esta monografia possa ter contribuído para a descrição e análise do “modelo mineiro” de gestão por resultados, que certamente precisa ser melhor explorado, garantindo à população um mecanismo de controle sobre o que foi planejado e o que foi cumprido, além de auxiliar os gestores na tomada de decisão ao longo da implantação das políticas públicas.

6 REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997.

AEDO, Catalina Bau. Experiencias exitosas en la profesionalización de la función pública en América Latina. In: Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, 2005, México.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. Planejamento e orçamento governamental. Brasília: ENAP, 2006. 2 v.

ANASTASIA, Antônio Augusto J. Apresentação. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; e GUIMARÃES, Tadeu Barreto (Organizadores). O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006b.

BANDEIRA-DE-MELO, Rodrigo; CUNHA, Cristiano José Castro de Almeida. Grounded theory. In: GODOI, C. K.; BANDEIRA-DE-MELLO, R.; SILVA, A. B. Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos. São Paulo: Saraiva, 2006.

BANDEIRA-DE-MELO, Rodrigo; CUNHA, Cristiano José Castro de Almeida. Operacionalizando o Método da *Grounded Theory* nas Pesquisas em Estratégia: técnicas e procedimentos de análise com apoio do software Atlas/Ti. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e pesquisa em administração. Rio de Janeiro, 2003.

BERNARDI, Mônica Moreira Esteves; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. Empreendedores públicos: uma experiência de gestão estratégica de pessoas na administração pública do Governo do Estado de Minas Gerais. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 13., 2008, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: 2008.

BRIDGES, Dianne N.; CRAWFORD, J. Kent. A Project Office – where and what type. In: Proceedings of the Project Management Institute Annual Seminars & Symposium, 2001, Nashville.

BOGAN, C.E.; ENGLISH, M.J.. Benchmarking for best practices: winning through innovative adaptation. New York: McGraw Hill, 1994.

BORGES, Thiago Bernardo. A Construção do Alinhamento Estratégico no Estado de Minas Gerais. Monografia (Graduação em Administração Pública). Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2008.

CALMON, Kátya Maria Nasiaseni e GUSSO, Divonzir Arthur. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do Governo Federal no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 25, junho-dezembro 2002.

CARNEIRO, Ricardo; BARBOSA, Lúcio Otávio Seixas. Acordo de Resultados: Análise da Experiência do Governo Mineiro. In: Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e pesquisa em administração, 31., 2007, Rio de Janeiro.

CORRÊA, Izabela Moreira. Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do Estado de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 41, n. 3, p. 487-504, maio-junho 2007.

CRAWFORD, J. Kent. The Strategic Project Office: a guide to improving organization performance. New York: Headquarters, 2002

DUARTE, Kênia; LEMOS, Carolina; MARINI, Caio; MARTINS, Humberto Falcão. Acordo de Resultados. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; e GUIMARÃES, Tadeu Barreto (Organizadores). O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 95-127, 2006b.

GARCES, Ariel e SILVEIRA, José Paulo. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 53, n. 4, setembro-dezembro 2002.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; CAMPOS, Eder Sá. Gestão da estratégia no Governo do Estado de Minas Gerais: em busca da harmonia entre a ação e os resultados. Congresso

Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 13., 2008, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: CLAD, 2008.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; e ALMEIDA, Bernardo de. O Duplo Planejamento. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; e GUIMARÃES, Tadeu Barreto (Organizadores). O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 43-54, 2006b.

HAIR JR, Joseph F. Fundamentos de métodos de pesquisa em administração/ Joseph F. Hair Jr, Barry Babin, Arthur H. Money e Phillip Samuel; tradução Lene Belon Ribeiro. – Porto Alegre: Bookman, 2005.

JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores Sociais na Formulação e Avaliação de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.36, p. 51-72, janeiro-fevereiro 2002.

JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores para diagnóstico, monitoramento e avaliação de programas sociais no Brasil. **Revista do Serviço Público**. Brasília, n. 56, v. 2, p. 137-160, abril-junho 2005.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P.. Alignment: using the balanced scorecard to create corporate synergies. In: Harvard Business School press. Boston, 2006.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P.. Creating the Office of Strategy Management. Harvard Business Review, abril 2005.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. Strategy at many companies is almost completely disconnected from execution. establishing a dedicated unit to orchestrate hoth will help to bridge the divide. In: Harvard Business Review. Boston, oct. 2005, p. 72-80.

KETTL, Donald F. A Revolução global: reformada administração do setor público. United States General Accounting Office. Madson,1995.

LARRAIN, Cláudio Orrego. Modernização da gestão pública no Chile: progressos e desafios. **Revista do Serviço Público**. Brassília, v. 50, n. 1, janeiro-março 1999.

MACKAY, Keith. How to Build a M&E Systems to Support Better Government. Washington Independent Evaluation Group (IEG) World Bank, 2007. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>>. Acesso em: 17 set. 2009.

MARINI, Caio. Desenvolvendo a cultura empreendedora na administração pública: panacéia, utopia ou realidade?. In: Programa Avançado de Gestão Pública Contemporânea. Fundação do Desenvolvimento Administrativo. São Paulo, 2004. Disponível em: <http://www.fundap.sp.gov.br/escola/PAvGestaoPublica/material/CAIO_MARINI.doc>. Acesso em: 27 ago. 2009.

MINAS GERAIS. Lei Delegada n. 112 de 25 de janeiro de 2007. Dispõe sobre a organização e a estrutura da administração pública do poder executivo do estado e dá outras providências. Minas Gerais, Belo Horizonte, 26 jan. 2007. p. 1, col. 1. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br> >. Acesso em: 30 ago. 2009.

MINAS GERAIS. **Decreto n. 44.490 de 21 de março de 2007**. Regulamenta o processo de pré-qualificação para provimento dos cargos em comissão de recrutamento amplo de empreendedor público. Minas Gerais, Belo Horizonte, 22 mar. 2007. p. 1, col. 1. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br> >. Acesso em: 28 ago. 2008.

MINAS GERAIS. Programa Estado para Resultados. **Diretrizes para Preenchimento de Plano de Ação**. Documento interno. Belo Horizonte, 2007.

MINAS GERAIS. Programa Estado para Resultados. Nota Técnica. Relatório dos Indicadores Finalísticos. Documento interno. Belo Horizonte, 2009.

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2020**. Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. Secretaria de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023**. Belo Horizonte, 2007.

MOORE, M. Creating Public Value: Strategic Management in Government. Cambridge, Harvard University Press, 1995.

MOYNIHAN, Donald P. Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform. In: **Public Administration Review**. January- february, 2006, p. 77-89.

NADER, Maria Rosa. A avaliação como ferramenta para uma gestão pública orientada para resultados: O caso do Governo Federal Brasileiro. In: Documento elaborado en el año 2005, por encargo del CLAD, 2005. Disponível em: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0053502.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2009.

OCDE. Glossário dos Principais Termos da Avaliação e da Gestão Centrada nos Resultados. 2002. Disponível em < http://puck.sourceoecd.org/vl=852123/cl=14/nw=1/rpsv/periodical/p11_about.htm?jnlissn=16091914>. Acesso em 07 set. 2009.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. Reinventando o governo; como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Tradução de Sérgio Fernando Guarischi Bath e Ewandro Magalhães Jr. Brasília: MH Comunicação, 1995.

SANTOS, Luiz Alberto dos; CARDOSO, Regina L. dos S. Avaliação de desempenho da ação governamental no Brasil: problemas e perspectivas. In: Concurso de Ensayos del CLAD, 2001, Caracas. **Anais...** Caracas: CLAD, 2001.

SARAIVA, E. V. Um 'Pas de Deux' da Estratégia com a Arte: As Práticas da Companhia de Dança Grupo Corpo. Tese de Doutorado. Belo Horizonte: Cepead/UFMG, 2009.

SERRA, Alberto. Modelo aberto de gestão para resultados no setor público. Tradução de: MONTES-BRADLEY Y ESTAYES, Ernesto. Modelo Abierto de Gestión por resultados em el sector público. Natal: SEARH, 2008. 146 p.

VILHENA, Renata; ATHAYDE, Luiz Antônio. Choque de gestão na administração pública. In: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 10., 2005, Santiago. **Anais...** Santiago: CLAD, 2005.

VILHENA, Renata. Rumo à Segunda Geração do Choque de Gestão. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; e GUIMARÃES, Tadeu Barreto (Organizadores). O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, p. 351-356, 2006b.

7. APÊNDICE

7.1 Roteiro de entrevistas semi-estruturadas realizadas com os dirigentes do Programa Estado para Resultados – Modelo I

1. Como o planejamento governamental no governo era organizado antes da implementação do EpR? Por que o Programa foi criado?
2. Por que o EpR não foi montado junto ao Escritório de Projetos (GERAES)? Como diferenciar, no início, o trabalho do EpR com o da SEPLAG?
3. Algum modelo internacional balizador da criação do EpR?
4. Qual a relação da construção do PMDI 2007-2023 com a criação do EpR?
5. Como foi a estrutura planejada para o Programa no início? Como ela evoluiu até chegar à atual?
6. Quais foram as dificuldades encontradas na implementação?
7. Quais as atividades desempenhadas pelo EpR?
8. Qual a função das reuniões de comitê? Como as apresentações eram realizadas? Quando surgiu a divisão das apresentações de comitê em pequeno e pré? Como foi a idéia original?
9. Quando e como foram criados os primeiros indicadores contidos no PMDI 2007? E o processo de apuração?
10. Como surgiu a idéia de criação do cargo de Empreendedor Público? Qual a idéia inicial? Quais as semelhanças e diferenças com o modelo Chileno?
11. Como surgiu o COPEP (Comitê para pré-qualificação para Empreendedores Públicos)? Quem o compunha? E quais suas funções na época?
12. Quais as áreas mais desenvolvidas do Programa e quais necessitam de aprimoramento?

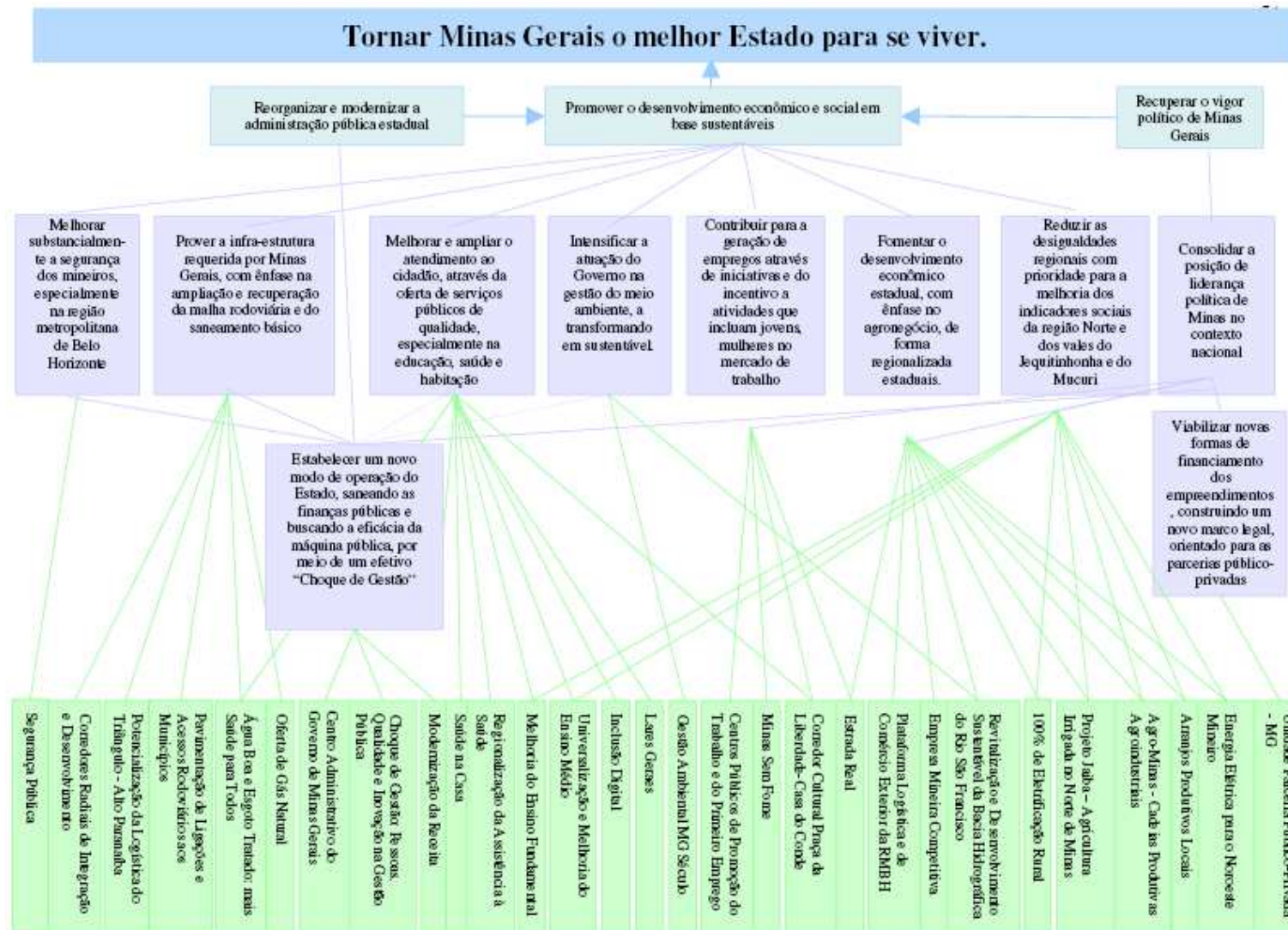
13. Quais são os fatores críticos de sucesso do Programa? E os desafios?

7.2 Roteiro de entrevistas semi-estruturadas realizadas com os dirigentes do Programa Estado para Resultados – Modelo II

1. Compare o Programa Estado para Resultados acerca das intenções iniciais do modelo e o que ele representa hoje.
2. Explique a contradição existente entre a criação de uma nova estrutura na administração pública e a reforma gerencial.
3. Existe uma origem das reuniões de comitê? Qual?
4. Por que o pré-comitê foi finalizado?
5. A função de gestão estratégica é considerada mais desenvolvida no Programa Estado para Resultados? Por que?
6. No Chile o provimento é realizado por edital com uma participação mais abrangente. Na unidade de empreendedores, a seleção de pessoas se baseia em rede de relacionamentos própria. Como tratar essa questão e os demais pontos de adaptação do modelo chileno?
7. No longo prazo, quais os benefícios a unidade de indicadores pode trazer?
8. Como fica a questão da provisoriedade/temporalidade frente aos avanços alcançados pelo Programa?

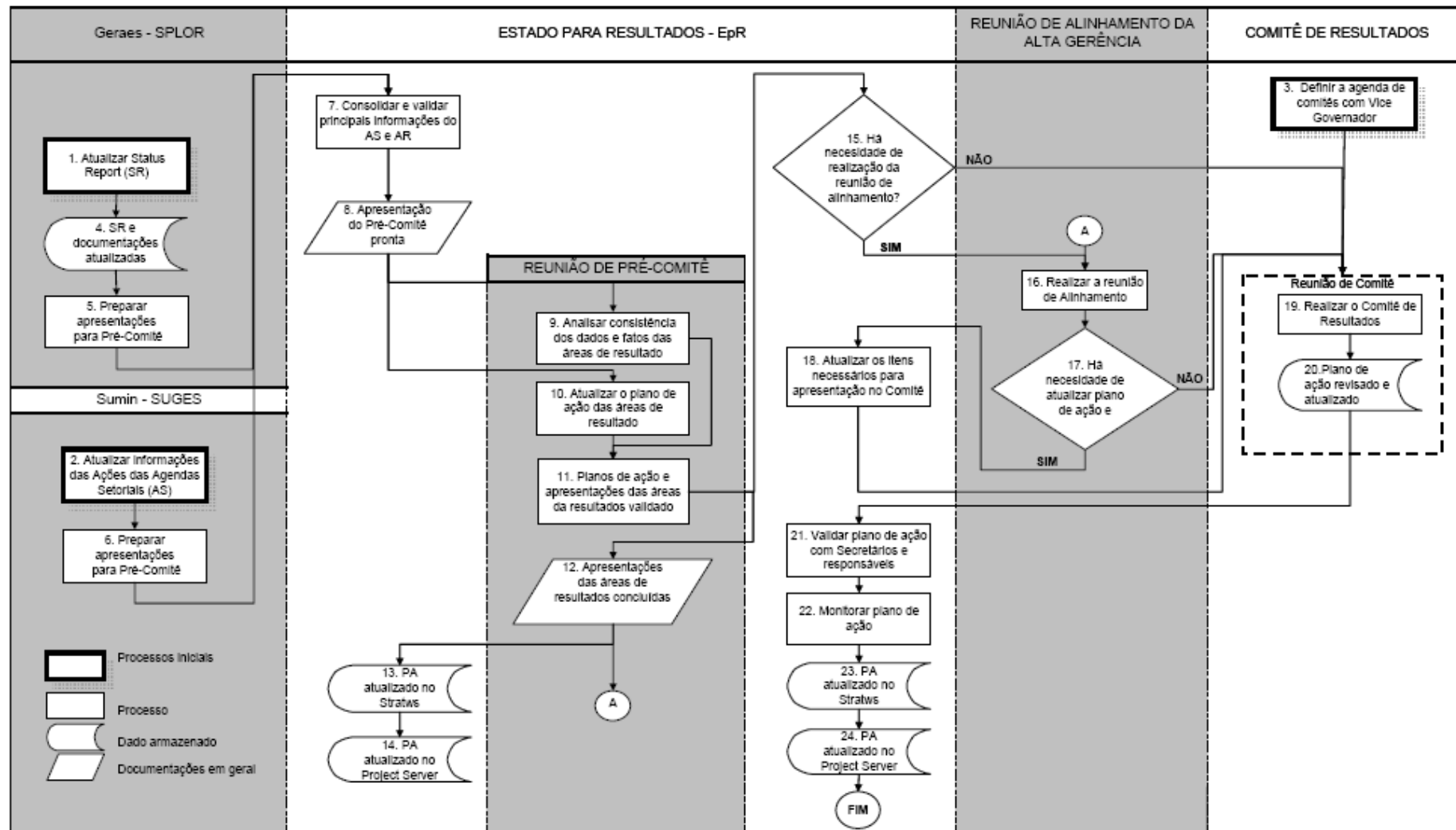
8. ANEXOS

8.1 Desdobramento estratégico no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2003-2020




Fonte: MINAS GERAIS. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2020 (PMDI 2003-2020). Belo Horizonte, 2003.

8.2 Macro-fluxograma de realização dos primeiros Comitês de Resultado



Fonte: MINAS GERAIS. Programa Estado para Resultados. **Diretrizes para Consolidação do Processo de Trabalho Integrado**. Documento interno. Belo Horizonte, 2007.

8.3 Modelo de Plano de Trabalho dos Empreendedores Públicos

 GOVERNO DE MINAS <small>Estado para Resultados</small>				PLANO DE TRABALHO EMPREENDEDORES PÚBLICOS			
DADOS BÁSICOS							
Nome:							
Cargo:							
Vigência do plano:		De:		Até:			
LOTAÇÃO							
JUSTIFICATIVA DO TRABALHO DO EMPREENDEDOR							
ESCOPO DE ATUAÇÃO							
1							
2							
3							
4							
5							
ETAPAS E PRODUTOS PACTUADOS A SEREM ENTREGUES							
<small>(insira mais linhas de etapas, caso necessário)</small>							
PESO	INÍCIO	TÉRMINO	DESCRIÇÃO DO PRODUTO OU SERVIÇO ENTREGUE				
Observações: 1 - A avaliação do empreendedor será balisada primordialmente pelos produtos ou serviços pactuados. 2 - Ao final do período avaliatório, o empreendedor terá 15 dias para o encaminhamento de um relatório sintético, com no máximo							
Aprovado em: _____							
_____ Empreendedor Público			_____ Coord. Executivo - Estado para Resultados				

Fonte: Programa Estado para Resultados. Documento interno.