

INSTRUMENTOS DE CONTRATUALIZAÇÃO DE DESEMPENHO EM MINAS GERAIS: O ACORDO DE RESULTADOS E O PACTO PELO CIDADÃO

PERFORMANCE CONTRACTING INSTRUMENTS IN MINAS GERAIS: THE RESULTS AGREEMENT AND THE CITIZEN PACT

INSTRUMENTOS DE CONTRACTUALIZACIÓN DE DESEMPEÑO EN MINAS GERAIS: ACUERDO DE RESULTADOS Y PACTO POR EL CIUDADANO

Karen Christine D. Gomes

Mestra em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (FJP)

Coordenadora do Eixo Infraestrutura e Logística – Superintendência Central de Informações e Apoio às Políticas Estratégicas da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG-MG)

Endereço: SEPLAG-MG, Rod. Papa João Paulo II, n. 4001, Serra Verde, CEP: 31630-901. Belo Horizonte, MG, Brasil.

Telefone: (31) 3915-0433. E-mail: karen_chrisdg@yahoo.com.br

Camilla Rafaela A. Maia

Especialista em Controladoria e Auditoria, pelo Centro Universitário UNA (UNA)

Diretora Central de Informações Estratégicas e do Desempenho Governamental na SEPLAG-MG

Endereço: SEPLAG-MG, Rod. Papa João Paulo II, n. 4001, Serra Verde, CEP: 31630-901. Belo Horizonte, MG, Brasil.

Telefone: (31) 3915-0434. E-mail: camilla.maia@planejamento.mg.gov.br

Gustavo Alves Cardoso

Bacharel em Administração Pública, pela Fundação João Pinheiro (FJP)

Estagiário de Administração Pública na SEPLAG-MG

Endereço: SEPLAG-MG, Rod. Papa João Paulo II, n. 4001, Serra Verde, CEP: 31630-901. Belo Horizonte, MG, Brasil.

Telefone: (31) 3915-0607. E-mail: gustavoalves1@hotmail.com

Kamila Pagel Oliveira

Doutora em Administração, pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG)

Subcoordenadora do Curso de Graduação em Administração Pública na FJP

Endereço: FJP, Alameda das Acácias, n. 70, São Luiz, CEP 31.275-150. Belo Horizonte, MG, Brasil

Telefone: (31) 3448-9406. E-mail: kamila.oliveira@fjp.mg.gov.br

Otávio Martins Maia

Mestre em Economia de Empresas pela Faculdade em Estudos Administrativos (FEAD)

Subsecretário de Gestão e Apoio às Políticas Estratégicas na SEPLAG-MG

Endereço: SEPLAG-MG, Rod. Papa João Paulo II, n. 4001, Serra Verde, CEP: 31630-901. Belo Horizonte, MG, Brasil

Telefone: (31) 3916-0827. E-mail: otavio.maia@planejamento.mg.gov.br

Artigo recebido em 10/07/2017. Revisado por pares em 07/08/2017. Reformulado em 14/10/2017. Recomendado para publicação em 07/12/2017. Publicado em 30/04/2018. Avaliado pelo Sistema *double blind review*.



RESUMO

Dentre as técnicas administrativas propostas pela Nova Gestão Pública, destaca-se a implantação de instrumentos de contratualização de desempenho. Discute-se neste artigo a aplicação desse contexto no estado de Minas Gerais, a partir do estabelecimento do Acordo de Resultados de 2004 a 2014, com foco nos indicadores de efetividade de políticas públicas e na definição de metas que refletissem a contribuição das equipes e o pagamento de Prêmio de Produtividade e, a partir de 2015, da adoção do Pacto pelo Cidadão, buscando a simplificação e a incorporação de processos participativos institucionalizados, em especial os Fóruns Regionais de Governo, mas eliminando a figura do Prêmio de Produtividade.

Palavras-chave: Contratualização; Desempenho; Minas Gerais; Acordo de Resultados; Pacto pelo Cidadão.

ABSTRACT

Among the administrative techniques proposed by the New Public Management, the implementation of performance contracting instruments stands out. We discuss the application of this context in Minas Gerais, with the establishment of the Results Agreement from 2004 to 2014, focusing on indicators of effectiveness of public policies, definition of goals that reflect the contribution of teams and the payment of Productivity Award; and, starting in 2015, with the adoption of the Citizens Pact, seeking to simplify and incorporate institutionalized participatory processes, especially the Regional Forums of Government, but eliminating the figure of the Productivity Award.

Keywords: Contracting; Performance; Minas Gerais; Results Agreement; Citizen Pact.

RESUMEN

Entre las técnicas administrativas propuestas por la Nueva Gestión Pública, hay destaque a la implantación de instrumentos de contractualización de desempeño. Este artículo discute la aplicación de ese contexto en Minas Gerais, con el establecimiento del Acuerdo de Resultados de 2004 a 2014, con foco en indicadores de efectividad de políticas públicas, definición de metas que reflejen la contribución de los equipos y el pago de bonificación de productividad; y, a partir de 2015, con la adopción del Pacto por el Ciudadano, buscando simplificación e incorporación de procesos participativos institucionalizados, en especial los Foros Regionales de Gobierno, pero eliminando la Bonificación de Productividad.

Palabras-claves: Contractualización; Desempeño; Minas Gerais; Acuerdo de resultados; Pacto por el Ciudadano.

1 INTRODUÇÃO

A crise econômica ocorrida nos anos de 1970, potencializada pela crise do petróleo de 1973, suscitou consideráveis questionamentos acerca das funções do Estado, notadamente quanto a seu papel na economia, e do modelo burocrático weberiano, em relação a suas disfunções, cenário que demandava reformas estruturais dos modelos de gestão da administração pública (ABRUCIO, 1997). Sucedeu-se uma série de reformas, que culminaram na denominada “Nova Gestão Pública” (NGP), a partir da qual, instrumentais da administração privada foram incorporados ao escopo da administração pública, cujo enfoque, inicialmente na eficiência, estendeu-se aos resultados, à qualidade de serviços prestados e, posteriormente, à ampliação de preceitos de cidadania, *accountability* e transparência (PACHECO, 2010). Ressalta-se que instrumentos de contratualização têm se apresentado como relevante ferramenta para efetivar a gestão por resultados no contexto da Nova Gestão Pública. De forma generalizada, eles são entendidos como um mecanismo de pactuação, em que se estabelece um compromisso entre partes (DUARTE et al., 2006).

No Brasil, o movimento da Nova Gestão Pública se fez presente a partir da década de 1990, no âmbito da Reforma Gerencial de 1995, definida inicialmente no Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PDRAE), a qual se propunha a incorporar princípios gerenciais da NGP à administração pública brasileira. Tal reforma enfatizava: descentralização de serviços sociais para entes subnacionais; maior precisão na definição da atuação do Estado; diferenciação entre atividades estratégicas, efetuadas por políticos e setores estratégicos do governo, e serviços, com possibilidade de contratação externa; segregação entre formulação e execução; maior autonomia para agências executivas e organizações sociais; estímulo à democracia direta, controle social; e transparência e *accountability* (ABRUCIO, 1997).

Em Minas Gerais, a contratualização assumiu maior relevância a partir de 2003, quando da implantação do Choque de Gestão, entendido como um conjunto de políticas de gestão pública orientado para o desenvolvimento, em que pese a adequação institucional para os referidos fins (VILHENA; MARTINS; MARINI, 2006). Tal iniciativa consistiu em: estabelecimento de medidas de ajuste fiscal de curto prazo circunscritas pelo planejamento de longo prazo; ampliação do investimento estratégico; ênfase em políticas setoriais, cujo

enfoque residia na qualidade das entregas ao cidadão; e busca por resultados, associada à necessidade de mensurar o desempenho do governo e de se coordenar áreas por resultado. Este último aspecto justificou a implantação de mecanismo de contratualização, o denominado “Acordo de Resultados”, cujas bases legais foram estabelecidas pela Lei 14.694, de 30 de julho de 2003, e pelos Decretos 43.674 e 43.675, ambos de 4 de dezembro de 2003, com suas atualizações, permitindo que tal modelo vigorasse de 2003 a 2014 (DUARTE et al., 2006).

A partir do novo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2016-2027 – e novo Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2016-2019, ambos formulados em 2015, diferentes diretrizes e objetivos estratégicos de governo foram elencados. Com enfoque no atendimento às demandas da sociedade, articuladas por meio de processos de participação popular, revogaram-se a Lei 17.600, de 1 de julho 2008, e o Decreto 44.873, de 14 de agosto de 2008, que regulamentavam o Acordo de Resultados, e instituiu-se novo instrumento de contratualização, o Pacto pelo Cidadão, por meio da Lei 22.257, de 27 de julho de 2016 (MINAS GERAIS, 2016a).

Este trabalho tem por objetivo geral: Contribuir para as discussões sobre gestão do desempenho institucional e governamental no setor público por meio de contratualização de resultados a partir da experiência mineira desde 2003. Especificamente, pretende-se:

- (i) Levantar os conceitos teóricos relativos a: burocracia, Nova Gestão Pública e contratualização de resultados;
- (ii) Apresentar, por meio de pesquisa documental, o contexto institucional-legal atualmente vivido pelo Governo do Estado de Minas Gerais no que tange às práticas de gestão pública e à gestão para resultados; e
- (iii) Analisar a evolução dos modelos do Acordo de Resultados e do Pacto pelo Cidadão.

Isso, à luz dos conceitos levantados e da observação participante de parte dos autores, dada sua alocação como servidores efetivos da unidade administrativa responsável por coordenar a elaboração, avaliação e revisão desses instrumentos, quais sejam: Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos, Processos e do Desempenho Institucional (NCGERAES) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG). A Lei 22.257, de 27 de julho de 2016, ao mesmo tempo em que definiu a estrutura do Poder

Executivo do Estado de Minas Gerais, determinou que “a organização dos órgãos, autarquias e fundações, respeitadas as competências e estruturas básicas previstas nesta Lei e o disposto em leis específicas, será estabelecida em decreto” (MINAS GERAIS, 2016a, art. 13). O decreto atualizado de competências da SEPLAG ainda não foi publicado. Por isso, considera-se neste trabalho o nome do setor de alocação de parte de seus autores conforme o Decreto 46.557, de 11 de julho de 2014 (MINAS GERAIS, 2014, art. 4º, inciso VIII, c).

Este artigo compõe-se de cinco seções, incluindo esta Introdução. Na segunda seção, citam-se as técnicas de pesquisa científica utilizadas para responder aos problemas e atingir os objetivos da pesquisa. Na terceira seção, discutem-se os apontamentos teóricos identificados com o trabalho. Na quarta seção, procede-se à análise dos modelos de contratualização de resultados da administração pública mineira e ao relato das observações realizadas e das devidas reflexões. Na quinta seção, sintetizam-se os resultados obtidos e tecem-se algumas conclusões possibilitadas pelo trabalho.

2 PROCEDIMENTOS ANALÍTICOS

Este trabalho se identifica como uma pesquisa qualitativa, que, conforme Godoy (1995), possibilita interpretações sobre fenômenos também sob a ótica do pesquisado e não apenas do pesquisador. O contato direto do pesquisador com a situação estudada atua em prol da compreensão desses fenômenos, de forma a obter dados descritivos sobre pessoas, lugares e processos interativos. A partir desse contato, formulam-se interpretações acerca do objeto de estudo, o que se mostra adequado para as análises aqui registradas.

Quanto a seus objetivos, este estudo se caracteriza como descritivo. Vergara (1990) explica que a pesquisa descritiva objetiva expor características de determinada população/fenômeno ou, ainda, estabelecer correlações entre fatores/variáveis, o que se aplica a esta proposta de análise.

Os métodos de pesquisa que compõem este estudo são: bibliográfico, documental e observação participante.

A pesquisa bibliográfica objetiva, teoricamente, o objeto de estudo, de forma a subsidiar a futura análise dos dados obtidos. Conforme Lakatos e Marconi (2001), este tipo

de pesquisa corrobora a compreensão crítica do significado presente nos dados obtidos a partir das fontes, ao impor sobre eles a teoria.

A pesquisa documental, segundo Sá-Silva e Guindani (2009), possibilita novos conhecimentos e formas de compreensão de fenômenos. Enfatiza-se a necessidade de ter como preceitos a avaliação do contexto histórico de produção dos documentos e o universo sociopolítico dos autores. Este será um dos nortes deste estudo, uma vez que documentos correspondentes a fontes primárias – ou seja, sem tratamento científico, relativos aos instrumentos de contratualização – serão avaliados, por exemplo, decretos e leis.

Em relação à coleta de dados, este trabalho é fruto da observação participante, o que, conforme Marconi e Lakatos (2011), “implica a interação entre investigador e grupos sociais [...] [coletando dados] diretamente do contexto ou situação específica do grupo” (MARCONI; LAKATOS, 2011, p. 279). Isso porque os fatos aqui relatados e as reflexões deles suscitados foram possibilitados pelo fato de alguns dos autores serem servidores lotados no Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos, de Processos e do Desempenho Institucional (NCGeraes) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG), que tem como competência, dentre outras: “III - regulamentar, coordenar, implementar, gerir e monitorar o processo de contratualização de resultados, que envolve desde a pactuação até a avaliação da execução dos acordos” (MINAS GERAIS, 2014, art. 27, inciso III).

Na sequência, procede-se ao levantamento das discussões teóricas a respeito do tema com que este trabalho se identifica, para, então, realizar análises específicas sobre o Acordo de Resultados e o Pacto pelo Cidadão em Minas Gerais.

3 BUROCRACIA, NOVA GESTÃO PÚBLICA E CONTRATUALIZAÇÃO: CONCEITOS E SIGNIFICADOS

A discussão sobre a necessidade da contratualização de resultados remonta aos próprios conceitos de burocracia, ao tipo de dominação e à organização típica da administração pública. Consideram-se aqui os postulados de Weber (2004), para quem um dos tipos ideais de dominação é a racional-legal, identificada como o fundamento do quadro

administrativo burocrático, que se baseia na ideia de que todo direito é estatuído de maneira racional, constituindo um conjunto de regras abstratas que dirigem a ação dos associados e dos dirigentes, sendo que quem obedece O faz como membro, por direito e de maneira impessoal, no âmbito da competência objetiva. As categorias dessa dominação racional-legal incluem um exercício contínuo, vinculado a determinadas regras, de funções oficiais, para determinada competência (âmbito objetivamente limitado, com atribuição dos poderes de mando necessários e limitação fixa dos meios coercitivos), numa hierarquia oficial, existindo regras técnicas e normas, separação absoluta entre o quadro administrativo e os meios de administração e produção, sem apropriação do cargo pelo seu detentor, com documentação dos processos.

Pode-se dizer que o Estado burocrático baseado nos postulados weberianos objetivou mitigar o patrimonialismo, o clientelismo e o nepotismo, além de adotar a eficiência como diretriz, mediante a alocação racional de recursos, além da formalidade, da impessoalidade e do profissionalismo. Entretanto, algumas disfunções foram observadas no modelo em organizações tanto privadas quanto públicas (OLIVEIRA, 1970).

Citam-se, dentre outras, as seguintes disfunções postuladas por Merton (1971): incapacidade treinada, que se refere ao fato de ações baseadas no treinamento em habilidades já empregadas com sucessor poderem resultar em reações inadequadas quando as condições se modificam; psicose ocupacional, desenvolvida por exigências feitas ao indivíduo pela organização específica do seu papel ocupacional; transferência dos objetivos da organização para detalhes particulares do comportamento exigido pelas regras, que se transformam em objetivo em si mesmas, o que é reforçado pelo seu significado simbólico e pela valorização, até mesmo, para fins de promoção na carreira, disciplina e conformidade a regulamentos oficiais; disciplina transformando-se em rigidez, inflexibilidade e incapacidade para o pronto ajuste; tecnicismo incapaz de ajudar a muitos de seus clientes; oposição a qualquer nova ordem que elimine ou ameace seus interesses; resistência às mudanças; dificuldade de atendimento ao público e de satisfação do cliente dada a valorização da impessoalidade e a possível postura superior (real ou percebida), por representar uma autoridade; e conflitos internos derivados da tensão entre a impessoalidade exigida pela estrutura burocrática e a tendência ao estabelecimento de relações pessoais no cotidiano

das organizações.

Registram-se, a seguir, alguns dos postulados da teoria da *Public Choice*.

Para Dias (2009, p. 204), o principal argumento dessa teoria é que, “seja no mercado, seja na política, os indivíduos se comportam da mesma maneira; ou seja, são movidos pelas mesmas motivações – são maximizadores do interesse próprio”.

Cruz (2013) cita os argumentos apresentados por outro teórico da *Public Choice*, Gordon Tullock, que entende que os burocratas, como a maioria das pessoas, estão mais interessados em seu próprio bem estar do que no interesse público. Apesar de tomarem decisões que pouco afetarão a si próprios, eles têm grande interesse em manter seu *status* na burocracia, seja pelos ganhos, seja pelo poder, seja pelas regalias.

Pode-se depreender que, para manter seu *status*, geralmente dependente de boas recomendações, os burocratas racionais tendem a promover informações que os beneficiam e a omitir as demais. Nesse contexto, os altos escalões não dispõem de todas as informações relevantes para sua tomada de decisão e possuem limitada capacidade de supervisão e controle, já que os burocratas é que detêm as informações e o poder de repassá-las ou não. Assim, cria-se um cenário de controle imperfeito, em que o estabelecimento de estruturas e de autoridades hierárquicas formais pode não ser suficiente para gerar a eficiência das atividades executadas pela administração pública, sendo necessário trabalhar os incentivos, para que as informações relevantes cheguem aos núcleos estratégicos e decisores.

Downs (1967) formulou a seguinte tipologia da burocracia, sintetizada por Oliveira (2007): Grupo 1 – agentes puramente autointeressados, que consideram igualmente importantes poder, renda e prestígio, são conservadores e buscam maximizar a segurança e a conveniência, ou seja, agarram-se ao poder, ao prestígio e à renda que já conquistaram, de preferência, fazendo o mínimo esforço possível, opondo-se às mudanças, pois estas implicam riscos; e Grupo 2 – agentes com motivos mistos, reunindo aqueles leais a conjuntos restritos de políticas ou conceitos, que buscam o poder tanto para seu próprio benefício como para a consecução de suas crenças, aqueles leais a um conjunto mais amplo de funções ou à organização em sua totalidade, que buscam o poder para influenciar

políticas e ações, e os homens de Estado, comprometidos com a sociedade como um todo e que gostariam de influenciar políticas e ações de âmbito nacional, preocupados com o que acreditam ser o interesse geral. O comportamento conservador aumentaria com o passar do tempo, como orienta a Lei do Conservadorismo Crescente, segundo a qual em cada departamento ou organização há uma pressão inerente sobre a vasta maioria de agentes para se tornarem conservadores no longo prazo. Com base nessa tendência, seria preciso desenvolver mecanismos capazes de reduzir seus possíveis efeitos negativos; por exemplo, contribuir para a geração e a aceitação de ideias inovadoras, a assunção de riscos dados os resultados a serem alcançados e a elevação de esforços em busca dos objetivos da organização.

Gonçalves (2009) sintetiza os postulados de Niskanen (1971), que partem da suposição de que os burocratas atuam, racional e deliberadamente, na prossecução do seu próprio interesse e das características particulares dos *bureaus*:

Para além do bem-estar geral e do interesse público os burocratas como indivíduos que são maximizam a sua utilidade pessoal (...) [cuja função utilidade inclui] salário, privilégios no local de trabalho, reputação pública, poder, *patronage*, *output* do *bureau*. Todos estes elementos formam uma função positiva do orçamento global do *bureau* durante a vida profissional do burocrata. A utilidade do burocrata passa pois pela forte dependência por cada uma destas variáveis, a premissa fundamental está em considerar que todas dependem do incremento do orçamento (NISKANEN, 1971 *apud* GONÇALVES, 2009, p. 235-237).

Dessa forma, o “burocrata maximizador do orçamento” aparece como mais uma incompletude do modelo burocrático tradicional e demanda a implementação de estruturas de incentivo que promovam práticas eficientes de realização de tarefas, apresentem novas formas de maximização da utilidade dos burocratas e criem formas de recompensa vinculadas à geração de resultados.

Nesse cenário, passa a ser reconhecida a existência dos chamados “burocratas de nível de rua”, isto é, os “servidores públicos que interagem diretamente com os cidadãos no decorrer do seu trabalho e têm substantiva discricionariedade na execução do seu trabalho” (LIPSKY, 1983 *apud* JORGE, 2012, p. 7, tradução nossa), cujo trabalho “enfrenta um paradoxo, uma vez que, por um lado, sentem-se oprimidos pela máquina burocrática, mas, de outro, possuem alto grau de discricionariedade e autonomia” (JORGE, 2012, p. 8). Citando

Lotta (2010), Jorge (2012) apresenta duas razões pelas quais o reconhecimento desses burocratas e seu adequado tratamento se revelam importantes: primeira, o debate sobre o serviço público está intrinsecamente ligado ao escopo e à função desses burocratas; e, segunda, eles são diretamente responsáveis por mediar a relação entre Estado e cidadão, recaindo sobre os mesmos os bônus e os ônus do atendimento do serviço público. Este é mais um ponto a ser considerado nas práticas de gestão da administração pública, já que é preciso trabalhar para que as expectativas sobre o trabalho a ser desempenhado por esses burocratas, no que tange tanto às formas e às diretrizes para sua execução quanto aos resultados que dele se esperam, sejam claramente comunicadas, compreendidas e recompensadas.

Além disso, o Estado, enquanto organização burocrática na dimensão de seu funcionamento interno, apresentava crescente desgaste durante a segunda metade do século XX, o que foi potencializado, a partir da década de 1970, pela crise do petróleo, que se estendeu às esferas social e administrativa. Efetivavam-se profundos questionamentos acerca do papel do Estado, em um contexto em que já se criticava sua suposta morosidade, ineficiência e incapacidade de atender satisfatoriamente às demandas dos cidadãos, além de índices de inflação ascendentes, estagnação econômica e robustos déficits públicos (SECCHI, 2009).

Tais questionamentos implicaram a necessidade de promover a modernização da máquina pública e a reformulação de seu aparato organizacional, à luz do equilíbrio fiscal. Advém daí a formulação dos conceitos da Nova Gestão Pública (NGP) (ABRUCIO, 1997).

A Nova Gestão Pública realizou uma profunda mudança na estrutura gerencial da administração pública, ao objetivar maior eficiência, eficácia, desempenho e o cumprimento de resultados em relação ao que era ofertado pelo Estado burocrático. Ainda, efetivou transformações institucionais nos mecanismos de controle, por meio da adoção de instrumentos da administração privada. Deve-se enfatizar, entretanto, que a NGP não se constituiu como um padrão de reformas e diretrizes nos diversos países. Em cada contexto, influenciada pelas distintas demandas sociais e concepções acerca do papel do Estado, manifestou-se de forma específica (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

Marini (2003) sintetiza alguns princípios ou diretrizes gerais da NGP:

(i) o cidadão como enfoque da ação do Estado, destacando a necessidade de convergir para a melhoria da qualidade dos serviços prestados, o que corroboraria para a ampliação dos preceitos de cidadania;

(ii) flexibilidade na administração pública, o que implicaria a ampliação da autonomia administrativa dos órgãos em prol da potencialização do alcance de resultados;

(iii) enfoque do controle não mais residindo estritamente na legalidade e nos ritos burocráticos, mas incorporando os resultados (esta diretriz corrobora a necessidade de maior flexibilidade, além de estimular a implantação de indicadores de resultado como mecanismo do referido controle, de forma a tornar o Estado mais eficiente);

(iv) controle social, como um embrião para os conceitos de *accountability*, ou seja, ampliação e efetivação da transparência e prestação de contas do setor público ao cidadão, de forma a corroborar o exercício da cidadania; e

(v) valorização do funcionário público, de forma a prevenir algumas das causas da disfunção burocrática relativas a falhas do próprio burocrata, para incentivar o empreendedorismo, o desenvolvimento e a capacitação dos funcionários, o que iria contra a rigidez burocrática.

Nesse contexto, destaca-se que instrumentos de contratualização têm-se apresentado como relevante ferramenta para efetivar a gestão por resultados no contexto da Nova Gestão Pública. Conforme Pacheco (2010), a contratualização pode ser definida como um mecanismo de gestão em que entidades firmam acordos a partir da execução de metas. Os controles meramente político e burocrático são substituídos pelo controle de resultados, tendo por objetivo é aumentar a flexibilidade, o desempenho, a qualidade, a eficiência, a efetividade, a transparência de custos e a produtividade dos serviços públicos. Por meio desse instrumento, autonomies de gestão são concedidas à parte executora como benefício pelo cumprimento do compromisso firmado.

Para a efetividade da contratualização, faz-se necessário romper com o modelo de controle hierárquico tradicional. O sistema teria viabilidade a partir de um processo que se iniciaria na definição clara de prioridades estratégicas pelo alto escalão da organização.

Entretanto, a mera delegação dos níveis de planejamento para a execução não necessariamente implicaria controle e execução eficazes. O processo de contratualização necessitaria de uma etapa seguinte, que, concomitantemente, considerasse a desconcentração e os incentivos aos agentes executores, ou pactuados, em especial a concessão de autonomia ao órgão. Com base nesses preceitos, o pactuado tenderia a apresentar maior comprometimento e responsabilização (TROSA, 2001).

Há que se ressaltar, todavia, as limitações do modelo de contratualização. Primeiramente, é preciso haver clareza quanto àquilo que se almeja contratar. Conforme Trosa (2001), podem-se contratar *outcomes* ou *outputs*. No primeiro caso, a contratualização estaria centrada no impacto gerado. Mensurar-se-ia como resultado a efetividade das ações. Já no segundo, contratar-se-ia especificamente um serviço, o que permitiria mensurar o que é efetivamente produzido. Em ambos os casos, é necessário haver alinhamento entre o planejamento estratégico e a execução. Entretanto, no caso de se contratar *outcomes* deve-se precaver contra a influência de outras variáveis no impacto gerado e desenvolver maior clareza em relação aos objetivos almejados.

A contratualização também pode apresentar problemas na mensuração de desempenho e na pactuação de metas no setor público. Conforme Pacheco (2010), diversas são as dificuldades presentes na mensuração de desempenho no setor público e na implementação do instrumento de contratualização. Tais dificuldades perpassam tanto a esfera organizacional, no que diz respeito ao desafio de definir precisamente o que será mensurado, quanto a esfera dos agentes envolvidos no processo, devido à assimetria de informação. Entretanto, a contratualização pode e deve ser aprimorada em prol de uma gestão voltada para resultados e do atingimento dos objetivos dos reformistas do Estado no que concerne ao aumento da eficiência, da eficácia, da qualidade dos serviços e da *accountability*.

A NGP norteou em vários países processos de modernização da administração pública a partir da década de 1980. No Brasil, este tipo de iniciativa se consolidou por meio do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (PEREIRA, 1999) e de seus desdobramentos para a promoção de reformas administrativas nos entes subnacionais.

Inserido nessa lógica da NGP, o estado de Minas Gerais começou a implantar, a partir de 2003, o modelo de gestão pública denominado “Choque de Gestão”, que teve como premissa, por exemplo, o ajuste das contas públicas. A inserção do Choque de Gestão permitiu a disseminação de uma cultura voltada para a gestão pública responsável e eficiente, sustentada pelos pilares resultado e qualidade do gasto. O modelo gerencial de gestão, alinhado à estratégia da organização, foi acolhido internamente pelas equipes de trabalho, devido, em larga medida, ao Acordo de Resultados, instrumento de pactuação de marcos e metas (VILHENA, 2012, p.2).

A partir de 2015, observou-se na administração pública mineira um reforço na busca pela implantação de processos participativos institucionalizados. Aqui, considera-se participação como um mecanismo de ampliação dos preceitos democráticos, a partir da perspectiva de que apenas o voto seria insuficiente para que o Estado fosse capaz de atender às demandas de uma sociedade plural (AVRITZER; SANTOS, 2002). Para tal, torna-se mister garantir o envolvimento dos cidadãos nas decisões do governo. Neste contexto, instâncias de participação cidadã, como, conferências, ouvidorias, conselhos e audiências públicas, apresentam-se como instrumentos chave na consolidação da democracia participativa. No caso de Minas Gerais, buscava-se a materialização dessas instâncias nos Fóruns Regionais, instituídos por meio do Decreto 46.774, de 9 de junho de 2015, com objetivos, dentre outros, de:

Art. 3º. São objetivos dos Fóruns Regionais de Governo:

I - promover a participação da sociedade em todos os territórios de desenvolvimento;

[...]

III - construir e formalizar instâncias de participação nos territórios de desenvolvimento;

[...]

V - discutir as prioridades de políticas públicas da administração pública direta e indireta do Estado e demais esferas de governo, a partir dos instrumentos de planejamento e orçamento;

VI - estimular a democracia participativa, difundindo o modelo regionalizado e propondo aprimoramento nos mecanismos de participação popular (MINAS GERAIS, 2015a).

Essa iniciativa de participação institucionalizada foi parcialmente absorvida na construção do Pacto pelo Cidadão, ao contrário das práticas do Acordo de Resultados, que não conseguiram abordar plenamente essa perspectiva. Andrade (2016), em sua análise sobre alguns dos desdobramentos dos Fóruns, indicava “a necessidade de mais

desenvolvimento de teoria e práticas no âmbito da interação da participação com a dimensão institucional do Estado” (ANDRADE, 2016, p. 106).

Percebe-se, portanto, a importância do modelo de Acordo de Resultados e do Pacto pelo Cidadão no modelo mineiro, cujas características são detalhadas e analisadas na seção a seguir.

4 O ACORDO DE RESULTADOS E O PACTO PELO CIDADÃO EM MINAS GERAIS

A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 prevê, nos §§ 10 e 11 do art. 14:

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

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

A Lei 14.694, de 30 de julho de 2003, passou a disciplinar, no âmbito do Poder Executivo estadual: a avaliação de desempenho institucional, o Acordo de Resultados, as possibilidades de ampliação de autônomo nos níveis gerencial, orçamentário e financeiro e o pagamento do Prêmio por Produtividade.

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

I - aumentar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade;

[...]

III - aperfeiçoar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão pública, mediante instrumento caracterizado pela consensualidade, objetividade, responsabilidade e transparência;

IV - fixar metas de desempenho específicas para órgãos e entidades, compatibilizando a atividade desenvolvida com as políticas públicas e os programas governamentais;

V - dar transparência às ações dos órgãos públicos e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa, mediante a divulgação, por meio eletrônico, dos termos de cada acordo e de seus resultados;

[...]

VII - promover o desenvolvimento e a implantação de modelos de gestão flexíveis, vinculados ao desempenho institucional, propiciadores do envolvimento dos seus

agentes e dirigentes no aperfeiçoamento dos serviços prestados (MINAS GERAIS, 2003a).

O Acordo de Resultados vigorou, nessa primeira etapa, de 2004 a 2006. A chamada “Segunda geração” teve como marco a publicação da Lei 17.600, de 1 de julho de 2008, cuja regulamentação ocorreu por meio do Decreto 44.873, de 14 de agosto de 2008, revogando a legislação anterior e aprimorando o instrumento. A Lei 17.600/08 apresentou novos objetivos ao Acordo de Resultados, enfatizando-se: “viabilizar a estratégia de governo, por meio de mecanismos de incentivo e gestão por resultados”; “alinhar o planejamento e as ações do acordado com o planejamento estratégico do governo, com as políticas públicas instituídas e com os programas governamentais”; e “melhorar a utilização dos recursos públicos” (MINAS GERAIS, 2008a). Sua regulamentação, por meio do Decreto 44.873/08, trouxe como principal inovação a divisão da pactuação em duas etapas. A primeira teria por objetivo refletir a estratégia governamental de enfoque em resultados de impacto para a sociedade, por meio de indicadores finalísticos, da execução dos Projetos Estruturadores e da Agenda Setorial do Choque de Gestão, a racionalização do gasto e a elaboração dos demais indicadores de melhoria do desempenho. A segunda consistiria na pactuação dos resultados acordados na primeira etapa, por equipe de trabalho do órgão, ou entidade. Ou seja, buscou-se alinhar o alto nível estratégico com a mobilização e a participação interna dos servidores (CAPANEMA, 2011).

O Acordo de Resultados passou por algumas alterações a partir de 2011, no contexto da Gestão para a Cidadania. Havia o receio de que ele sofresse um processo de perda do caráter inovador e mobilizador. Ainda, destacou-se a prioridade da SEPLAG no que concerne à necessidade de reforçar o caráter estratégico da contratualização e de consolidar seu alinhamento com as diretrizes centrais do governo. Ademais, este tinha por objetivo expandir ainda mais a capilaridade do Acordo, em prol da institucionalização do processo e do aumento da autonomia dos órgãos envolvidos. Isso motivou o número recorde de 68 Acordos assinados em 2013 (MINAS GERAIS, 2013).

Em termos dos componentes, o Acordo de Resultados acrescentou novos cadernos aos já existentes Indicadores Finalísticos e Portfólio Estratégico. Citam-se o Caderno de Gestão Integrada e Eficiente, composto pela Agenda Regional, pelas Ações de Melhoria

Institucional e pelas Ações Intersetoriais; e o Caderno de Indicadores de Qualidade do Gasto. Em 2011 e 2012, também se pactuou a Carta de Missão, que correspondia a indicadores e ações de alta relevância para o cidadão. Entretanto, em 2013 deixou-se de pactuá-la, devido à maior relevância atribuída aos Indicadores Finalísticos (MINAS GERAIS, 2013).

A Agenda Regional contemplava ações selecionadas pelos Comitês Regionais instituídos nas dez regiões de planejamento, compostos por servidores do Poder Executivo de órgãos que já apresentavam estrutura orgânica regionalizada (VILHENA; LADEIRA, 2012). Buscava-se com isso aprimorar o modelo de governança do estado, mediante a atribuição de maior peso às ações com apelo regional na nota final da primeira etapa e intensificar seu monitoramento. As Ações de Melhoria Institucional se referiam às medidas tomadas pelos órgãos ou entidades para solucionar entraves estruturais e administrativos à implantação da carteira estratégica concebida para a respectiva organização. As Ações Intersetoriais contemplavam medidas tomadas de forma compartilhada entre órgãos e entidades, de forma a incentivar um trabalho conjunto em prol da consecução de metas que correspondessem às respectivas organizações. Já o Caderno de Indicadores de Qualidade do Gasto apresentava indicadores direcionados à mensuração da qualidade do planejamento e da eficiência na execução de despesa, de forma a incentivar maior controle de gastos e ganhos em produtividade nos órgãos e entidades (MINAS GERAIS, 2013).

De maneira geral, observa-se, a partir do Acordo de Resultados, a tentativa de ampliar as autonomias dos órgãos e entidades da administração pública mineira, de forma a permitir maior flexibilidade nas práticas administrativas e a potencializar o alcance dos resultados pretendidos. Porém, a utilização de algumas dessas autonomias, a exemplo daquela que permitia alterar os limites de modalidades de licitação e pregão, poderiam conflitar com as regras burocráticas tradicionalmente vigentes, demandando novos procedimentos para justificar sua utilização. Além disso, outras autonomias, como a concessão de vale-transporte e de vale-alimentação, poderiam deixar de ser vistas como incentivos e passar a ser consideradas como direito do servidor e dever do Estado, comprometendo seu potencial motivador.

Percebe-se que o Prêmio por Produtividade figura como a principal recompensa pelo

cumprimento das metas. Pode-se dizer que tal concentração de incentivos deve ser analisada com atenção, já que recompensas pecuniárias também podem ser entendidas como direito do servidor e dever do Estado, passando a deter poder motivador limitado, já que podem ser entendidas como fator higiênico, que, de acordo com Herzberg (1997), evita a insatisfação, é extrínseco ao trabalho e inclui condições de trabalho, salário e supervisão, dentre outros benefícios, ou como fator motivador, que é intrínseco ao trabalho e inclui o trabalho em si, o reconhecimento pelas execuções, responsabilidade e crescimento, dentre outros. Este último tem efeitos mais duradouros nas atitudes dos funcionários, sendo a motivação vista como “uma função do crescimento a partir da obtenção de recompensas intrínsecas por um trabalho interessante e desafiador”, sendo um motor interno dos funcionários. Além disso, enfrentou-se certa turbulência no pagamento desse Prêmio por Produtividade em 2012, cujo acerto foi realizado ao longo de 2014 (MACIEL, 2014); em 2013, cujos valores não foram acertados; e em 2014, competência em que se discute o direito ao pagamento, já que o resultado fiscal foi de déficit (MINAS GERAIS, 2015b).

Por fim, observa-se que, mesmo considerando um instrumento que pressupõe flexibilidade, autonomia e rompimento de entraves burocráticos para o alcance de resultados, em alguns exercícios apresentavam-se: complexas regras de cálculo para apurar o cumprimento das metas; diferenciação de órgãos finalísticos e típicos de área meio, atribuindo bônus ou índices de redução a cada um, respectivamente; e criação de mecanismos para tentar manter padrões de pactuação na segunda etapa, que passou a ser elaborada pelos órgãos e entidades, a chamada “Matriz de Aderência”, que, em alguns casos, aumentava o engessamento e tornava os procedimentos burocráticos menos eficientes.

A partir da mudança de governo, em 2015, com uma visão política distinta, novas diretrizes passaram a orientar a administração pública no estado de Minas Gerais. Críticas à ênfase em gestão do modelo vigente entre 2003 e 2014 foram tecidas a partir da concepção de que o Estado deveria adotar um modelo que valorizasse o planejamento e o papel indutor que o Estado deveria exercer. Nessa linha, argumentava-se que o governo responsável pela implantação do Choque de Gestão focava excessivamente na eficiência das ações em detrimento do real impacto das políticas públicas para o cidadão e da melhora de sua

qualidade de vida. Elencaram-se como elementos principais ao novo governo: a descentralização administrativa, a gestão participativa e a transparência. (MINAS GERAIS, 2015a).

Neste ínterim, revogaram-se o Decreto 44.873/08 e a Lei 17.600/08, conforme a Lei 22.257/16, arts. 79 a 100, e o Acordo de Resultados foi substituído por um novo modelo de contratualização, denominado “Pacto pelo Cidadão”, que registra, em apenas uma etapa, o compromisso pactuado entre o governador do estado e os dirigentes máximos de órgãos e entidades do Poder Executivo mineiro (MINAS GERAIS, 2016d).

O art. 81 da Lei 22.257/16 apresenta o objetivo do instrumento: permitir o favorecimento dos objetivos do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG); da pactuação das metas que visem à consecução dos compromissos firmados pelo governo com os cidadãos; da ampliação e aprimoramento dos serviços prestados à sociedade; e da promoção do controle e participação social nas etapas do ciclo de políticas públicas (MINAS GERAIS, 2016a).

O Pacto pelo Cidadão é composto por ações finalísticas que traduzem os compromissos do Governo com a população, buscando refletir a tônica de um modelo de gestão regionalizado e participativo. O instrumento é dividido em quatro subseções: Plano de Ação dos Fóruns Regionais; Plano de Obras nos Territórios de Desenvolvimento; Ações Prioritárias dos Comitês Temáticos; e demais ações prioritárias dos órgãos e entidades da administração pública (MINAS GERAIS, 2016d). Parte significativa deste instrumento se vincula aos Fóruns Regionais, que foram operacionalizados pela divisão do estado de Minas Gerais em dezessete Territórios de Desenvolvimento, de acordo com a proximidade em termos de identidade e cultura dos municípios componentes de cada um. Na primeira etapa – “Instalação dos Fóruns” –, realizou-se um evento formal, aberto à população, que contou com a presença do governador do estado, em que se apresentaram os objetivos e a metodologia de funcionamento dos Fóruns. A partir deste momento, a população foi incentivada a apresentar problemas e demandas gerais, por meio de formulários. Na segunda rodada, a partir das demandas previamente elencadas, desenvolveu-se um diagnóstico territorial, cujo intuito era contribuir para a elaboração do PPAG e do PMDI.

Permitindo a participação de qualquer cidadão, esta etapa, realizada por meio de discussões públicas moderadas por representantes do Estado, permitiu elencar demandas prioritárias para o respectivo território. Na terceira etapa dos Fóruns, realizaram-se devolutivas, baseadas nas respostas de secretarias responsáveis pelas demandas priorizadas, a respeito de sua atuação no escopo da respectiva prioridade elencada. Participaram 25 membros da sociedade civil componentes dos Colegiados Executivos, eleitos ao final da segunda rodada. Ainda, destaca-se que as demandas elencadas foram agrupadas de acordo com os eixos do PMDI: Desenvolvimento produtivo, científico e tecnológico; Infraestrutura e logística; Saúde e proteção social; Segurança pública; e Educação e cultura. Ao todo, identificaram-se duas mil demandas prioritárias, aproximadamente, em 2015 e 2016.

A subseção Plano de Ação dos Fóruns Regionais apresenta ações que respondem, direta e explicitamente, a problemas e necessidades elucidados pela sociedade por meio dessas demandas priorizadas. O Plano de Obras elenca projetos de engenharia e obras com previsão de conclusão até o final de 2018. Os Comitês Temáticos são instâncias de governança instituídas por meio do Decreto 46.977, de 5 de abril de 2016, para o acompanhamento das principais ações de governo, em suas respectivas áreas temáticas. Esse conjunto de ações foi pactuado na subseção Ações Prioritárias dos Comitês Temáticos. Os órgãos e entidades finalísticos que não possuíam entregas pactuadas em nenhuma das subseções anteriormente citadas passaram a integrar a subseção Demais Ações Prioritárias (MINAS GERAIS, 2016c).

Nas subseções Plano de Ação e Plano de Obras, as entregas são distribuídas entre os 17 Territórios de Desenvolvimento de Minas Gerais. Enfatiza-se que o fortalecimento da territorialização e a pactuação de ações diretamente relacionadas aos anseios da sociedade civil são as principais evoluções deste instrumento. Isso porque, apesar de o Acordo de Resultado possuir a seção denominada “Agenda Regional”, ela era pautada pelo ponto de vista de representantes regionais do Poder Executivo, não compreendendo diretamente a opinião da sociedade civil.

Uma limitação do instrumento prende-se à inexistência de ações estruturais e administrativas características de órgãos e entidades que desempenham atividades de

natureza de suporte e de área meio. Não houve obrigatoriedade de pactuação de ações desses entes, por haver o entendimento de que eles são responsáveis solidários, no que couber, no cumprimento das metas e ações pactuadas (MINAS GERAIS, 2016c).

Destaca-se, ainda, a não pactuação de indicadores finalísticos, de desempenho ou de resultado. A partir da mudança de governo em 2015, a atual administração teceu críticas à efetividade da carteira de indicadores monitorada pelo Governo de Minas Gerais até 2014. Argumentou-se que a alta complexidade dos indicadores gerava alto custo de mensuração e acompanhamento dos ganhos obtidos com a melhoria de processos de trabalho e dos resultados entregues. Além disso, discutia-se o real impacto das ações do Poder Estadual no comportamento dos indicadores pactuados, em especial diante da consideração de diversas variáveis “alheias” à atuação da administração pública mineira. Ademais, tal complexidade dificultava a comunicação do governo com a população.

No que tange ao período de vigência do Pacto, determinou-se o período mínimo de um ano e máximo de quatro, desde que não ultrapasse o primeiro ano do governo seguinte, estabelecendo no documento celebrado metas para os anos de 2016 a 2018. Ainda, permitiu-se a rescisão em caso de descumprimento grave e injustificado dos termos definidos em decreto, em ato unilateral e escrito do pactuante, ou via acordos bilaterais (MINAS GERAIS, 2016a).

Ademais, estão previstas revisões e avaliações anuais. O processo de avaliação do Pacto pelo Cidadão tem se apresentado simplificado e objetivo, não tendo como foco a geração de “notas de desempenho” e está vinculado a um sistema de incentivo institucional. O Pacto pelo Cidadão concede autonomias gerenciais, orçamentárias e financeiras aos órgãos ou entidades, conforme exposto no art. 28, inciso I do Decreto 47.070, de 26 de outubro de 2016. À SEPLAG atribuiu-se a competência para analisar e aprovar a ampliação de autonomia. Dentre as autonomias, destacam-se a “alteração dos quantitativos e a distribuição dos cargos de provimento em comissão, das funções gratificadas e das gratificações temporárias estratégicas, conforme disposto em decreto regulamentar específico, desde que observado o limite já definido para o órgão e entidade” (MINAS GERAIS, 2016b, art. 28, inciso I).

O relatório de avaliação explicita a execução física e orçamentária de cada ação no período avaliatório (anual), informações qualitativas quando observado desempenho inferior a 95%, maior que 120% ou distinto do prazo acordado e, ainda, a classificação da ação como superadas (execução superior à meta pactuada), concluídas (execução que alcançou a meta pactuada ou entrega finalizada dentro do prazo), em andamento com atraso (execução abaixo do que foi pactuado ou entrega fora do prazo) e não iniciadas (execução ainda não se iniciou) (MINAS GERAIS, 2016b). Além dessas, classifica-se como “Não se aplica” sempre que a ação não possuir entrega final prevista para o período avaliatório. A validação das informações é responsabilidade da Comissão de Acompanhamento e Avaliação (CAA), composta por três membros, dos quais dois são autores deste artigo. O primeiro ciclo de avaliação do Pacto pelo Cidadão ocorreu no primeiro trimestre de 2017 e o Relatório de Avaliação encontra-se em fase de diagramação para publicação.

Considera-se o desempenho como satisfatório quando 60% das ações pactuadas são classificados como “superadas” ou “concluídas” no período de referência. Contudo, o não atingimento deste percentual não implica perda das autonomias pelos órgãos e entidades. Dessa forma, estima-se a redução da assimetria de informações entre o pactuante e o pactuado, bem como a inibição de definição de metas pouco desafiadoras que favoreçam seu cumprimento.

O Pacto pelo Cidadão não está vinculado a um sistema de incentivo individual, por exemplo, o pagamento de bônus mediante o atingimento de critérios previamente estabelecidos. A ausência desse mecanismo imprime um desafio ao modelo: garantir sua operacionalização. Tem-se que a qualidade, a produtividade e a efetividade na prestação dos serviços públicos tendem a ser maiores quando os agentes públicos reconhecem sua contribuição para as entregas e quando são observados sistemas de recompensas individuais, proporcionais aos resultados alcançados, individual ou coletivamente. Todavia, o modelo está aderente ao objetivo de mensurar e avaliar os resultados setoriais, assim como incentivar o engajamento, a participação e o controle social, na medida em que permite à sociedade acompanhar o planejamento e o andamento das metas e das ações estabelecidas para a administração pública estadual para o quadriênio de 2015 a 2018.

Por fim, observa-se que, apesar dos pressupostos de flexibilidade e de rompimento de entraves burocráticos para o alcance de resultados que nortearam a construção deste instrumento, perpetuam-se alguns formalismos, por exemplo, a elaboração de forma escrita, impressa, assinada, publicada e arquivada, ficando sujeito a consideráveis instâncias de monitoramento e controle, formais ou informais.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As discussões sobre o desempenho institucional e governamental remontam aos próprios conceitos de burocracia, com suas características e disfunções. Para alguns de seus questionamentos, o conjunto de práticas conhecido como “Nova Gestão Pública” (NGP) oferece alternativas, como a celebração de contratos de gestão mediante a fixação de metas e de resultados e a atribuição de autonomias e flexibilidades para seu atingimento.

Em Minas Gerais, a busca pela implantação de novas práticas administrativas, a partir de 2003, conhecidas como “Choque de Gestão”, teve como um de seus destaques a utilização do instrumento de contratualização conhecido como “Acordo de Resultados”. Apesar de ter passado por mudanças ao longo do período de 2004 a 2014, observa-se que esse modelo se caracterizou pelo significativo peso dado ao acompanhamento de indicadores que buscavam mensurar a efetividade das políticas públicas e pela preocupação em refletir a contribuição de cada equipe para o alcance dos resultados propostas, apesar de nem sempre ser possível verificar relação de causalidade direta. Além disso, o pagamento de Prêmio de Produtividade figurava como principal mecanismo de incentivo e recompensa do Acordo de Resultados, sendo que os atrasos em seu pagamento e a possível percepção de sua obrigatoriedade poderiam limitar seus efeitos na motivação dos servidores. Ademais, um instrumento que visava à flexibilidade por vezes se tornava complexo pela definição de diversos critérios de cálculo de notas numéricas.

A partir de 2015, um novo instrumento foi celebrado, visando, inclusive, superar algumas falhas do modelo anterior. Denominado “Pacto pelo Cidadão”, o instrumento manteve as principais autonomias anteriormente previstas, em especial a possibilidade de alteração no quantitativo de cargos comissionados. Por sua vez, a diretriz de simplificação resultou, por exemplo, na consolidação de um instrumento único para todo governo, e não

mais por órgão ou sistema operacional, e na atribuição de desempenho qualitativo, e não mais por nota. Além disso, a tônica participativa foi incorporada por meio do estabelecimento de metas que atendessem às demandas priorizadas nos Fóruns Regionais de Governo e da preocupação em apresentar entregas diretas para a população, sem regras complexas de cálculo. Nesse modelo, fica como desafio: aprofundar a efetividade das instâncias participativas na influência do planejamento das ações de governo e dos mecanismos de incentivo que sejam percebidos mais diretamente pelos servidores e a discussão a respeito da desejabilidade e da possibilidade de se pactuarem indicadores que reflitam as alterações sociais promovidas pela atuação direta da administração pública mineira.

REFERÊNCIAS

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

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

AVRITZER, L.; SANTOS, B. S. Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa. **Para ampliar o cânone democrático**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

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

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

CRUZ, A. A. B. R. da. **Teoria da escolha pública** – uma visão geral de seus elementos sobre a ótica de Gordon Tullock em sua obra “Government Failure”. 2013. Disponível em: <<http://www.mcampos.br/REVISTA%20DIREITO/PRODUCAOCIENTIFICA/artigos/antonioaugustocruzteoriadaescolhapublica.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

DIAS, M. A. James Buchanan e a “política” na escolha pública. **Revista Ponto e Vírgula**, n. 6, p. 201-217, 2009. Disponível em:

<<http://revistas.pucsp.br/index.php/pontoevirgula/article/viewFile/14047/10349>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

DINIZ, A. Com a crise, servidor perde prêmio por produtividade. **O Tempo**, Belo Horizonte, 03 set. 2015. Disponível em: <<http://www.otempo.com.br/capa/pol%C3%ADtica/com-a-crise-servidor-perde-pr%C3%AAmio-por-produtividade-1.1102351>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

DUARTE, K.; SOARES, V. B.; DARBILLY, L. V. C.; VIEIRA, M. M. F. Acordo de Resultados. In: VILHENA et al. **O choque de gestão de Minas Gerais**: políticas de gestão para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed UFMG, 2006. p. 95-107.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, 35.2, p. 57-63, 1995.

GONÇALVES, S. M. O poder da burocracia no processo orçamental: o burocrata e a maximização orçamental. **Revista Enfoques**, v. VII, n. 11, p. 231-273, 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/960/96011647008.pdf>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

HERZBERG, F. Mais uma vez: como motivar seus funcionários? In: VROOM, Victor H. **Gestão de pessoas, não de pessoal**: os melhores métodos de motivação e avaliação de desempenho. São Paulo: Ed. Campus, 1997.

JORGE, I. V. M. **A importância da burocracia do “nível de rua” em processos de mudança organizacional**: o caso do Hospital Municipal Infantil Menino Jesus. 2012. Dissertação (Mestrado) – Fundação Getúlio Vargas, São Paulo. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10055/trabalho%20final%20individual%20MPGPP%20-%20ILZA%20V.M.JORGE%20-%20AGO-2012.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. Atlas, 2001.

MACIEL, A. Governo de Minas pagará ao funcionalismo R\$ 570 milhões em prêmios por produtividade. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 26 fev. 2014. Disponível em: <http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2014/02/26/interna_politica,502132/governo-de-minas-pagara-ao-funcionalismo-r-570-milhoes-em-premios-por-produtividade.shtml>. Acesso em: 10 jul. 2017.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2011.

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

MERTON, R. Estrutura burocrática e personalidade. In: ETZIONI, Amitai (Org.). **Organizações complexas**. São Paulo: Atlas, 1971.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**: 1989. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.674**, de 04 de dezembro de 2003b. Dispõe sobre a aplicação, no âmbito do Poder Executivo, de recursos em desenvolvimento institucional e prêmio por produtividade, provenientes da economia de despesas de que trata a Lei n. 14.694, de 30 de julho de 2003. Disponível em:

<http://www.fazenda.mg.gov.br/servidores/avaliacao_desempenho/legislacao/decreto_43674.html>. Acesso em: 20 jun. 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 43.675**, de 04 de dezembro de 2003c. Dispõe sobre a aplicação, no âmbito do Poder Executivo, de recursos em desenvolvimento institucional e prêmio por produtividade, provenientes da economia de despesas de que trata a Lei n. 14.694, de 30 de julho de 2003. Disponível em:

<http://www.fazenda.mg.gov.br/servidores/avaliacao_desempenho/legislacao/decreto_43675.html>. Acesso em: 20 jun. 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 44.873**, de 14 de agosto de 2008b. Regulamenta a Lei n. 17.600, de primeiro de julho de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do poder executivo e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44873&ano=2008>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.557**, de 11 de julho de 2014. Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em:

<<http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/125815>>. Acesso em: 06 abr. 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.774**, de 09 de junho de 2015a. Institui os Fóruns Regionais de Governo e dá outras providências. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46774&comp=&ano=2015>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 46.977**, de 05 de abril de 2016c. Dispõe sobre a integração dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual e dá outras providências. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46977&comp=&ano=2016&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em: 10 jul. 2017.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.070**, de 26 de outubro de 2016b. Dispõe sobre o Pacto pelo Cidadão, instituído pela Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016, e dá outras providências. Disponível em:

<<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47070&comp=&ano=2016>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

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

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.694**, de 30 agosto de 2003a. Disciplina a avaliação de desempenho institucional, o Acordo de resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes, no âmbito do poder executivo e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.fazenda.mg.gov.br/empresas/legislacao_tributaria/leis/l14694_2003.htm>. Acesso em: 20 jun. 2017.

MINAS GERAIS. **Lei nº 17.600**, de 01 de julho de 2008a. Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do poder executivo e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=17600&ano=2008>>. Acesso em 20 jun. 2017

MINAS GERAIS. **Lei nº 22.257**, de 27 de julho de 2016a. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em:

<<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22257&ano=2016>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

MINAS GERAIS. **Pacto pelo Cidadão**. Belo Horizonte, 2016d. Disponível em:

<<http://www.planejamento.mg.gov.br/estrategia-de-governo/pacto-pelo-cidadao>>. Acesso em: 10 jul. 2017.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2016 a 2027**.

Desenvolvimento Econômico e Social Sustentável de Minas Gerais – redução das desigualdades sociais e regionais. Belo Horizonte, 2015a. Disponível em:

<<http://planejamento.mg.gov.br/images/phocadownload/plano%20mineiro%20de%20desenvolvimento%20integrado%20-%20pmdi%202016%20-%202027%20-%20vol.%201.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2017.

MINAS GERAIS. Relatório Resumido da Execução Orçamentária. Demonstrativo do Resultado Primário. Minas Gerais. **Diário do Executivo**, Belo Horizonte, 29 jan. 2015b. Disponível em:

<http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lrf/12-2014/bimestre6/anexo6.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

OLIVEIRA, C. G. de. O servidor público brasileiro: uma tipologia da burocracia. **Revista do Serviço Público Brasília**, 58 (3): 269-302, jul./set. 2007. Disponível em:

<<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/175>>. Acesso em: 03 jul. 2017.

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

PACHECO, R. S. A agenda da nova gestão pública. In: Loureiro, M. R.; Abrucio, F.; PACHECO, R. S. (Org.). **Burocracia e política no Brasil: desafio para o estado democrático no século XXI**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 2010, v. 1, p. 171-196.

PEREIRA, L. C. B. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 5-29, 1999.

SARAVIA, E. Contratos de gestão como forma inovadora de controle das organizações estatais. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10, 2005, Santiago, Chile. **Anais...** Santiago, Chile, out. 2005. p. 18-21.

SÁ-SILVA, J. R. ; ALMEIDA, C. D.; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, 1.1, 2009.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 43(2):347-69, mar./ abr. 2009.

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

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

VERGARA, S. C. Tipos de pesquisa em administração. FGV – EBAP, **Cadernos EBAP**. 1990.

VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C. Introdução. In: VILHENA et al. **O choque de gestão de Minas Gerais**: políticas de gestão para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006. p. 21-42.

VILHENA, R. **Terceira geração do choque de gestão em minas gerais**: gestão para a cidadania: o fortalecimento da cidadania através de um estado em rede. Portal do Conselho Nacional de Secretários de Administração (CONSAD). Brasília: 2012.

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

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: UnB, 2004. v. I (cap. 1 e p.139-160).