

# FLEXIBILIDADES E AUTONOMIA DE GESTÃO NO BRASIL: O ESTADO DA ARTE

Regina Silvia Pacheco



# FLEXIBILIDADES NA GESTÃO: A EXPERIÊNCIA DE MINAS GERAIS

Renata Vilhena



## **FLEXIBILIDADES NA GESTÃO: A EXPERIÊNCIA DE MINAS GERAIS**

Renata Vilhena

### **RESUMO**

A experiência mineira de instituição de flexibilidades gerenciais está relacionada à pactuação de resultados, por meio de Acordos de Resultados que se estabelecem em dois níveis: o primeiro entre Governador e Secretários, focado nos compromissos a serem alcançados para a realização da agenda estratégica (Áreas de Resultados) para cada sistema operacional (Secretarias e entidades vinculadas); o segundo entre os Secretários e suas unidades operacionais, focada no desdobramento do Acordo de Resultados. Esta experiência envolveu, nos últimos anos, dezenas de organizações. Portanto, o objetivo desse artigo é discorrer sobre as lições aprendidas ao longo do processo de implementação da pactuação de resultados, em particular no que se refere às flexibilidades, sua negociação, a avaliação de sua utilização e resultados decorrentes.



## 1 INTRODUÇÃO

As reformas gerenciais no setor público das décadas de 80 e 90 assumiram diferentes rótulos e propuseram diferentes medidas nos diversos países em que aconteceram. Ainda que tais reformas não tenham constituído um corpo teórico integrado e consistente, pode-se dizer que, em geral, a Nova Gestão Pública (NGP) consiste em um conjunto de idéias que enfocam prioritariamente: “a qualidade da gestão, a avaliação de desempenho; a desagregação das burocracias em agências que se relacionam em bases contratuais - e se possível monetárias (*user pay basis*); o uso de ‘quasemercados’ e terceirização para estimular a competição; redução de custos e um estilo de gestão que enfatiza metas, contratos periódicos e autonomia gerencial” (Costa, 2000:12).

Segundo Saravia (2005), a partir dos anos 80 o contexto político, econômico, social e tecnológico no qual se inseriam as organizações públicas sofreram transformações profundas com a crise do Welfare State e a crise do modelo clássico weberiano. As restrições financeiras e fiscais do Estado exigiam que as organizações públicas tivessem um desempenho mais eficaz, tornando permanente a preocupação com os gastos governamentais. Por outro lado, os sistemas clássicos de gestão mostravam-se obsoletos, uma vez que a nova realidade exigia uma flexibilidade e uma rapidez que não se coadunavam com a racionalidade normativa e processualística do modelo racional-legal. Em paralelo, a sociedade passa a exigir cada vez mais do Estado, tanto em termos de prestação de serviços e alcance de resultados, quanto no que diz respeito à responsabilização e transparência.

Nesse contexto, os modelos de contratualização de resultados surgem como uma inovação possível para substituição das relações hierárquicas tradicionais pelos relacionamentos negociados entre os diversos atores do aparelho do Estado, para promoção de maior eficiência e efetividade, bem como para a publicização de resultados a serem alcançados permitindo maior controle social.

Os acordos de resultados se baseiam nos princípios da autonomia e da responsabilização por resultados, pois por meio deles as organizações públicas se comprometem a atingir determinados resultados em troca de algum grau de flexibilidade em sua gestão (Pacheco, 2006). O objetivo primordial dos acordos é substituir o controle hierárquico vertical e burocrático, baseado no estrito cumprimento



de normas, pelo controle baseado em resultados. Ao estabelecer claramente as metas e resultados a serem alcançados pela organização, o acordo de resultados permite que esta se mobilize, ou seja, planeje suas ações e orçamento, execute o controle, aprimore seus processos de acordo com suas prioridades.

O modelo se baseia na formalização de acordos ou contratos bilaterais por meio dos quais o chefe do poder executivo, geralmente representado por um órgão central que tem o papel de especificar e monitorar metas, pactua determinados resultados com os dirigentes das demais organizações públicas.

Contudo, o problema que se coloca é que existe uma tensão inerente entre dois princípios básicos dos modelos de contratualização: se por um lado é necessário o fortalecimento dos mecanismos de controle hierárquicos para garantir a redução dos gastos, equilíbrio fiscal e, conseqüentemente, maior eficiência; por outro lado a redução de níveis hierárquicos e o fortalecimento da autonomia gerencial da burocracia são imprescindíveis para o alcance de resultados. Nas palavras de Pacheco (2006), enquanto as agências têm receio de perder autonomia, as secretarias têm receio de perder o controle.

Diante desse desafio, pode-se concluir que a simples adoção de instrumentos de contratualização, ou seja, a flexibilização da gestão e a concessão de autonomias às organizações, não é suficiente para que o aparelho do Estado apresente um melhor desempenho. É fundamental que exista um projeto mais amplo de reforma do Estado e que seja criado um sistema compreensivo, dotado de mecanismos e instituições, e regras do jogo que viabilizem a construção dos acordos de resultados segundo um planejamento estratégico mais amplo; a pactuação de metas desafiadoras; a responsabilização dos atores envolvidos; a criação (mas também a utilização) de autonomias ou flexibilidades; e a instituição de processos de monitoramento e avaliação que sejam efetivos e que propiciem o aprendizado institucional.

Nesse sentido, o presente artigo pretende demonstrar como a experiência mineira com o Acordo de Resultados institui mecanismos sofisticados de pactuação de resultados e de instituição de flexibilidades gerenciais, que incluem o estabelecimento de compromissos previstos na agenda estratégica de governo para cada sistema operacional (secretarias e entidades vinculadas) e, ainda, desdobramento desses compromissos em pactos entre os secretários e



suas unidades operacionais. O artigo apresenta, ainda, as lições aprendidas ao longo do processo de implementação da pactuação de resultados, em particular no que se refere às flexibilidades, sua negociação, a avaliação de sua utilização e resultados decorrentes.

## **2 A CONCEPÇÃO DE FLEXIBILIDADES DE GESTÃO NO GOVERNO MINEIRO: O CONTEXTO DO CHOQUE DE GESTÃO**

Em continuidade e consonância com os movimentos de reforma das décadas de 80 e 90, o Estado de Minas Gerais lançou em 2003 o Programa Choque de Gestão: um movimento de reforma no qual a inovação na gestão pública foi colocada como elemento sustentador ao alcance de resultados. Estabelecendo como premissas o ajuste fiscal, o monitoramento de resultados e a gestão eficiente, o Choque de Gestão promoveu uma série de transformações nas políticas de gestão pública que convergiam a essas premissas e direcionavam ao maior alcance de resultados pela Administração Pública Estadual.

O movimento de reforma mineiro se caracterizou e se concretizou por sua amplitude de transformação: as intervenções miravam toda a abrangência da Administração, impactando servidores de ponta, os níveis gerenciais, as lideranças e, naturalmente, a sociedade por meio da melhoria dos serviços públicos de uma forma geral. Estava proposta uma mudança institucional, comportamental e cultural, com o intuito de solapar um aparato estatal obsoleto e tradicional e dar espaço a uma Administração Pública moderna, inovadora e focada em resultados.

O livro “O Choque de Gestão em Minas Gerais” apresenta a concepção do movimento de reforma mineiro, e enfatiza, sob o aspecto da abordagem matricial, a maneira como tal iniciativa se construiu a partir do resgate de elos perdidos da Administração Pública, sendo eles:

- 1º elo: vinculação dos programas aos resultados de desenvolvimento pretendidos (coerência estratégica);
- 2º elo: vinculação entre programas e organizações implementadoras (alinhamento organizacional);
- 3º elo: vinculação dos recursos financeiros aos resultados pretendidos;



- 4º elo: alinhamento entre as pessoas e a organização;
- 5º elo: alinhamento das informações aos resultados pretendidos;
- 6º elo: alinhamento de todos os demais recursos aos resultados.

A concepção desses elos já indica várias medidas que foram implantadas pelo governo mineiro durante o desenvolvimento do Choque de Gestão, como a reafirmação da importância do planejamento estratégico, instituição de mecanismos de avaliação de desempenho individual, a modernização de sistemas de compras e administração de materiais e a reconstrução da gestão fiscal para assegurar o equilíbrio de contas.

Decorridos oito anos do início da reforma, é fundamental destacar a importância do segundo elo, que teve no Acordo de Resultados, o instrumento de contratualização de resultados criado com o objetivo de alinhar os resultados pretendidos e as organizações responsáveis por concretizar esses resultados, o seu elemento central. É justamente nesse instrumento, conforme será apresentado abaixo, que o conceito e a prática da concessão de flexibilidades de gestão para o alcance de resultados se desenvolveu de maneira mais profunda.

Em síntese, o Acordo de Resultados surge com o objetivo de alavancar o desempenho das organizações públicas estaduais utilizando a contratualização de resultados como meio para atingir tal fim. Por meio do Acordo de Resultados, os principais resultados que cada organização pública do poder executivo estadual deve mirar são estabelecidos e descritos em termos de indicadores e metas objetivas e mensuráveis, materializando um processo de pactuação de resultados. Como contraponto ao compromisso formal com resultados pretendidos, o instrumento materializou dois incentivos convergentes ao alcance desses resultados:

- a possibilidade de premiação dos servidores no caso de cumprimento das metas estabelecidas (que, apesar de inovadora e relevante, não será tema desse trabalho);
- a concessão de prerrogativas para a ampliação das autonomias gerenciais dos órgãos e entidades “compromissadas” com resultados.

O Acordo de Resultados teve sua implementação iniciada nos anos de 2003 e 2004, nos quais foi publicada e regulamentada a primeira legislação



estadual<sup>1</sup> disciplinando a contratualização de resultados, e também foram pactuados e avaliados os primeiros contratos. Após alguns anos de experimentação e aprendizado, o modelo de contratualização foi revisto<sup>2</sup>, consolidando a atual prática de contratualização do governo mineiro.

O novo modelo concebido cresceu ao objetivo de melhoria de desempenho, o propósito de alinhar toda a organização aos resultados destacados na agenda estratégica de longo prazo do governo, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Para tanto, o conteúdo da pactuação entre dirigentes máximos e governador foi reformulado, sendo o foco da pactuação uniformizado e dividido em quatro objetos: os Resultados Finalísticos almejados no PMDI, a execução dos Projetos Estruturadores<sup>3</sup>, a solução de entraves estruturais e administrativos por meio da Agenda Setorial do Choque de Gestão, e a Racionalização dos Gastos.

Ainda em consonância com o propósito de alinhamento, o Acordo de Resultados teve sua capilaridade ampliada: além da pactuação entre governador e dirigente máximo, foi criada uma segunda etapa de pactuação, possibilitando aos dirigentes o desdobramento das metas institucionais às equipes de trabalho de cada órgão ou entidade. Com esse novo desenho, o Acordo de Resultados passou a sinalizar para quase que a totalidade dos servidores públicos estaduais quais são as suas contribuições para a estratégia do Governo e qual deve ser o seu foco de atuação no dia-a-dia. Nos anos de 2008 e 2009, a pactuação de metas por equipe alcançou, seguidamente, 99,7% dos servidores estaduais, consolidando a “universalização” do novo modelo de pactuação. O AR alcançou escolas, unidades prisionais, complexos hospitalares, unidades regionais, além de outras equipes de órgãos e entidades em todo o território estadual. Cresceu, por fim, a possibilidade de que todas as equipes, desde que cumprissem as metas estabelecidas, pudessem perceber a premiação por produtividade.

Utilizando do mecanismo de pactuação de resultados, o governo mineiro avançou em várias áreas:

---

<sup>1</sup> Lei Estadual nº 14 694 de 30 de julho de 2003

<sup>2</sup> Lei Estadual nº 17 600, de 1º de julho de 2008 e Decreto Estadual nº 44 873, de 14 de agosto de 2008.

<sup>3</sup> São os programas governamentais aderentes aos objetivos estratégicos e com maior poder de transformação.



- Na área de saúde, a cobertura populacional do Programa Saúde da Família (Minas Gerais) aumentou em relação a 2007, passando de 64,75% (em 2007) para 67,07% (em 2008), superando a meta de 65,39%. Em 2009 e 2010, os resultados alcançados foram 69,2% e 70,05%, respectivamente.
- Na área de meio ambiente e desenvolvimento sustentável, o percentual da população urbana com acesso à disposição adequada de lixo aumentou de 38,9% (em 2007) para 45,9% (em 2008), superando a meta de 45%. Em 2009 e 2010, a cobertura alcançou 50% e 52,69%, respectivamente.
- Na área de defesa social, a taxa de crimes violentos diminuiu de 430,8 (em 2007) para 348,8 a cada 100 mil habitantes, superando a meta de 406,54. Nos anos de 2009 e 2010 as taxas se mantiveram no patamar de 296,89 e 300 a cada 100 mil habitantes.
- No setor de Transportes e obras, o percentual de municípios com acesso pavimentado aumentou de 83% (em 2007) para 85,5% (em 2008); atingindo 89,8% em 2009 e 94,7% em 2010.

Em que pese a impossibilidade de afirmar uma correlação direta entre a melhoria do desempenho e a implementação pactuação de resultados por meio do Acordo de Resultados, é factível a afirmação de que o conjunto de medidas implementadas no Choque de Gestão foram sustentadoras de entregas concretas para a sociedade, além de carregar também o bônus de manter uma estabilidade fiscal duradoura para o governo mineiro. É nesse contexto maior que se insere a temática de flexibilização da gestão no governo mineiro.

Tal temática foi desenvolvida a partir dos preceitos da Nova Gestão Pública, sob os quais a garantia de bons resultados, necessita de maior rapidez e flexibilidade em relação aos meios e procedimentos. Nesse sentido, o modelo de contratualização mineiro prevê prerrogativas para ampliação de autonomias gerenciais, financeiras e orçamentárias como contrapartida oferecida em razão do compromisso e posterior alcance de resultados. Cumpre ressaltar dois pontos relevantes para a concepção das flexibilidades de gestão no caso mineiro, que são fundamentais para compreender o seu arranjo.



Em primeiro lugar, destaca-se o antagonismo notório na concepção de maiores controles ou maiores flexibilidades da gestão do setor público. Ao passo que os mecanismos de controle surgem com legislações simplistas acerca do objeto que deve ser controlado, cabendo à Administração se adequar para viabilizar o controle determinado, os mecanismos de flexibilização da gestão necessitam de um arcabouço legal elaborado, que seja capaz de descrever a flexibilização permitida em face do controle já estabelecido e cobrado pelos órgãos internos e externos de controle. As prerrogativas para ampliação da autonomia gerencial, orçamentária e financeira do modelo de contratualização mineiro estão expressas no Capítulo III, arts. 18 a 22, da Lei nº. 17.600/2008 e arts. 25 a 32, do Decreto nº. 44.873/2008 e sua criação foi precedida de profundos estudos acerca da legislação vigente e da discussão com órgãos de controle.

Um segundo ponto, não menos importante, é a reapresentação do contexto no qual as flexibilidades foram concebidas. Antecede a criação do Acordo de Resultados a adoção de um conjunto de medidas que visaram concretizar a primeira premissa do Choque de Gestão: o ajuste das contas públicas estaduais. Nesse sentido, foram inúmeros os mecanismos de controle de gastos implantados na reestruturação administrativa que deu início ao movimento de reforma mineiro.

Destaca-se, dentre vários mecanismos de controle estabelecidos, a criação da Câmara de Coordenação Geral, Planejamento Gestão e Finanças - CCGPGF e a Junta de Programação Orçamentária e Financeira - JPOF. Trata-se de duas instâncias consultivas e deliberativas responsáveis pelas coordenação das políticas públicas de planejamento, orçamento, gestão e finanças, com o objetivo de garantir a intersetorialidade, a transversalidade, a integração e a efetividade das ações governamentais.

A CCGPGF tem por finalidade coordenar e integrar as decisões estratégicas de governo e deliberar sobre os atos de gestão que envolvam a ampliação da despesa com a implementação de políticas públicas, especialmente de recursos humanos, e com a alteração da estrutura organizacional da Administração Estadual. A JPOF, por sua vez, tem por objetivos apoiar o Governador na condução da política orçamentário-financeira estadual e deliberar sobre sua execução.



Colocadas tais questões, é possível discorrer acerca das características do arranjo de flexibilidades do Acordo de Resultados. Primeiramente, destaca-se que as medidas de flexibilidade podem ser utilizadas somente se expressamente estabelecidas no Acordo de Resultados do órgão ou entidade, devendo ser canceladas nos casos de término da vigência ou de rescisão. Ademais, cabe à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão a apreciação e aprovação da concessão de Autonomias em cada Acordo, considerando as metas fixadas.

Não menos importante, destaca-se o fato de que a concessão da maior parte das autonomias é feita no momento da pactuação da 2ª etapa do Acordo de Resultados, ou seja, a flexibilização está atrelada à iniciação de um processo de gestão por resultados que envolve todo o corpo técnico das instituições.

Um último ponto relevante e notório acerca da flexibilização reside no fato de que muitas das flexibilidades são colocadas em detrimento de controles advindos de normas da própria Administração (Decretos, Resoluções e Instruções Normativas). Nesse sentido, uma análise direta e não contextualizada poderia confrontar a idéia de flexibilização. Todavia, no contexto paradoxal de ajuste fiscal, pressão por resultados e transparência, afeto não somente a Minas Gerais, a combinação intencional de controles e concessão de flexibilidades é necessária para criar incentivos e capacidade de resposta a tal paradoxo.

### **3 UM OLHAR APROFUNDADO ÀS FLEXIBILIDADES DE GESTÃO CRIADAS E CONCEDIDAS AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DO GOVERNO MINEIRO**

Apresentado o arranjo em que são concedidas as flexibilidades de gestão, o objetivo desse capítulo é descrever as prerrogativas para ampliação de autonomias concedidas aos órgãos/entidades por meio da celebração de Acordo de Resultados.

A legislação estabelece 12 (onze) autonomias padrão a ser concedidas por meio do Acordo de Resultados, o que não impede a proposição e negociação para a criação e concessão de outras medidas de flexibilização. Nesse caso, as solicitações de novas prerrogativas de autonomia devem ser submetidas à análise da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão para que esta analise aprecie a viabilidade legal e financeira de sua concessão. A partir da pactuação do Acordo e previsão expressa da medida ampliativa de autonomia, é discricionária a utilização das medidas por cada órgão/entidade.



As prerrogativas para ampliação d autonomia padrão são enumeradas abaixo de “a” a “k”, prosseguindo com as autonomias já concedidas por meio de solicitação e negociação entre órgão/entidade e SEPLAG, listadas nas letras “l” a “p”. No que diz respeito às autonomias padrão, as mesmas foram organizadas conforme a sua área de impacto na gestão.

Da letra “a” até a letra “f”, são apresentadas flexibilidades que dizem respeito à gestão de Recursos Humanos do órgão/entidade. São medidas que dão maior autonomia para a adequação da estrutura de cargos, para o desenvolvimento dos servidores por meio de concessão de facilidades para cursar pós-graduação, e para a maior concessão de benefícios, como os vales-transporte e alimentação, os adiantamentos em viagens, as diárias de viagem, e as bolsas de estagiários.

As letras “g” a “j” enumeram prerrogativas para a ampliação da autonomia que impactam a gestão de aquisições contratações. São flexibilidades que vão de encontro a facilitar compras de pequenos valores, bem como dar maior liberdade para a contratação de serviços de transportes e seguros e para a aquisição de veículos.

Em seguida, a letra “k”, descreve uma ampliação de autonomia que impacta na gestão das parcerias para a execução de políticas públicas, permitindo maior flexibilidade para as doações e cessões para municípios e parceiros. Por fim, as letras “l” a “p”, frutos de negociações individuais entre órgão/entidade e SEPLAG, fecham o rol de flexibilidades já concedidas até então.

### **3.1 Flexibilizações que impactam na gestão de recursos humanos.**

- a) Alteração de cargos em comissão e funções gratificadas, desde que não acarrete aumento de despesas<sup>4</sup>;

Tal prerrogativa diz respeito à alocação de recursos humanos e foi precedida da padronização e escalonamento dos cargos comissionados e funções gratificadas da Administração Direta e Indireta em um sistema de pontos. Dessa forma, um mesmo número de pontos pode significar diferentes organizações da estrutura de cargos do órgão/entidade. Com a autonomia há – sem aumento de custos – flexibilidade para que a instituição modifique a sua estrutura de cargos,

---

<sup>4</sup> Única Prerrogativa concedida no âmbito da Primeira Etapa do Acordo de Resultados. As demais são autorizadas na Segunda Etapa do Acordo de Resultados.



sendo desnecessária a modificação da estrutura organizacional formal. A destinação dos cargos, com tal flexibilidade, tem maior capacidade de atender aos objetivos da organização.

- b) Dispensa de autorização da SEPLAG no afastamento de servidores para participação em cursos de pós-graduação;

Alinhada à política de desenvolvimento e valorização dos servidores, essa prerrogativa permite aos órgãos/entidades maior liberdade para conceder aos servidores, sem prejuízo de sua remuneração, a possibilidade de se afastar por período superior a três meses para cursar cursos de pós-graduação. Como regra geral, os afastamentos superiores a três meses necessitam de autorização da SEPLAG, órgão responsável por direcionar o desenvolvimento do corpo funcional do Estado.

- c) Concessão de vale-transporte em substituição ao auxílio-transporte e concessão de valores diferenciados de vale-refeição ou vale-alimentação;

A necessidade de ajuste fiscal do Estado inviabilizou, durante anos, o reajuste dos benefícios que dizem respeito as prerrogativas acima, de forma que foi formado um quadro em que os valores desses benefícios ficaram defasados, se considerada a necessidade do servidor. Ainda diante da impossibilidade de conceder esses benefícios a todo o corpo de servidores do estado, a sua concessão foi colocada na legislação como uma prerrogativa aos órgãos/entidades que pactuam resultados. Havendo disponibilidade orçamentária, e com a concessão de tais prerrogativas, os órgãos/entidades puderam reajustar os valores concedidos para transporte e alimentação, respeitando limites superiores àqueles definidos como regra geral. A utilização de prerrogativas referentes à concessão de vale-transporte e vale-refeição ou vale-alimentação exige ainda a avaliação satisfatória de Acordo de Resultados, sendo suspensas no caso de avaliação insatisfatória.

- d) Limites diferenciados para despesas em regime de adiantamento;

Tal prerrogativa vai de encontro dar maior flexibilidade aos órgãos/entidades para o suprimento de condições de trabalho aos servidores em viagens. Tal concessão tem sua importância explicitada no fato de que se espalham no território mineiro 853 municípios, o que torna as viagens de trabalho uma constante no dia-a-dia da execução das políticas públicas. A autonomia permite um



maior valor de adiantamento para gastos com combustíveis e lubrificantes para veículo em viagem, reparos de veículos em viagem, transporte urbano em viagem e despesas miúdas, sem prejuízo da prestação de contas das despesas e devolução do valor não utilizado.

e) Alterar os critérios de concessão de diárias de viagem;

A legislação mineira estabelece em Decreto regras gerais para a concessão de diárias de viagem a servidores públicos estaduais, pontuando valores diferenciados para diferentes destinos. A prerrogativa ora apresentada permite a concessão de valores superiores aos definidos como regra geral.

f) Limites diferenciados de valor da bolsa de estágio;

A prerrogativa permite a ampliação dos valores de bolsa de estágio, podendo o órgão ou entidade conceder valor diferenciado ao estabelecido em legislação como regra geral.

### **3.2 Flexibilizações que impactam na gestão de aquisições e contratações.**

g) Ampliação dos limites de dispensa de licitação;

Com essa prerrogativa de autonomia expressa em seu Acordo de Resultados, o valor limite para dispensa de licitação passa a ser 20% do valor limite previsto para adoção da modalidade convite, conforme disposto no parágrafo único do art. 24, da Lei nº 8.666/93, ou seja, o dobro do valor definido como regra geral. Com isso, o órgão entidade tem maior flexibilidade para contratar obras e serviços de engenharia de pequeno porte, além de compras e contratação de outros serviços diretos de pequeno valor.

h) Contratação de serviços de transporte sem prévia manifestação da SEPLAG;

Tal prerrogativa permite aos órgãos e entidades maior liberdade e agilidade para contratação de serviços de transporte, que muitas vezes são necessários para a execução das políticas públicas em curso. Não há, de toda forma, a dispensa do cumprimento dos demais dispositivos normativos acerca do tema.

i) Contratação direta de certos tipos de seguros sem prévia autorização da SEPLAG;

Essa medida vai de encontro a flexibilizar a possibilidade de contratação de alguns tipos de seguros pelos órgãos ou entidades. Cabe destacar que,



normalmente, a contratação de seguros é uma alternativa não econômica para o Estado, dada a dimensão do seu patrimônio. Nesse sentido, a flexibilidade visa facilitar a contratação de tipos de seguro previamente estabelecidos, como imóveis tombados e dano total de aeronaves ou veículos adaptados, ou outros tipos, expressamente previstos no Acordo de Resultados, após análise e aprovação da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

j) Aquisição de veículo sem prévio parecer da SEPLAG;

Essa é uma medida de ampliação de autonomia que foi suspensa em virtude da mudança dos órgãos e entidades para a Cidade Administrativa. Seu propósito, enquanto vigente, foi dar maior flexibilidade e agilidade aos órgãos e entidades na gestão de suas frotas. Todavia, no contexto da Cidade Administrativa, parte da frota do Estado passa a ser coletiva, e a economia com a gestão de frota depende do controle das aquisições de veículos por parte de cada órgão ou entidade.

### **3.3 Flexibilizações que impactam na gestão de parcerias para a execução de políticas públicas.**

k) Cessão, permissão ou doação direta de materiais incorporados;

Como forma de controle e proteção do patrimônio do Estado, a legislação que trata da cessão, permissão ou doação de matérias, centraliza na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão a competência de atuar como concedente. A medida flexibiliza tais processos, tornando mais ágil em especial as políticas públicas executadas em parceria com os municípios, nas quais, em muitos casos, o Estado é responsável por adquirir determinados materiais que, no momento de sua aquisição, já são destinados à doação para os municípios.

### **3.4 Flexibilizações criadas a partir de solicitação de órgão/entidade e análise e aprovação da SEPLAG.**

l) Pagamento de até 600 horas extras mensais de janeiro a dezembro aos servidores do estado à sua disposição totalizando 7200 anuais;

m) Autorização para conceder o pagamento de horas extras a servidores das áreas financeira, de material e patrimônio, de pessoal, de informações educacionais e pessoal envolvido em projetos, nos termos do Acordo de Resultados da Secretaria de Estado de Educação;



As prerrogativas estabeleceram previamente a concessão de horas extras a servidores com vistas a atender necessidades específicas de serviço em horário além do expediente, sendo tais horas extras relevantes para a concretização de atividades desses órgãos e entidades. Como regra, o Estado não paga horas extras, devendo essas ser autorizadas pela Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças. As autonomias foram concedidas à Secretaria de Estado de Educação e à Fundação HEMOMINAS.

n) Pagamento de diárias e relação de municípios especiais;

A regra geral para concessão de diárias de viagem estabelece diferentes valores de diárias para municípios considerados especiais. A autonomia permite ao órgão ou entidade modificar a lista de municípios especiais, adequando essa lista à distribuição territorial de suas unidades regionais. Com isso, é provida uma melhor condição ao servidor que se desloca em viagem para uma unidade regional. Tal autonomia foi concedida às Secretarias de Estado de Educação e de Saúde.

o) Pagamento dos servidores no 1º dia útil do mês subsequente, enquanto vigorar o Acordo de Resultados.

Tal prerrogativa foi concedida à Fundação Estadual do Meio Ambiente, instituição que tem condições financeiras para custear toda a folha de pagamento. Teve como objetivo antecipar o pagamento do salário, que em regra geral, é pago no quinto dia útil.

#### **4 AVANÇOS E DESAFIOS NA FLEXIBILIZAÇÃO DA GESTÃO NO GOVERNO DE MINAS GERAIS**

A literatura internacional, bem como a exploração do caso mineiro acerca da flexibilização da gestão apresentada até então revelam a impossibilidade de tratar a temática sem uma compreensão contextual abrangente da temática controle, e a forma que essa segunda temática se relaciona com a primeira, seja como contraponto, seja como complemento. A experiência mineira demonstra avanços na compreensão e aplicação da referida temática, sem perder de vistas as possibilidades de constante evolução e aprimoramento.



A experiência mineira de pactuação de resultados é aderente às afirmações de PACHECO (2006), que apresentam que “o contrato não é simples delegação (“eis aqui seus meios, gerencie o melhor que puder”), nem nova forma de imposição (“atinga estes resultados”), tampouco apenas flexibilização (maior liberdade sem contrapartidas...)”. Em consonância ao modelo de pactuação de resultados e flexibilização, foram desenvolvidas e estão em curso uma série aprimoramentos gerenciais e institucionais com vistas a garantir o alcance de resultados.

No que tange à flexibilização, não obstante o impacto não tenha sido mensurado, a concessão de prerrogativas ampliativas de autonomia contribui para o alcance dos resultados. A prerrogativa de alteração dos cargos de provimento em comissão, das funções gratificadas e das gratificações temporárias estratégicas, por exemplo, permite que o dirigente máximo do órgão e entidade promova a alocação de pessoas de maneira eficiente, com o objetivo de alcançar metas e de executar os projetos prioritários para a instituição.

Numa análise quantitativa das concessões de autonomies no ano de 2009, foi concedido em média 81,2% das autonomies previstas no Manual de Autonomies da SEPLAG, o que aponta para a real concessão das medidas. No que diz respeito à utilização das mesmas no dia a dia, embora não haja um levantamento quantitativo a esse respeito, a previsão expressa da concessão nos Acordos de Resultados já permite aos órgãos e entidades a sua aplicação, respeitados os limites orçamentários e financeiros.

No que diz respeito às mudanças institucionais, destaca-se a criação, em 2003, da Superintendência Central de Modernização Institucional - SUMIN e da Superintendência Central de Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado – SCGERAES. Tais estruturas foram responsáveis por apoiar metodologicamente a melhoria da gestão nos órgãos e entidades, contribuindo para o alcance dos resultados contratualizados nos Acordos de Resultados. Tais estruturas promoveram várias ações de melhoria da gestão pública como a capacitação do corpo gerencial, a elaboração e disseminação de metodologias de gestão de projetos, a condução de ações de fortalecimento da gestão setorial e a promoção de reuniões gerenciais em nível governamental e setorial.



Tal fortalecimento institucional foi incrementado, a partir de 2011, com a criação das Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação nas Secretarias de Estado do executivo mineiro. Foi atribuída a essas equipes a missão de contribuir para a gestão da estratégia setorial, por meio da condução do processo de planejamento estratégico e da pactuação e monitoramento de resultados. Nesse sentido, mesmo não sendo plena, a flexibilização em MG está atrelada a um movimento em curso, contemplando mudanças institucionais e gerenciais, além de se conjugar com um instrumento – o Acordo de Resultados – que tende a responder às pressões por melhoria do desempenho e maior transparência do governo, já possibilitando a apresentação de alguns resultados concretos (vide capítulo 2 deste artigo).

Considerando a complexidade do processo de implementação de flexibilidades na gestão e o fato de que o sucesso das medidas de ampliação de autonomias não é espontâneo, o caminho percorrido por Minas nesse campo é vitorioso na medida em que foi convergente à criação de mecanismos e instituições que permitiram a utilização das autonomias sem prejuízo do equilíbrio das contas públicas ou dos aspectos de controle que visam à eficiência do gasto e a transparência, e ainda, com a busca de maior comprometimento com resultados. Toda a transformação se preocupou em criar capacidade institucional para transformar flexibilidades de gestão em resultados.



## 5 REFERÊNCIAS

COSTA, Valeriano Mendes Ferreira (2002), "**A dinâmica institucional da reforma do Estado**: um balanço do período FHC". In Abrucio e Loureiro (orgs.), O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC. Versão eletrônica: Brasília, SEGES-MP.

NEVES, F.S., FURTADO, R.G. **Da contratualização aos Resultados**: a capilarização da gestão estratégica setorial no governo mineiro como forma de alcançar os resultados definidos na agenda governamental. (publicado nos Anais do XV Congresso Internacional do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública, Santo Domingo – República Dominicana, 09/11 a 12/11 de 2010).

PACHECO, Regina Silvia (2006), "**Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público**". XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, 7 - 10 Nov. 2006.

SARAVIA, Henrique (2005), "**Contratos de gestão como forma inovadora de controle das organizações estatais**". X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

VILHENA, Renata et al (organizadores). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, p. 95-144.

<http://www.acordoderesultados.mg.gov.br/autonomias> - **Manual de Prerrogativas para Ampliação de Autonomias**, verificado em 20 de abril de 2011.



---

**AUTORIA**

**Renata Vilhena** – Secretária de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: [renata.vilhena@planejamento.mg.gov.br](mailto:renata.vilhena@planejamento.mg.gov.br)



# **“INFLEXIBILIZAÇÃO”: LIMITAÇÕES À FLEXIBILIZAÇÃO EM PARCERIAS COM ENTES DE COOPERAÇÃO**

Humberto Falcão Martins  
Sara Lin Levy



## “INFLEXIBILIZAÇÃO”: LIMITAÇÕES À FLEXIBILIZAÇÃO EM PARCERIAS COM ENTES DE COOPERAÇÃO

Humberto Falcão Martins  
Sara Lin Levy

### RESUMO

Este trabalho tem como objetivo investigar em que extensão as flexibilidades inerentes à natureza de direito privada dos entes de cooperação parceirizados são respeitadas e mantidas, sem limitações ou imposição de regras publicistas, em prol da eficácia de seus próprios modelos de parceria. Foram analisados cinco modelos de parcerias de gestão: Organização Social (OS), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), Serviço Social Autônomo (SSA), Fundações Estatais (FE) e Parcerias Público-Privadas (PPP). Foram identificados 27 fatores de inflexibilidade, em quatro grandes áreas, que influenciam as parcerias do poder público: i) gestão financeira e patrimonial; ii) gestão de recursos humanos; iii) gestão de suprimento; e iv) atuação. Identificou-se que os casos com maior grau de inflexibilidade são o de FE e SSA. Já o modelo com maior grau de flexibilidade é o de PPP, enquanto OS e OSCIP formam o meio termo do grau de flexibilidade dentre os casos avaliados. Observou-se também que metade dos fatores de inflexibilidade interferem, em maior ou menor grau, no desempenho das parcerias firmadas.



## 1 INTRODUÇÃO

O conceito e as práticas de flexibilização estão associados a dois principais elementos: a) regras diferenciadas (eliminações, desobrigações, autonomia regulamentar), em vez de regras padrão homogêneas ao conjunto da administração; e b) foco do controle em resultados em vez de uma ênfase em insumos e na conformidade. O conceito se aplica mais a agências governamentais, mas admite-se que a parcerização com entes de cooperação possa ser uma estratégia de flexibilização.

Levantamento recente indica a existência de 392 casos de parcerização em governos no Brasil, sendo 53 OS, 306 OSCIP, 8 Fundações Estatais, 14 PPP e 11 Serviços Sociais Autônomos. Importa saber em que extensão as flexibilidades inerentes à natureza de direito privada dos entes de cooperação parcerizados são respeitadas e mantidas, sem limitações ou imposição de regras publicistas, em prol da eficácia de seus próprios modelos de parceria. Esta é a questão central sobre a qual este trabalho se debruça, a partir da análise de 12 casos de parcerização, buscando melhor enunciá-la em busca de hipóteses ou trazendo elementos que permitam ensaiar possíveis respostas.

## 2 METODOLOGIA

### 2.1 Seleção dos Casos

Os dados relativos aos casos analisados foram obtidos a partir do Levantamento sobre Modelos de Descentralização e de Parcerias de Gestão no Âmbito Nacional, elaborado para a Secretaria de Administração do Estado da Bahia.

Os modelos de parcerias de gestão mapeados são: Organização Social (OS), Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), Serviço Social Autônomo (SSA), Fundações Estatais (FE) e Parcerias Público-Privadas (PPP).



O primeiro passo foi delimitar o universo dos entes de cooperação e colaboração e das experiências contratuais de gestão dos referidos modelos em âmbito nacional. A demarcação deste universo foi, por sua vez, baseada em atualização expandida do Levantamento Nacional de Parcerias entre Entes de Cooperação e Colaboração e o Poder Público realizado em 2009 para o Ministério do Planejamento<sup>1</sup>. Em síntese, foram identificadas:

- 216 OS, das quais 6 são federais, 118 estaduais e 92 municipais, com 61 contratos de gestão firmados (5 federais, 30 estaduais e 26 municipais);
- 5.885 OSCIP, das quais 5.691 federais (com 285 parcerias federais, 2 termos de parceria estaduais e 3 termos de parceria municipais), 167 estaduais (com 15 termos de parceria) e 27 municipais, totalizando 300 parcerias;
- 237 SSA, das quais 12 são federais, 218 são projeções estaduais do Sistema S, 5 estaduais e 2 municipais;
- 8 FE estaduais, das quais 2 da Bahia, 3 de Sergipe e 3 do Rio de Janeiro; e
- 14 PPP com contrato assinado ou em execução, das quais 1 é federal (contrato assinado) e 13 estaduais (9 assinados e 4 em execução), além de 27 projetos em estruturação.

O universo mapeado totaliza, portanto, 6.360 entidades distribuídas da seguinte forma: 5.710 entidades federais (6 OS, 5.691 OSCIP, 12 SSA e 1 PPP); 218 projeções estaduais do Sistema S, 311 entidades estaduais (118 OS, 167 OSCIP, 5 SSA, 8 FE e 13 PPP); e 121 entidades municipais (92 OS, 27 OSCIP e 2 SSA). Neste universo foram identificadas 388 experiências contratuais (305 com OSCIP, 61 com OS, 8 com FE e 14 com PPP). Este universo está detalhado nas Tabelas 1 e 2, com corte por esfera e por modelo, respectivamente.

---

<sup>1</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. “Levantamento de Modelos de Parceria entre o Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil”. Brasília, 2010.



Tabela 1: Universo das entidades por esfera

	Federal	Estadual	Municipal	Total
Quantidade de OS	6	118	92	216
Contratos de Gestão de OS	5	30	26	61
Quantidade de OSCIP	5.691	167	27	5.885
Quantidade de parcerias com OSCIP	285	15	-	300
Quantidade de SSA	12	5 (+218 projeções estaduais)	2	237
Quantidade de FE	-	8	-	8
Quantidade de PPP	1	13	-	14

Tabela 2. Universo das entidades por modelo

	OS	OSCIP	SSA	PPP	FE	Total
Federal	6	5.691	12	1	-	5.710
Estadual	118	167	5	13	8	311
Municipal	92	27	2	-	-	121

O segundo passo consistiu na seleção de casos, que pautou-se por critérios de conveniência (diversidade de modelos e campos de atuação) e acessibilidade, sendo obtida uma amostra não-aleatória de 41 entidades formando, originalmente, 21 grupos, dentre os quais os 12 destacados abaixo foram escolhidos para compor o presente estudo:

1. **OS Federal;**
2. **OS do Estado da Bahia**
3. OS do Estado do Pará;
4. OS do Estado de Santa Catarina;
5. **OS do Estado de Pernambuco;**
6. **OS do Estado de São Paulo da área de Cultura;**
7. **OS do Estado de São Paulo da área de Saúde;**



8. **OS Município de São Paulo;**
9. OS Municipais do Paraná;
10. OS Municipais do Rio de Janeiro;
11. OS Municipais do Rio Grande do Sul;
12. **OSCIP Federal;**
13. OSCIP Federal com parceria no Estado do Espírito Santo;
14. **OSCIP do Estado de Minas Gerais;**
15. OSCIP no Estado da Bahia;
16. **SSA Federal;**
17. FE do Estado do Rio de Janeiro
18. **FE do Estado da Bahia;**
19. **PPP do Estado de Minas Gerais;**
20. **PPP do Estado de São Paulo**
21. PPP do Estado da Bahia.

No que diz respeito à esfera de atuação, os grupos analisados abrangem casos estaduais, federais e municipais. Já com relação aos modelos analisados, incluem casos de OS, OSCIP, PPP FE e SSA. Foram entrevistados 32 entidades, 21 representantes do poder público, um acadêmico e um consultor, contemplado 13 áreas de atuação.

## 2.2 Modelo analítico

A construção de um modelo analítico levou em conta os elementos de flexibilização apresentados por Pacheco (2010) e outros identificados no levantamento expandido sobre os modelos de descentralização e de parcerias de gestão. Foram identificados 27 fatores de inflexibilidade, em quatro grandes áreas, que influenciam as parcerias do poder público, conforme detalhado na sequência.

Gestão financeira e patrimonial:

- Exigência de regulamento próprio de gestão financeira e patrimonial
- Definição de valores/limites para categorias de despesa (pessoal, custeio, investimento)



- Exigência de orçamento (plano de aplicação ou congêneres) detalhado com demonstrativo de aplicação dos recursos ex ante ex cursum (tipos de gastos ou enquadramento programático em relação a projetos, atividades, finalidades etc.)
- Restrições para remanejamento de recursos entre distintas categorias do orçamento detalhado (entre distintos tipos de gastos ou projetos/aplicações)
- Exigência de devolução de recursos não utilizados no exercício ou desconto nos repasses no exercício seguinte e estabelecimento de regime de competência dos gastos (anualidade)
- Regras sobre utilização de recursos extracontratuais (limitações, enquadramentos programáticos etc.)
- Regras sobre aplicações financeiras
- Regras ou exigências sobre garantias financeiras
- Regras sobre venda de bens ou cessão onerosa de direitos

#### Gestão de recursos humanos:

- Exigência de regulamento próprio de gestão de recursos humanos
- Requisitos ou limites (quantitativo) para contratação e ou dispensa de empregados e membros da diretoria
- Regras ou limites (tetos ou pisos) remuneratórios individuais
- Regras ou limites (tetos ou pisos) remuneratórios em relação ao valor do contrato
- Regras ou limites para concessão de benefícios individuais
- Regras ou limites para concessão de horas extras e outros adicionais
- Exigência de plano de cargos, salários e benefícios
- Regras e valores para diárias de viagens e ou afastamento do país
- Exigência de avaliação de desempenho e ou remuneração variável vinculada ao desempenho individual e ou do contrato
- Regras sobre negociação e assinatura de Acordo Coletivo de Trabalho e medidas para prevenção e redução de passivo trabalhista



#### Gestão de suprimento:

- Exigência de regulamento próprio para compras e contratos
- Definição de modalidades e ou limites licitatórios, incluindo limite de dispensa e casos de inexigibilidade
- Regras ou limites para cessão, permissão ou doação direta de ativos adquiridos com recursos do contrato
- Regras ou limites para cessão, permissão ou doação direta de quaisquer ativos

#### Atuação:

- Regras ou limites sobre prestação de serviços em caráter comercial ou não e ou para públicos beneficiários não contemplados no contrato
- Regras ou limites sobre terceirização de atividades auxiliares
- Regras ou limites sobre desconcentração (geográfica/regionalização) da prestação do serviço para locais mais próximos aos beneficiários
- Regras ou exigências sobre organização interna

A aplicação do modelo analítico demandou uma reanálise dos microdados dos levantamentos que serviram de base para este estudo e ensejou a atribuição de uma nota de 0 a 4 para cada fator de inflexibilidade para um dos 12 casos, segundo a seguinte escala qualitativa:

- 0 = não possui nenhuma exigência ou menção.
- 1 = exigir que haja uma regra sobre a questão.
- 2 = exigir que a regra se pautem por princípios publicistas.
- 3 = incorporar/combina regras publicistas às regras próprias
- 4 = adotar as regras publicistas.

A nota foi atribuída com base em diferentes fontes de informação, desde a legislação referente a cada modelo, à pesquisa em campo, incluindo documentos de referência (contratos de gestão, termos de parceria, manuais, relatórios de avaliação, etc.) e entrevistas.

Após a tabulação, foi calculada a média para cada caso avaliado, bem como para cada fator de inflexibilidade. Desta forma, pode-se inferir os casos com flexibilidades mais restritas e quais os fatores que mais enrijecem as parcerias. A Tabela 4 apresenta a tabulação da aplicação do modelo analítico.



Tabela 4: Tabulação dos fatores de inflexibilidade dos modelos de descentralização e parcerias de gestão.

Área	Critério	OS Federal	OSCIP Federal	SSA Federal	PPP SP	PPP MG	FE BA	OS BA	OS PE	OS Saúde SP	OS Cultura SP	OSCIP MG	OS cidade SP	Média	
Gestão financeira e patrimonial	Exigência de regulamento próprio de gestão financeira e patrimonial	1	1	4	1	1	4	1	1	1	1	2	1	1.58	
	Definição de valores/limites para categorias de despesa (pessoal, custeio, investimento)	1	0	3	0	0	4	1	1	1	1	2	1	1.25	
	Exigência de orçamento (plano de aplicação ou congêneres) detalhado com demonstrativo de aplicação dos recursos ex ante ex cursum (tipos de gastos ou enquadramento programático em relação a projetos, atividades, finalidades etc.)	1	1	3	1	1	4	1	1	1	1	2	1	1.50	
	Restrições para remanejamento de recursos entre distintas categorias do orçamento detalhado (entre distintos tipos de gastos ou projetos/aplicações)	2	2	3	1	1	4	2	2	2	2	3	2	2.17	
	Exigência de devolução de recursos não utilizados no exercício ou desconto nos repasses no exercício seguinte e estabelecimento de regime de competência dos gastos (anualidade)	2	2	3	1	1	4	3	3	2	2	3	2	2.33	
	Regras sobre utilização de recursos extracontratuais (limitações, enquadramentos programáticos etc.)	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0.33
	Regras sobre aplicações financeiras	0	0	3	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0.58
	Regras ou exigências sobre garantias financeiras	0	0	0	1	1	4	1	0	0	0	0	0	0	0.58



Área	Critério	OS Federal	OSCIP Federal	SSA Federal	PPP SP	PPP MG	FE BA	OS BA	OS PE	OS Saúde SP	OS Cultura SP	OSCIP MG	OS cidade SP	Média	
	Regras sobre venda de bens ou cessão onerosa de direitos	0	0	4	0	0	4	0	0	0	0	0	0	<b>0.67</b>	
Gestão de Recursos Humanos	Exigência de regulamento próprio de gestão de recursos humanos	2	1	2	0	0	4	2	2	2	2	2	2	<b>1.75</b>	
	Requisitos ou limites (quantitativo) para contratação e ou dispensa de empregados e membros da diretoria	3	1	3	0	0	4	3	3	2	2	3	2	<b>2.17</b>	
	Regras ou limites (tetos ou pisos) remuneratórios individuais	0	0	3	0	0	4	0	0	0	0	2	0	<b>0.75</b>	
	Regras ou limites (tetos ou pisos) remuneratórios em relação ao valor do contrato	1	0	3	0	0	4	1	1	1	1	2	1	<b>1.25</b>	
	Regras ou limites para concessão de benefícios individuais	3	0	3	0	0	4	3	3	3	3	2	3	<b>2.25</b>	
	Regras ou limites para concessão de horas extras e outros adicionais	0	0	3	0	0	4	0	0	0	0	0	1	0	<b>0.67</b>
	Exigência de plano de cargos, salários e benefícios	0	0	3	0	0	4	0	0	0	0	0	2	0	<b>0.75</b>
	Regras e valores para diárias de viagens e ou afastamento do país	0	0	2	0	0	4	0	0	0	0	0	2	0	<b>0.67</b>
	Exigência de avaliação de desempenho e ou remuneração variável vinculada ao desempenho individual e ou do contrato	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	<b>0.33</b>
	Regras sobre negociação e assinatura de Acordo Coletivo de Trabalho e medidas para prevenção e redução de passivo trabalhista	1	0	1	0	0	4	1	1	1	1	1	2	1	<b>1.08</b>
Gestão de suprimento	Exigência de regulamento próprio para compras e contratos	2	2	3	1	1	3	2	2	2	2	3	2	<b>2.08</b>	



Área	Critério	OS Federal	OSCIP Federal	SSA Federal	PPP SP	PPP MG	FE BA	OS BA	OS PE	OS Saúde SP	OS Cultura SP	OSCIP MG	OS cidade SP	Média
	Definição de modalidades e ou limites licitatórios, incluindo limite de dispensa e casos de inexigibilidade	2	1	4	0	0	4	2	2	2	2	2	2	1.92
	Regras ou limites para cessão, permissão ou doação direta de ativos adquiridos com recursos do contrato	4	4	4	1	1	4	4	4	4	4	4	4	3.50
	Regras ou limites para cessão, permissão ou doação direta de quaisquer ativos	1	0	4	0	0	4	1	1	1	1	0	1	1.17
Atuação	Regras ou limites sobre prestação de serviços em caráter comercial ou não e ou para públicos beneficiários não contemplados no contrato	1	0	2	0	0	4	1	1	0	0	0	0	0.75
	Regras ou limites sobre terceirização de atividades auxiliares	0	0	2	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0.50
	Regras ou limites sobre desconcentração (geográfica/regionalização) da prestação do serviço para locais mais próximos aos beneficiários	0	0	2	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0.50
	Regras ou exigências sobre organização interna	1	1	2	0	0	4	1	1	1	1	1	1	1.17
<b>Média</b>		<b>1.04</b>	<b>0.59</b>	<b>2.56</b>	<b>0.26</b>	<b>0.26</b>	<b>3.96</b>	<b>1.11</b>	<b>1.07</b>	<b>0.96</b>	<b>0.96</b>	<b>1.48</b>	<b>0.96</b>	



### 3 CONCLUSÕES

Análises da tabulação permitem inferir quais os modelos com maior e menor grau de flexibilidade. Em uma escala variando de 0 a 4, a média dos fatores de cada caso foram:

- OS Federal = 1.04
- OSCIP Federal = 0.59
- SSA Federal = 2.56
- PPP SP = 0.26
- PPP MG = 0.26
- FE BA = 3.96
- OS BA = 1.11
- OS PE = 1.07
- OS Saúde SP = 0.96
- OS Cultura SP = 0.96
- OSCIP MG = 1.48
- OS cidade SP = 0.96

O caso com maior grau de inflexibilidade é o de FE da Bahia, com quase nota 4 de inflexibilidade (adotar as regras publicistas), o que se deve ao fato do modelo fazer parte da administração indireta e, portanto, sua atuação está de fato condicionada à regras publicistas. O segundo modelo com maior grau de inflexibilidade é o de SSA Federal, entidade paraestatal.

Já o modelo com maior grau de flexibilidade é o de PPP, pela natureza de concessão para a empresa privada, seguido da OSCIP Federal. Os diferentes casos de OS e o de OSCIP MG (que possui características típicas de OS) formam o meio termo do grau de flexibilidade dentre os casos avaliados.

No que se referem aos fatores de inflexibilidade, o de maior nota, acima de 3 (incorporar regras publicistas às regras próprias/adotar as regras publicistas,) foi:

- Regras ou limites para cessão, permissão ou doação direta de ativos adquiridos com recursos do contrato.

Os fatores com média entre 2 e 3 (exigir que a regra se pautar por princípios publicistas/incorporar regras publicistas às regras próprias) foram:



- Restrições para remanejamento de recursos entre distintas categorias do orçamento detalhado (entre distintos tipos de gastos ou projetos/aplicações)
- Exigência de devolução de recursos não utilizados no exercício ou desconto nos repasses no exercício seguinte e estabelecimento de regime de competência dos gastos (anualidade)
- Requisitos ou limites (quantitativo) para contratação e ou dispensa de empregados e membros da diretoria
- Regras ou limites para concessão de benefícios individuais
- Exigência de regulamento próprio para compras e contratos

Ademais, os fatores com nota entre 1 e 2 (exigir que haja uma regra/exigir que a regra se pautem por princípios publicistas) foram:

- Exigência de regulamento próprio de gestão financeira e patrimonial
- Definição de valores/limites para categorias de despesa (pessoal, custeio, investimento)
- Exigência de orçamento (plano de aplicação ou congênere) detalhado com demonstrativo de aplicação dos recursos ex ante ex cursum (tipos de gastos ou enquadramento programático em relação a projetos, atividades, finalidades etc.)
- Exigência de regulamento próprio de gestão de recursos humanos
- Regras ou limites (tetos ou pisos) remuneratórios em relação ao valor do contrato
- Regras sobre negociação e assinatura de Acordo Coletivo de Trabalho e medidas para prevenção e redução de passivo trabalhista
- Definição de modalidades e ou limites licitatórios, incluindo limite de dispensa e casos de inexigibilidade
- Regras ou limites para cessão, permissão ou doação direta de quaisquer ativos
- Regras ou exigências sobre organização interna

Finalmente, quase metade dos fatores tiveram nota abaixo de 1, ou seja, na maioria das vezes, não há regra, sendo eles:

- Regras sobre utilização de recursos extracontratuais (limitações, enquadramentos programáticos etc.)



- Regras sobre aplicações financeiras
- Regras ou exigências sobre garantias financeiras
- Regras sobre venda de bens ou cessão onerosa de direitos
- Regras ou limites (tetos ou pisos) remuneratórios individuais
- Regras ou limites para concessão de horas extras e outros adicionais
- Exigência de plano de cargos, salários e benefícios
- Regras e valores para diárias de viagens e ou afastamento do país
- Exigência de avaliação de desempenho e ou remuneração variável vinculada ao desempenho individual e ou do contrato
- Regras ou limites sobre prestação de serviços em caráter comercial ou não e ou para públicos beneficiários não contemplados no contrato
- Regras ou limites sobre terceirização de atividades auxiliares
- Regras ou limites sobre desconcentração (geográfica/regionalização) da prestação do serviço para locais mais próximos aos beneficiários

Neste contexto, observa-se que, metade dos fatores de inflexibilidade interferem, em maior ou menor grau, nas parcerias firmadas com os modelos de descentralização e parcerias de gestão existentes. A inflexibilidade possui um grau moderado, relacionado à exigência de regras ou que as regras se pautem por princípios publicistas.

Os casos em que a inflexibilidade exige a incorporação de regras publicistas à regras próprias ou a adoção de regras publicistas são os de modelos que fazem parte da administração indireta ou são paraestatais, ou ainda, nos fatores que dizem respeito ao patrimônio do Estado ou aplicação de seus recursos. Muitas vezes, estas inflexibilidades não são definidas nas legislações próprias dos modelos, mas estão presentes na interpretação dos órgãos de controle ou na prestação de contas das parcerias.

Estas conclusões corroboram o que o Estudo baiano já apontava em relação à evolução dos modelos de parceria:

- Os modelos de OS tendem, em geral, a combinar características de fomento e prestação de serviços, tornando-se uma espécie de prestação qualificada ou incentivada de serviços. Dessa forma, existem elementos típicos de fomento (aporte de recursos) e prestação de serviços. O contrato de gestão é o instrumento de pactuação usual nas



parcerias existentes entre o Poder Público e o modelo OS, no qual especifica os serviços, obrigações e responsabilidades, em sua grande maioria mensurados por indicadores de eficácia (entrega de produtos), em detrimento dos indicadores de efetividade (impactos gerados);

- Em relação aos modelos de OSCIP, percebe-se movimentos em dois sentidos. Primeiro, a grande maioria das OSCIP não estão parceirizadas, o que representa um caráter quase que exclusivamente de titularidade do modelo. Segundo, as poucas parcerias existentes são firmadas por convênios, exatamente o que o modelo pretendia evitar;
- Os modelos de FE e SSA são praticamente publicistas, possuem pouca flexibilidade licitatória, a admissão de pessoas se dá mediante concurso e a demissão acontece por meio de um processo, o que reduz a capacidade de gestão da força de trabalho. Dessa forma, verifica-se que os modelos estão sendo reduzidos, em especial FE, a uma estratégia de escape da LRF e, em outros casos, a uma estratégia de descentralização vinculada a estrutura de governança do Estado. Ademais, FE e SSA, possuem vinculação institucional e supervisão ministerial (ou Secretarias no caso de Estados e Municípios). Portanto, existe mais hierarquia que parcerias na relação do Estado com esses modelos;
- Os modelos de PPP estão sendo impregnados por características de fomento, o que representa um movimento contrário do existente em outros modelos (que revelam o aumento do caráter de prestação de serviços complementarmente ao de fomento). Ademais, prevê formas de “entrada” no parceiro privado, que oscilam da fiscalização à intervenção. Os modelos de PPP de MG e SP são exemplos deste movimento.

Em resumo, o levantamento nacional é claro ao afirmar que:

- OS e PPP são modelos em constante evolução, dentre suas principais vantagens destacam-se: flexibilidade gerencial, possibilitando compras mais rápidas, contratações mais alinhadas as necessidades da organização e opções diversas de captação de recursos; vinculação técnica e menos política, permitindo passar por transições de governos de diferentes vertentes; e, punição, existência da possibilidade de diminuição dos repasses ou imposição de sanções de outra ordem (multa etc.);



- Os modelos de OS e PPP são considerados como excelentes opções para a implementação de Políticas Públicas e serviços de caráter contínuo, mesmo em áreas politizadas como saúde e educação. Ademais, são modelos propícios para estabelecer mecanismos de gestão para resultados;
- Os modelos de FE, SSA e OSCIP estão em decadência, pois seus conceitos vêm sendo comprometidos pelo mau uso. Em relação ao modelo OSCIP existe muita controvérsia em torno da utilização da Lei Federal para sua aplicação estadual e municipal. Entretanto, apesar destes modelos estarem em processo de declínio, eles precisam ser resgatados, em especial o modelo OSCIP, para execução de programas/projetos de curta duração.” (Produto 4, pp. 8-9)

Em todo caso, é muito difícil avaliar a extensão na qual as inflexibilidades encontradas interferem significativamente no desempenho do parceiro privado, exceto em termos muito gerais na medida em que, embora haja evidências de que as inflexibilidades gerem custos decisórios e de transação, os modelos menos sujeitos a elas (OS, PPP) funcionem e evoluam melhor, ao passo que os modelos mais sujeitos a elas (FE e SSA) funcionem e evoluam com maior dificuldade – embora haja exceções, tal como OSCIP que funciona e evolui mal por outras razões e alguns SSA (Rede Sarah, que não se incluiu na seleção) cujas inflexibilidades são menores por razões distintas dos demais SSA.

Embora não seja propósito deste estudo explicar a inflexibilização, os casos sugerem que a inflexibilidade é reflexo de uma característica e de uma postura. A característica decorre da natureza híbrida da instituição parceirizada, que embora seja um ente privado, pela natureza da relação de proximidade com o poder público, adquire, em linguagem jurídica, derrogações de direito público – que impõem o atendimento a princípios e regras publicistas. Nesse caso, é interessante notar que o direito distingue claramente o que é parceria e prestação de serviço, o que é co-prestação e compra de serviços, o que é a natureza para-estatal e um fornecedor. Nesta perspectiva, o fomento implica numa relação de “fazer com”, o que exigiria a extensão das regras e princípios. A prestação de serviços implica uma relação de um ente privado “fazer para” um ente público, segundo suas próprias regras, uma vez submetido aos trâmites publicistas de escolha. Na prática, a fronteira entre fomento e prestação de serviços é tênue e o limite entre a regra pública e privada remete à questão da postura.



Uma postura publicista revelou múltiplas questões relacionadas à necessidade de controle, desde questões relacionadas à elementos da cultura organizacional (valores identificados com um modelo hierárquico de organização, tais como comando e amplitude de controle) à questões como autonomia e riscos. A questão da autonomia acaba adquirindo um desequilíbrio que reflete a assimetria da relação contratual: em vez de uma pactuação de regras que definam limites e busquem eliminar conflitos de autonomia, impõe-se a regra de um (parceiro público) ao outro (parceiro privado). O risco é um elemento forte porque, combinado com a desconfiança, envolve a percepção subjetiva da iminente possibilidade de perdas e danos decorrentes de práticas oportunistas e predatórias típicas da cultura patrimonialista. Associam-se a sentimentos de salvaguarda dos recursos e interesses públicos e, ao mesmo tempo, à possibilidade de imputação de responsabilidade ao agente público sobre eventuais perdas ou danos causados à administração e a consequente punição (sempre difamatória seja em que grau for).

A questão da autonomia é historicamente tratada de forma muito inadequada no Brasil, tanto para dentro quanto para fora da administração pública (envolvendo seus parceiros). Num ambiente ainda propenso ao mau uso da autonomia, potencialmente conducente à captura e predação, a postura adotada diante de riscos ou fatos é sempre a de cassar a autonomia (impondo regras e controles padrão), em vez de melhor regulá-la e orientá-la para a geração de valor público sustentável.

Regular autonomia significa estabelecer e fazer cumprir (por parte dos mecanismos e órgãos de controle) regras diferenciadas que ao mesmo tempo se pautem por princípios devidos, reconheçam especificidades e sejam mais eficientes, mais inteligentes, mais conducentes a resultados. Regular a autonomia também significa adotar práticas amplas de transparência e responsabilização. Orientar a autonomia para a geração de valor público sustentável significa condicioná-la à resultados – o que requer aprendizados de ambas as partes, pública e privada, no jogo da gestão para resultados. É necessário avançar muito mais nestas direções.



## REFERÊNCIA

PACHECO, Regina S. Flexibilidades e autonomia de gestão no Brasil: o estado da arte. XV Congreso del CLAD, 2010.

---

## AUTORIA

**Humberto Falcão Martins** – Instituto Publix

Endereço eletrônico: [humberto@institutopublic.com.br](mailto:humberto@institutopublic.com.br)

**Sara Lin Levy** – Instituto Publix

Endereço eletrônico: [sara.levy@institutopublic.com.br](mailto:sara.levy@institutopublic.com.br)



## FLEXIBILIDADES E AUTONOMIA DE GESTÃO NO BRASIL: O ESTADO DA ARTE

Regina Silvia Pacheco

### RESUMO

O texto discute o tema da concessão das flexibilidades de gestão para o alcance de resultados, buscando colocar o Brasil em perspectiva comparada. Na experiência internacional de reformas do setor público das últimas três décadas, a concessão de autonomias de gestão tem sido a contrapartida para a melhoria dos resultados, por meio das experiências de contratualização - são concedidas autonomias na gestão orçamentária, compras, recursos humanos, dentre outras. No Brasil, a possibilidade de concessão de flexibilidades foi introduzida há cerca de uma década, por meio da Emenda Constitucional decorrente do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Os esforços de reforma em direção à gestão orientada a resultados iniciaram-se no governo federal, mas sua implementação, nessa esfera de governo, foi baixa já no período 1995-2002 e reduzida a partir de 2003. Já os governos subnacionais têm implementado iniciativas que dão continuidade àquela agenda de reformas. Desde então, há avanços em direção a resultados, mas no que toca à concessão de flexibilidades os avanços são tímidos e não parecem indicar perspectivas otimistas – a tônica ainda reside nos controles dos insumos e dos procedimentos. O tema foi retomado por uma Comissão de Juristas encarregada pelo governo federal de propor uma lei orgânica da administração pública, em 2009. No presente texto, são analisadas flexibilidades concedidas em casos concretos de contratualização de resultados no Brasil, além das perspectivas abertas pelo projeto de lei orgânica da administração pública.

Palavras-chave: Autonomia de gestão. Contratualização de resultados. Inovação na gestão pública.



## FLEXIBILIDADES E AUTONOMIA DE GESTÃO NO BRASIL: O ESTADO DA ARTE

A busca pela melhoria do desempenho das organizações públicas, nas últimas três décadas, em diferentes países e governos, valeu-se de estratégias variadas e foi objeto de intenso debate entre seus protagonistas e entre acadêmicos. Em meio às diferenças de estratégias e de pontos de vista, é possível afirmar que há consenso em torno de uma das vias utilizadas para a promoção de melhores resultados no setor público: a combinação de maior autonomia concedida ao gestor e sua responsabilização pelos resultados a atingir (Jann e Reichard, 2002).

Em qualquer uma das grandes orientações adotadas – resumidas pelos *slogans* “let managers manage” ou “make managers manage”, a busca de melhores resultados combinou mudanças na macroestrutura, nas formas de controle e nas regras relativas a pessoal, compras e orçamento público (Kettl, 1997). Assim, nos países onde a inspiração para as reformas sustentou-se na teoria agente-principal, a autonomia concedida ao gestor (*agente*) foi contrabalançada pela comparação rigorosa dos resultados obtidos por diferentes gestores, como forma de controlar seu comportamento e alinhá-lo ao interesse dos responsáveis políticos do governo (*principal*). Numa perspectiva ainda mais radical, apoiada na teoria da escolha racional, tratava-se de quebrar a lógica autointeressada dos burocratas, maximizadora da demanda por insumos, deslocando o foco do controle para resultados. Já nos países nórdicos, onde a macroestrutura do setor público é de longa tradição descentralizada, a concessão de flexibilidades de gestão às agências baseou-se muito mais numa relação de confiança (*trust-based management*) do que em indicadores, sendo “a ênfase muito mais em desempenho do que em mensuração” (Johnsen and Vakkuri, 2006, p.292) <sup>1</sup>.

No Brasil, a possibilidade de concessão de flexibilidades de gestão foi introduzida há pouco mais de uma década por meio de Emenda Constitucional, no contexto das reformas propostas pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995). O texto constitucional aprovado prevê que por meio do contrato de gestão podem ser conferidas flexibilidades de gestão que contribuam

---

<sup>1</sup> Ao termo “*contract management*” equivaleria, nos países nórdicos, especialmente na Suécia, a expressão “*contact management*”, enfatizando a proximidade e extensiva interação informal entre as agências e os ministérios, por meio da qual as agências muitas vezes antecipam as intenções e expectativas do governo.



para o alcance dos resultados ali estipulados. Em consonância com a experiência internacional, o Estado brasileiro passaria a adotar a contratualização de resultados como instrumento para melhoria de resultados no setor público.

Em textos anteriores, apresentamos um balanço do debate em torno da contratualização de resultados no setor público (Pacheco, 2004) e das experiências em curso no Brasil (Pacheco, 2006). No presente texto, serão analisadas flexibilidades concedidas em casos concretos de contratualização de resultados no Brasil, além das perspectivas abertas pelo projeto de lei orgânica da administração pública. Na seção seguinte, apresentaremos um panorama das experiências implementadas por países da OCDE, a fim de situar o alcance (tímido) das iniciativas em curso no Brasil. Após apresentá-las na terceira seção do texto, passaremos a analisar as experiências subnacionais, com destaque para o caso de Minas Gerais. Na duas seções finais do texto, buscamos analisar as causas de tão tímidos avanços, por meio da identificação das principais resistências à agenda da inovação na gestão, concluindo com considerações sobre as perspectivas para o futuro.

### **Flexibilidades em países da OCDE**

Nos países que iniciaram as reformas nos anos 1980, a concessão de flexibilidades de gestão foi decorrente da mudança de foco adotada para guiar a organização e funcionamento do aparato estatal. Pressionados por problemas fiscais e por queda de legitimidade junto à opinião pública, governos de distintas orientações políticas buscaram novas estratégias para melhorar os serviços públicos, substituindo o foco em insumos e procedimentos por um novo foco em resultados (Ferlie et al., 1996; Pollitt e Bouckaert, 2004).

A literatura sobre o tema é vasta e não será aqui revisada; trata-se de apenas situar a questão da concessão de flexibilidades na gestão dentre as demais inovações adotadas: mudanças na macroestrutura do Estado e a adoção de novas formas organizacionais (OECD, 2005; Pollitt and Talbot, 2004)), mudanças no regime de pessoal (OECD, 2008; Longo, 2004), alterações no processo orçamentário e nas regras de execução orçamentária e financeira (Kim and Park, 2006; Schick, 2008). Num balanço bastante panorâmico, vamos lembrar que as mudanças estruturais contemplaram os seguintes aspectos:



- na macroestrutura, o desmembramento do aparato (*unbundling of government*) em agências semi-autônomas voltadas para propósitos específicos (*agencification*) e o recurso a entidades públicas não estatais (*quangos: quasi autonomous non-governmental organizations*), além da terceirização de atividades auxiliares (*contracting out*) e descentralização da prestação de serviços para esferas de governo mais próximas do cidadão;
- na gestão de recursos humanos, a diminuição de diferenças entre o regime de contratação no setor público e no setor privado, a introdução de limites à estabilidade rígida, a adoção de avaliação de desempenho, em alguns casos traduzida em remuneração variável, a abertura a entradas laterais para cargos de direção por meio de competição aberta a funcionários públicos e não funcionários;
- nas finanças, a adoção de orçamento global sem detalhamento de rubricas ou funções (*top-down budget*) e plurianual (*multi-annual ceilings*), a possibilidade de a organização transpor as economias de um ano para o exercício seguinte (*to carry over*).

Interessante ressaltar que as inovações em orçamento e finanças públicas foram adotadas como medidas de resposta à crise fiscal, delegando aos diversos ministérios a decisão sobre a alocação detalhada dos recursos, em substituição ao modelo anterior que concedia a palavra final ao Ministro das Finanças a partir das propostas elaboradas pelos ministérios. A adoção de orçamento global e a delegação de responsabilidade aos ministérios setoriais constituíram medidas de controle contra os então crescentes déficits fiscais.

Ao lado de mudanças estruturais como as sintetizadas acima, relativas à organização e funcionamento do Estado, ainda foram concedidas flexibilidades adicionais aos gestores, como forma de alcançar melhores resultados, além de funcionarem como ferramentas para motivação, comprometimento e alinhamento estratégico – tendo por objetivo último responder às demandas dos cidadãos por melhores serviços. Disseminou-se o uso de contratos de resultados para fixar flexibilidades adicionais e específicas para uma determinada organização, em troca de compromissos com metas e resultados a alcançar.



Em muitos casos, procurou-se combinar maior autonomia aos gestores com menos recursos, a fim de forçar a busca da eficiência e da inovação. Em outros, a autonomia foi usada como experimentação para o alcance de mais e melhores resultados na provisão de serviços públicos. De modo geral, os líderes da reforma apostaram na flexibilidade como alternativa ao paradigma do controle rígido de insumos e de procedimentos, num contexto em que a probidade do Estado não era mais a única expectativa que os cidadãos tinham em relação aos governos: o desafio era o de retomar a confiança dos cidadãos, o que implicou tornar as organizações públicas de melhor desempenho, mais eficientes e mais efetivas. Estabeleceu-se uma espécie de consenso sobre os limites do paradigma tradicional (baseado no controle estrito de meios e procedimentos) e sua incapacidade em dar resposta aos anseios contemporâneos da sociedade. Dessa forma, democracia e inovações na gestão pública entrelaçaram-se nos esforços empreendidos de reforma <sup>2</sup>.

Parte das reformas, sobretudo as referentes à macroestrutura, vêm sendo objeto de revisão. O exemplo da Grã Bretanha mostra dois movimentos de revisão da política intitulada *Next Steps Agencies*: no governo Blair, sob o lema “*joined up government*”, a correção de rumos foi impulsionada pela necessidade de aumentar a coordenação entre as diversas organizações, em vista da fragmentação institucional excessiva gerada pelo processo de agencificação e da tendência à competição mais do que colaboração; e agora no governo Cameron, sob forte impacto da crise financeira de 2008-09 e da necessidade de cortes orçamentários, discute-se a extinção parcial de *quangos* e a fusão de agências <sup>3</sup>. O governo Cameron deve em breve propor uma lei com o objetivo de reduzir o custo da burocracia e o número de

---

<sup>2</sup> A síntese tem apenas o intuito de fornecer um quadro geral de referência para analisar o caso brasileiro; assim, desconsidera diferenças entre países e entre temporalidades da reforma nos diferentes contextos e apresenta os elementos mais gerais e transversais das mudanças efetuadas na organização e funcionamento do aparelho do Estado nas duas ou três últimas décadas.

<sup>3</sup> OCDE faz referência a 131 agências no Reino Unido, onde estão alocados mais de 75% dos funcionários públicos (OECD, 2005, p.112). Uma pesquisa do Institute for Government (2010) identificou 934 *quangos* mas advertiu que o número é ainda maior; no entanto, há uma grande diversidade entre eles: apenas 15 deles são responsáveis por 75% do total de recursos gastos pelo governo com *quangos*. O Tesouro estima o custo anual com *quangos* em torno de £80 bilhões, o que equivale a 13% do gasto total do governo. O maior dentre eles, Jobcentre Plus, emprega 70 mil pessoas, seguido pelo Prison Service, com 50 mil empregados. Os sete maiores *quangos* empregam 78% de todos os funcionários de *quangos*.



*public bodies*<sup>4</sup>; não há evidências, no entanto, de que o governo deseje retornar ao controle ex-ante nem revogar flexibilidades concedidas aos gestores.

O caso da Alemanha também pode servir ao argumento. Exemplo de modelo tradicional de burocracia, o governo federal alemão resistiu à introdução das mudanças da “nova gestão pública” (experimentadas muito mais nos níveis subnacionais de governo). Ainda assim, houve multiplicação de agências e concessão de autonomia e flexibilidades<sup>5</sup>. O modelo contemplou a concessão de autonomia em decisões relativas à política pública sob responsabilidade da agência (agências podem iniciar políticas ou envolver-se na formulação) e em sua implementação; autonomia também nas decisões relativas a recursos alocados à agência (gestão estratégica e operacional dos recursos humanos, gestão financeira). Segundo pesquisa realizada em 2008<sup>6</sup>, a implementação do modelo foi mais nuançada do que a inicialmente proposta, com autonomia expandida no que se refere às escolhas referentes à política pública (definição de prioridades, escolha de instrumentos de política, definição do público-alvo), e menos avançada na gestão (mas ainda assim com alto grau de autonomia nas decisões sobre o *staff*, relativas a avaliação de desempenho, demissão, recrutamento, promoção). Quanto às formas de controle, predomina a relação de confiança entre ministérios e agências, com baixo índice de adoção de contratos de resultados (apenas 36% das agências, sendo apenas 16% com metas mensuráveis); várias agências adotam mensuração de desempenho como instrumento interno de gestão e não como instrumento de sua relação com o ministério supervisor.

A França constitui outro exemplo a ser observado, também por sua característica de modelo tradicional e consistente de burocracia. Desde os anos 1990, foram sendo concedidas flexibilidades em troca de compromisso com resultados por meio dos *Centres de Responsabilité* – além dos pré-existentes

---

<sup>4</sup> “A Public Bodies (Reform) Bill will be introduced in the next year... The Cabinet Office expects year on year savings of £1bn through this programme. The Bill will give ministers new powers to abolish, merge or transfer functions from public bodies back to departments”. <http://www.channel4.com/news>

<sup>5</sup> Segundo a OCDE, em 2005 apenas 6% dos funcionários públicos federais trabalhavam nos ministérios alemães; 22% em agências federais e 40% como civis em organizações militares (OECD, 2005, p.115).

<sup>6</sup> COBRA Survey, 2008: 73 dirigentes das 122 agências existentes na Alemanha responderam a questionário online.



*établissements publics* dotados de autonomia <sup>7</sup>. Em 2005, com a nova lei orgânica das finanças públicas (LOLF), o governo central generalizou para toda a administração a adoção de medidas de desempenho e metas em troca de maior flexibilidade orçamentária e financeira.

Duas outras experiências são sempre lembradas no debate, por suas falhas ou excessos: a radicalização da Nova Zelândia em sua primeira fase de reformas, que passou a caracterizar os (diminutos) ministérios (resultantes do *unbundling*) como compradores de *outputs* junto às organizações responsáveis pelos serviços, que passaram a ter que competir com provedores privados e públicos não estatais; a excessiva autonomização das entidades na Austrália sem equivalente cobrança de resultados (Trosa, 2001).

Muitas críticas também foram direcionadas ao *gaming* provocado pelo foco excessivo em metas e resultados a atingir, atribuindo à introdução dos acordos de resultados a exacerbação de comportamentos autointeressados (Hood, 2006, 2007; Bevan and Hood, 2006). Outros autores, no entanto relataram problemas e tentativas de correção, entendendo as falhas não como evidências de *cheating* por parte dos atores, mas antes decorrentes da inovação e experimentação representadas pela introdução da mensuração de desempenho no setor público – certamente complexa e que requer aperfeiçoamentos sucessivos dado seu caráter recente (Bouckaert and Balk, 1991; Jann e Reichard, 2002).

Os balanços traduzem sempre as preferências de seus autores, ainda que não explicitadas. A nosso ver, a experiência dos países da OCDE com a introdução de flexibilidades de gestão tem trazido resultados positivos e não deve ser revertida nos próximos anos – de acordo com Lapsley, “the NPM is here to stay. But it is still evolving and developing.” (2008, p.93). Os excessos do *let managers manage* ou *make managers manage* vêm sendo corrigidos, mas não há evidências de retorno ao modelo tradicional focado em regras homogêneas e procedimentos estritos a serem aplicados indistintamente a todas as organizações públicas. Corrigir excessos e reequilibrar perspectivas parece traduzir muito mais os esforços em curso dos diferentes governos do que um retorno à burocracia pré-reformas.

---

<sup>7</sup> Segundo a OCDE, são mais de 1.300 *établissements publics* criados pelo governo central e mais de 50.000 criados por autoridades locais (OECD, 2005, p.115).



## Brasil, contratualização e flexibilidades de gestão

O reconhecimento de que o alcance de melhores resultados requer flexibilidade na gestão pública foi afirmado em duas reformas: por meio do Decreto-lei 200, de 1967, e como parte das propostas do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995 (Bresser-Pereira, 1998). Há, no entanto, uma diferença fundamental entre as duas propostas: apenas o Plano Diretor articula a concessão de flexibilidades ao compromisso prévio com resultados a atingir, bem como associa a descentralização da prestação de serviços ao fortalecimento do núcleo estratégico, que deve se dotar de capacidades estratégicas.

Para voltar aos termos do debate internacional, podemos dizer que o Plano Diretor adota uma inspiração teórica mista, que recorre tanto às explicações baseadas no *rent seeking* da burocracia como no comportamento cívico dos altos administradores públicos – com claro predomínio desta última vertente. Bresser-Pereira afirma que é preciso passar da desconfiança generalizada no administrador público para um certo grau de confiança, contrabalançado pelo controle de resultados (Bresser-Pereira, 1996).

A intenção de conferir flexibilidades de gestão é clara, traduzida na proposta de emenda constitucional<sup>8</sup>. No âmbito da administração direta, autarquias e fundações, as flexibilidades podem ser concedidas às entidades qualificadas como agências executivas, ao firmarem um contrato de gestão com seu ministério supervisor, estabelecendo os resultados a atingir.

Em seu âmbito de competência, o MARE revisou normas a fim de conceder flexibilidades a agências executivas quando da assinatura de contratos de gestão. Dentre outras flexibilidades, poderiam ser concedidas às organizações que firmassem um contrato de gestão: alteração dos limites para licitação, fixando valores duas vezes mais elevados para a modalidade de dispensa de licitação;

---

<sup>8</sup> Estabelece os contratos de gestão, destinados a ampliar a autonomia de gestão de órgãos e entidades da administração pública, e remete a lei geral regulamentadora. Segundo o MARE (1998, p.31), “a lei regulamentará os ‘contratos’, que fixarão objetivos e metas para os órgãos e entidades da administração direta e indireta e permitirão a ampliação da sua autonomia gerencial, orçamentária e financeira. A lei deverá estabelecer a duração dos contratos, os mecanismos de controle e de avaliação do seu cumprimento, bem como garantias e formas de responsabilização aplicáveis aos dirigentes dos órgãos e entidades. A forma do contrato e as condições para a sua renovação ou rescisão, também serão regulamentados na lei”. A emenda constitucional foi aprovada em 1998, mas ainda não há a legislação complementar; em 2004 o Ministério do Planejamento elaborou anteprojeto de lei, mas ainda não enviado ao Congresso – ver nota 13.



liberdade para fixar limite para suprimento de fundos para pequenas despesas; simplificação de exigências para celebração de convênio plurianual; autonomia para autorizar afastamento de seus servidores do país; autonomia para estabelecer alterações na estrutura desde que não haja aumento de despesas; realização de concurso público e nomeação dos aprovados sem necessidade de autorização prévia do MARE, desde que haja vagas e recursos orçamentários disponíveis <sup>9</sup>.

O contexto para a implementação inicial de tais propostas foi marcado pela agenda da estabilização monetária e necessidade de disciplina fiscal, agravado pela crise de 1999. Para Rezende (2002), a coincidência temporal das duas agendas e o predomínio dos objetivos macroeconômicos explicariam o baixo grau de implementação das propostas de reforma do aparelho do Estado. Outros autores analisaram disputas intragovernamentais, especialmente a oposição sistemática feita pela Casa Civil às propostas do MARE no período 1995-98 (Costa, 2002), as resistências das áreas econômica e jurídica a aceitar regras diferenciadas (Pacheco, 2006) ou a perda de *momentum* da reforma a partir de 1999 com a fusão entre MARE e Ministério do Planejamento <sup>10</sup> (Martins, 2006).

Mesmo durante os dois mandatos do governo FHC, tais propostas tiveram baixa implementação na esfera federal, especialmente no que se refere à mudança da macroestrutura, desmembramento de ministérios e qualificação de agências executivas (Pacheco, 2006). Uma única agência executiva foi qualificada (em 1998) e sete organizações sociais criadas (entre 1997 e 2002) <sup>11</sup>. Com a mudança de governo, em 2003, não houve novas qualificações e o tema da concessão de flexibilidades ficou restrito a debates entre alguns especialistas; houve tentativa de retomar o tema em 2004, quando o Ministério do Planejamento elaborou um anteprojeto de lei sobre contratualização de resultados – mas não enviado ao

---

<sup>9</sup> Para a lista completa de flexibilizações para agências executivas ver MARE, 1998, pp.66-7.

<sup>10</sup> Bresser-Pereira propôs a fusão à época, mas depois reviu sua posição e considerou a extinção do MARE um equívoco (Bresser-Pereira, 2009)

<sup>11</sup> O INMETRO continua desde então como agência executiva, renovando seu contrato de gestão com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio; as cinco organizações sociais vinculadas ao Ministério da Ciência e Tecnologia seguem apresentando bons resultados – ABTLus – Associação Brasileira de Luz Síncrotron, IMPA – Instituto de Matemática Pura e Aplicada, RNP – Rede Nacional de Pesquisa, IDSM – Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá e CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos.



Congresso. Quanto às tentativas de utilização da contratualização de resultados como instrumento de gestão, cabe registrar as iniciativas do Ministério da Saúde <sup>12</sup>.

O anteprojeto de lei sobre contratualização, elaborado em 2004, foi revisado em 2009, deixando para o contrato de desempenho, caso a caso, a definição das autonomias a serem concedidas em troca do compromisso com resultados. Como contrapartida da assinatura de contrato de desempenho, o anteprojeto aumenta de 10% para 20% os limites de dispensa de licitação para obras de engenharia e compra de bens e serviços (art.24 da lei 8666). Institui a possibilidade de transpor 60% das economias com despesas correntes de um ano para outro (*carry over*), tanto para entidades que assinarem um contrato de desempenho quanto para as que aderirem ao Prêmio de Economia de Despesas Correntes. Cria duas possibilidades de bônus aos servidores: por desempenho institucional (BDI) e por economia (BEI) <sup>13</sup>.

O tema foi retomado pela Comissão de Juristas que elaborou uma proposta de lei orgânica para a administração pública federal, em 2009 – ainda aguarda sua transformação em projeto de lei e envio ao Congresso. A proposta aborda a questão de autonomias e flexibilidades por dois caminhos: por um lado, retoma as distinções estabelecidas pelo decreto-lei 200 entre administração direta e indireta, adotando uma concepção de “administração policêntrica”, introduzindo “muitos preceitos destinados a garantir novos espaços de autonomia às entidades

---

<sup>12</sup> O Ministério da Saúde firmou acordos de responsabilidade com as 13 Secretarias e Entidades vinculadas, visando o alcance das metas estabelecidas no Programa Mais Saúde; foram assinados 13 Termos de Compromisso pactuando indicadores, metas e ações, possibilitando o monitoramento dos objetivos dispostos no Programa Mais Saúde. (SEGES, 2009). Atuou também na defesa da proposta de “fundação estatal”, um modelo mais flexível de gestão para hospitais públicos, próximo ao da “organização social”; em 2010, o Ministério da Saúde chegou a divulgar nota recomendando aos entes subnacionais a adoção do modelo de organização social para a gestão das unidades de saúde, tendo que retroceder logo em seguida por recomendação geral do governo.

<sup>13</sup> “O Anteprojeto de Lei de Contratualização... (tem) o objetivo de aperfeiçoar o desempenho institucional na esfera pública federal, regulamentando os artigos 37 e 39 da Constituição Federal, relativos a contratos de desempenho e aproveitamento das economias geradas com despesas correntes. Como contrapartida ao cumprimento de metas, o contrato de desempenho poderá autorizar a ampliação de autonomia gerencial, orçamentária e/ou financeira das unidades executivas ou entidades supervisionadas, com a aplicação de medidas administrativas diferenciadas das previstas no regime geral da administração. Poderá autorizar também a concessão de um Prêmio de Desempenho Institucional a título de incentivo pecuniário aos servidores em exercício nos órgãos e entidades supervisionados por contrato, condicionado a seu pleno cumprimento” (SEGES, 2009, p. 24).



da Administração Indireta” (Sundfeld, 2009, p.60) <sup>14</sup>. Por outro lado, regulamenta a concessão de flexibilidades por meio do *contrato de autonomia* (arts.27 a 32) – denominação dada ao compromisso de resultados, em substituição ao termo ‘contrato de gestão’, para evitar confusão deste com o termo já utilizado na lei sobre organizações sociais.

O anteprojeto define, em seu art.29, quais são as flexibilidades e autonomias especiais passíveis de ser conferidas por meio do contrato de autonomia, “suprindo omissão legislativa que vinha dificultando a aplicação do referido dispositivo constitucional” (“Exposição de Motivos”, in Modesto, 2009, p.311). Além disso, delimita o tipo de supervisão que o Executivo poderá exercer (arts. 47 e 49), assim como as interferências dos órgãos de controle (arts. 50, 51, 52 e 62) sobre as entidades da administração indireta, em geral, e sobre as que forem regidas por contrato de autonomia.

Segundo a proposta elaborada pela comissão de juristas, as principais autonomias a conceder ao ente supervisionado compreendem: liberdade para estabelecer seu próprio regulamento de compras; possibilidade de conceder bônus aos servidores mediante alcance dos resultados do contrato; possibilidade de remanejar dotações orçamentárias; orçamento global para entidades estatais de direito privado dependentes, cabendo a elas o detalhamento; liberdade para arrecadar e utilizar receita própria; fim do contingenciamento financeiro das despesas relacionadas à execução do contrato <sup>15</sup>. Se contemplado pela legislação,

<sup>14</sup> “São exemplos a autonomia para a auto-organização das autarquias (art.13), a autonomia qualificada das autarquias especiais (art.14), a autonomia orçamentária e financeira das entidades estatais privadas não-dependentes (art.22, §§ 1º e 2º), a autonomia das entidades estatais privadas quanto à matéria de pessoal (art.23, §4º), a previsão de regulamento próprio de contratações para certas entidades estatais privadas (art.24)...” além das disposições relativas ao contrato de autonomia (Sundfeld, 2009, pp.60-1).

<sup>15</sup> “Art. 29. O contrato pode conferir ao supervisionado, durante sua vigência, as seguintes flexibilidades e autonomias especiais, sem prejuízo de outras previstas em lei:

I - gerenciais:

- a) adoção de procedimentos próprios de contratação, na forma do art. 24 desta Lei;
- b) autorização para concessão de bônus para servidores, de natureza eventual, vinculado ao cumprimento do contrato, a título de prêmio, sem incorporação à remuneração;

II - orçamentárias:

- a) no caso de órgãos da administração direta e autarquias - simplificação da programação orçamentária, admitindo-se ao supervisionado o remanejamento administrativo de dotações entre ações específicas, desde que respeitadas as metas pactuadas;
- b) no caso de entidades estatais de direito privado dependentes – equiparação, total ou parcial, às entidades não dependentes no tocante à autonomia orçamentária ou autonomia de gestão



este será um avanço considerável na concessão de flexibilidades de gestão a entidades da administração federal, como contrapartida do compromisso com resultados a alcançar; as flexibilidades propostas são bastante mais extensas do que as concedidas pelo MARE, no âmbito de suas competências, às agências executivas.

Em termos de implementação da concessão de flexibilidades de gestão, introduzida em 1998 por meio da Emenda Constitucional decorrente do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, os esforços e avanços foram bastante tímidos. Na esfera federal, como vimos, a reforma da macroestrutura teve baixa implementação, já no governo FHC, tendo sido ainda reduzida a partir de 2003. A agenda, no entanto, desdobrou-se para os estados da federação.

Nesse período, alguns governos subnacionais têm avançado, ainda que timidamente, na concessão de flexibilidades. Para avançar mais, segundo eles, há necessidade de mudança de algumas leis de âmbito nacional.

O fórum reunindo os Secretários Estaduais de Administração – CONSAD – tem desempenhado importante papel na troca de experiências e formação de consensos, seja por meio de seus encontros periódicos ou pelos Congressos de Gestão Pública que passou a organizar a partir de 2008; tais eventos têm ainda envolvido o governo federal, levando o Ministério do Planejamento, por exemplo, a firmar a Carta de Brasília em 2008, contemplando pontos de uma gestão orientada para resultados.

---

orçamentária, mediante a concessão de dotação global, ficando o supervisionado autorizado a fazer o detalhamento ulterior;

c) para qualquer órgão ou entidade – autorização para receber e aplicar, independentemente de autorização na lei orçamentária, as receitas de fontes não orçamentárias, desde que vinculadas ao exercício de suas atividades, tais como

contraprestação por execução de serviços, venda de bens ou cessão onerosa de direitos, recursos de entidades não estatais ou de fomento, reembolso de despesas, doações ou legados;

III - financeiras: autorização para o supervisionado promover o empenho integral das despesas relacionadas à execução do contrato.

§ 1º O contrato de autonomia pode, nos termos do regulamento, conferir ao supervisionado flexibilidades ou autonomias em relação a exigências de origem regulamentar.

§ 2º Os recursos a que se refere a alínea c do inciso II deste artigo consideram-se legalmente vinculados à realização das atividades finalísticas do supervisionado, nos termos do parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 3º A eficácia do contrato quanto à outorga de autonomia orçamentária depende de prévia autorização constante da lei orçamentária anual, da lei de diretrizes orçamentárias ou de lei específica.” (Proposta de Lei Orgânica da Administração Pública, Comissão de Juristas, julho de 2009).



## O caso de Minas Gerais

Dentre as experiências estaduais, Minas Gerais a partir de 2003 é sem dúvida a mais abrangente política de modernização da gestão pública e também a de maior grau de implementação. Iniciada com uma dupla agenda, de controle de gasto e foco em resultados, seu sucesso questiona os argumentos de Rezende (2002): no caso de Minas, a dupla agenda não impediu os avanços de modernização da gestão pública.

Minas fez amplo uso da contratualização de resultados, tanto internamente ao governo como com parceiros não governamentais. No âmbito intragovernamental, foram celebrados Acordos de Resultados entre o governador e cada Secretário, sempre com a interveniência da Secretaria de Planejamento e Gestão – SEPLAG (responsável pelo modelo) e Fazenda (garantindo a previsão e liberação de recursos). Numa segunda etapa, tais acordos foram desdobrados para unidades internas a cada Secretaria ou entidades vinculadas – genericamente chamadas de “equipes”.

A celebração de um Acordo de Resultado contempla a concessão de algumas autonomias à entidade executora das metas acordadas. Para tal fim, o governo equiparou as secretarias à figura jurídica da “agência executiva”, concedendo a elas autonomia contra assinatura de um contrato de resultados. O governo elaborou e publicou um “Manual das Prerrogativas para Ampliação de Autonomia Passíveis de Concessão por meio de Acordos de Resultados”<sup>16</sup>, contendo um cardápio das flexibilidades possíveis, a maior parte delas só podendo ser concedida para entidades que firmarem a 2ª etapa do Acorde de Resultados. Algumas das flexibilidades são vinculadas à vigência do Acordo, outras estão condicionadas ao alcance de metas e avaliação satisfatória dos resultados obtidos. O cardápio contempla as seguintes áreas de ampliação de autonomia do órgão executor do Acordo de Resultado:

1. alteração de cargos em comissão e funções de confiança.
2. ampliação dos limites de dispensa de licitação.
3. concessão de vale-transporte em substituição ao auxílio transporte.

---

<sup>16</sup> Uma primeira versão foi elaborada em 2003, com revisão em dezembro de 2008.



4. concessão de valores diferenciados de vale-refeição ou vale-alimentação.
5. limites diferenciados para valor da bolsa de estágio <sup>17</sup>.
6. concessão, permissão ou doação direta de materiais incorporados.
7. aquisição de veículo sem prévio parecer da SEPLAG.
8. contratação de serviços de transporte sem prévia manifestação da SEPLAG.
9. contratação direta de certos tipos de seguros sem prévia autorização da SEPLAG.
10. limites diferenciados para despesas em regime de adiantamento.
11. alterar os critérios de concessão de diárias de viagem
12. dispensa de autorização da SEPLAG no afastamento de servidores para participação em cursos de pós-graduação.
13. alterar dia de pagamento dos servidores.
14. pagamento de hora extra.

Foram assinados 55 Acordos de Resultados (de 1ª etapa) firmados entre o Governo de Minas e Secretarias ou órgãos centrais, e analisados 47 acordos disponíveis na internet <sup>18</sup>. A maioria das entidades optou por mais de 10 flexibilidades; está em curso um estudo pelo Tribunal de Contas do Estado para verificar quais são as flexibilidades realmente utilizadas pelas instituições.

O processo de concessão de flexibilidades não está totalmente amarrado aos desafios colocados pelas metas. Segundo relatado, antes da pactuação de resultados, a entidade recebe a lista de flexibilidades disponíveis e escolhe as que quer incluir em seu Acordo de Resultados; a SEPLAG homologa a demanda. Exceto a autonomia para alterar os cargos em comissão, disponível para todas as entidades, as demais contemplam foco claro em compras e em RH: as flexibilidades mais demandadas pelas instituições são relativas à ampliação dos limites de licitação e para despesas de pequeno vulto (presente em 43 e 41 dos 47 acordos analisados, respectivamente) e a pessoal – valores diferenciados de vale alimentação (41 instituições) e substituição do auxílio transporte pelo vale transporte (40 instituições).

---

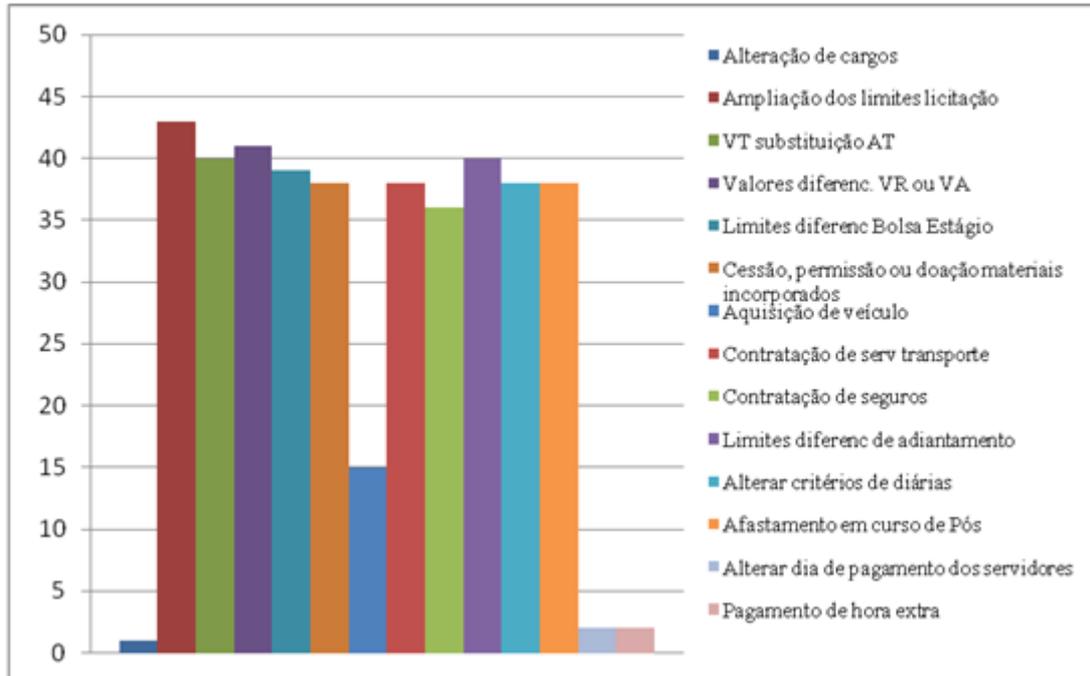
<sup>17</sup> Perdeu validade a partir da publicação, em 2009, de nova lei nacional regendo a matéria.

<sup>18</sup> Os dados foram levantados por meio de consulta ao site [www.acordoderesultados.mg.gov.br](http://www.acordoderesultados.mg.gov.br), documentos e entrevistas, realizados entre abril e maio de 2010. Agradeço a participação de Ana Claudia Pedrosa de Oliveira, aluna do CMAPG-EAESP-FGV, no levantamento e tratamento inicial dos dados.



Muitas instituições não optam por todas as autonomias por julgá-las irrelevantes <sup>19</sup>. As de mais baixa adesão são as relativas à alteração de dia de pagamento e pagamento de hora extra (requeridas por apenas 2 entidades).

Quadro: Minas Gerais, flexibilidades demandadas pelas 47 instituições analisadas



Fonte: a partir de dados disponibilizados no site [www.acordoderesultados.mg.gov.br](http://www.acordoderesultados.mg.gov.br)

Apesar da timidez das flexibilidades concedidas e da necessidade de aperfeiçoamento do processo de negociação, a experiência de Minas deve ser analisada como uma tentativa de implementação da concessão de autonomia em troca de resultados. Os esforços de racionalização das medidas, o realinhamento dos atores em torno das flexibilidades (aí incluídos os órgãos de controle interno e externo), a introdução de normas variáveis em substituição à tradição homogeneizadora das regras burocráticas, são todas experiências que fazem avançar a cultura de resultados e de responsabilização no lugar da obediência e padronização. Aqui, o aprendizado substitui o debate muitas vezes desprovido de evidências, que tende a reproduzir argumentos genéricos ou ideológicos. Os avanços podem ser construídos a partir da experimentação.

<sup>19</sup> Por exemplo, a dispensa de parecer prévio da SEPLAG para aquisição de veículos parece irrelevante, pois diminui o tempo de aquisição em apenas um dia, e a SEPLAG já antes não se opunha a nenhuma solicitação. Isso explicaria o fato de ter sido incluída por apenas 15 entidades, dentre os 47 acordos de resultados analisados.



É provável que já haja tempo suficiente para avaliar os impactos da concessão de autonomias sobre os resultados alcançados, pelo menos na percepção dos gestores.

## Pernambuco

Outro caso relevante para análise é o de Pernambuco, com muitas inovações na gestão pública durante os dois mandatos do governador Jarbas Vasconcelos (1999-2002 e 2003-2006). O governo encaminhou ao Legislativo e em janeiro de 2000 teve aprovada lei instituindo a figura da agência executiva, com previsão de flexibilidades a conceder em troca do compromisso com metas a atingir<sup>20</sup>. Em 2003, na sequência, foram criadas quatro agências executivas, às quais foram concedidas autonomias gerenciais, orçamentárias e financeiras<sup>21</sup>.

Mais recentemente, Pernambuco é um caso interessante de avanço do alinhamento de todo o governo em torno do planejamento estratégico<sup>22</sup>. Iniciada pelo governo anterior, na gestão 2003-2006, a orientação para resultados foi aprofundada na gestão 2007-2010, em contexto da alternância no poder. Houve correção de rota e alteração de instrumentos e linguagem, mas de fato houve

<sup>20</sup> Lei 11.741, de 11 de janeiro de 2000, cria as normas gerais para a qualificação de agências executivas. Ver: “Art. 5º As entidades qualificadas, na forma da presente Lei, como Agências Executivas, serão objeto de medidas específicas de organização administrativa, objetivando ampliar a eficiência na utilização dos recursos públicos, melhorar o desempenho e a qualidade dos serviços prestados, assegurar maior autonomia de gestão orçamentária, financeira, operacional e de recursos humanos, e eliminar fatores restritivos à sua atuação institucional, devendo-se, em especial, atender as seguintes normas:

I - a execução orçamentária e financeira das Agências Executivas observará os termos do contrato de gestão;

II - poderá ser delegada competência ao Secretário de Estado a que se vincula a entidade, ouvida a Comissão Diretora de Reforma do Estado, para:

a) readequação das estruturas regimentais ou estatutárias das Agências, desde que não decorra aumento de despesas ou alteração nos quantitativos de cargos ou funções;

b) baixar regulamentos próprios de avaliação de desempenho e de registro de assiduidade e pontualidade dos servidores das Agências; e

c) fixação de limites específicos, aplicáveis às Agências Executivas, para concessão de suprimento de fundos para atender despesas de pequeno vulto, observadas as normas regulamentares;

III - as Agências Executivas ficam dispensadas da celebração de termos aditivos a contratos e convênios de vigência plurianual quando objetivarem a identificação dos créditos, à conta dos quais correrão as despesas relativas ao respectivo exercício financeiro.”

<sup>21</sup> Lei Complementar no. 049, de 31 de janeiro de 2003: Agência de Defesa e Fiscalização Agropecuária (ADAGRO), Agência Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos (CPRH), Agência Estadual de Tecnologia da Informação (ATI) e Agência Estadual de Planejamento e Pesquisa de Pernambuco (CONDEPE/FIDEM). Posteriormente criada uma quinta agência: AD Diper, Agência de Desenvolvimento Econômico de Pernambuco.

<sup>22</sup> Ver <http://www.portaisgoverno.pe.gov.br/web/portal-pe/todos-por-pernambuco>



continuidade na gestão voltada para resultados. Os contratos de desempenho firmados pelo governo anterior com as 800 escolas estaduais continuam em vigor. Não temos registro de concessão de flexibilidades aos gestores.

### **Outras experiências estaduais**

Alguns outros estados têm levado adiante experiências de contratualização de resultados, na maioria dos casos em setores específicos. São Paulo, além da experiência com entidades públicas não governamentais – as organizações sociais de saúde e de cultura, está aplicando contratualização de resultados na área da educação<sup>23</sup>; está também estendendo aos hospitais da administração direta a experiência da alocação de incentivos face ao atingimento de metas previamente pactuadas<sup>24</sup>. O governo do Rio de Janeiro, por meio do programa Pró-Gestão, está adotando metas de desempenho escolar para a Rede Estadual de Ensino, além de medidas de qualidade na Saúde e Defesa Civil e do uso de indicadores na gestão do Estado<sup>25</sup>. Em ambos os casos, São Paulo e Rio, parece não haver concessão de flexibilidades de gestão; o incentivo ao alcance de resultados é o pagamento de bônus aos servidores das respectivas áreas.

Contratualização e ampliação de autonomias vêm sendo experimentadas pelo governo do Rio Grande do Sul, junto às empresas estatais ligadas ao estado<sup>26</sup>. O governo tem estendido a gestão por resultados a todas as áreas, mas a concessão de flexibilidades está sendo praticada apenas nos “Contratos de Gestão” com as estatais. Nos demais setores da administração, o governo tem adotado “Acordo de Resultado” com Secretarias e Autarquias (em 2009, assinado com 5 Secretarias, 7 fundações e com a junta Comercial), “Termos de Parceria” com OSCIPs (lançados por meio de edital, voltados à área infante-juvenil e reabilitação e inclusão social) e “Termos de Compromisso de Resultados” com programas estruturantes (desde 2008, foram firmados com 12 programas estruturantes, em todas as áreas – social, infraestrutura, gestão do estado).

<sup>23</sup> Ver “Programa de Qualidade da Escola” em <http://idesp.edunet.sp.gov.br/>

<sup>24</sup> Os hospitais próprios do estado firmam “contrato programa” com a Secretaria Estadual da Saúde; 1% do orçamento total, no caso de hospitais pequenos, ou do orçamento de custeio (excetua-se despesa com pessoal), no caso de hospitais de grande porte, fica condicionado ao atingimento das metas. Desde dezembro de 2008, 16 hospitais já firmaram contrato de resultados com a CSS-SES – Coordenadoria de Serviços de Saúde; em 5 deles foi implantado sistema de custos. A utilização do “contrato programa” é uma etapa de preparação para a assinatura de contrato de gestão por hospitais da administração direta tradicional.

<sup>25</sup> Ver [http://www.planejamento.rj.gov.br/Projetos/pro-gestao/protecao\\_garantias.pdf](http://www.planejamento.rj.gov.br/Projetos/pro-gestao/protecao_garantias.pdf)

<sup>26</sup> Ver <http://www.scp.rs.gov.br/>



O *site* do Governo do Rio Grande do Sul destaca a importância da concessão de autonomia gerencial para o alcance de metas; critica “a burocracia e falta de flexibilidade que muitas vezes emperram o setor público”; e afirma que as empresas terão maiores níveis de autonomia gerencial à medida em que os resultados são verificados. Assim, o governo pode conceder às empresas estatais, por meio do contrato de gestão, autônias relativas a pessoal (seleção, admissão, remuneração, promoção e desenvolvimento; autorização de viagens nacionais e ao exterior; negociação e assinatura de Acordo Coletivo de Trabalho; medidas para prevenção e redução de passivo trabalhista ); compras e contratação de obras e serviços, inclusive aquisição e locação de veículos; desdobramento interno do Contrato de Gestão; fixação dos preços de seus produtos ou serviços; elaboração, execução e revisão do orçamento <sup>27</sup>.

O estado da Paraíba criou, em 2005, uma agência executiva para gestão dos recursos hídricos <sup>28</sup>; não há informações disponíveis sobre o grau de autônias concedidas.

### Contexto municipal

O tema da agência executiva tem surgido na agenda dos governos locais – veja-se por exemplo a proposta de criação de agências executivas em São Luiz, em 2007; o projeto de iniciativa popular de 2008 em Mairiporã visando a municipalização da gestão do saneamento por meio de agência executiva; ou ainda a alegação de uma fundação pública municipal de Belo Horizonte, de equivalência à figura da agência executiva, para justificar contratação de serviços de segurança sem licitação <sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> Haveria que comparar à legislação de outros estados. Boa parte das autônias integra o regime regular das estatais federais não dependentes de recursos do Tesouro. No caso do Rio Grande do Sul, não fica claro se há ou não aporte de recursos do Tesouro estadual às empresas estatais que receberão tais autônias por meio do contrato de gestão.

<sup>28</sup> A AESA Agência Executiva de Gestão das Águas do Estado da Paraíba foi criada pela **Lei nº 7.779, de 07/07/2005**, sob a forma jurídica de uma Autarquia, com autonomia administrativa e financeira, vinculada à Secretaria de Estado dos Recursos Hídricos, do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia – SERHMACT.

<sup>29</sup> A alegação foi contestada pelo Tribunal de Contas do Estado. Ver <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/InformativoJurisprudencia/Microsoft%20Word%20-%20digital-29.pdf>



## Avanços tímidos e grandes resistências; quais cenários?

Alguns elementos para refletir sobre as perspectivas em torno do tema da concessão de flexibilidades de gestão no Brasil devem considerar, de início, que os avanços até aqui são tímidos e as resistências consistentes. Considerado o contexto em que a agenda de reformas foi introduzida, a partir de 1995, algumas condições se alteraram, especialmente a expansão de recursos à disposição do Estado na esfera federal; para alguns, isto poderia significar menor propensão à inovação e à mudança. Governos subnacionais continuam pressionados pela insuficiência de recursos para fazer frente às demandas por serviços; no entanto, para avançar na concessão de flexibilidades em parte dependem de modificações na legislação nacional, de iniciativa da União.

Dentre os que se preocupam com o equilíbrio das contas públicas e estão empenhados em não abrir espaço para *déficits*, predomina a visão de que controle é melhor do que flexibilidade, e de que regras homogêneas não devem dar lugar a exceções. Alinham-se, nesta visão, as burocracias da área econômica – em clara diferenciação com a experiência internacional, onde a flexibilização foi introduzida como alternativa que levaria ao uso mais racional e econômico dos recursos. No Brasil, às burocracias da área econômica ainda se somam os quadros integrantes das carreiras jurídicas do Estado, que preferem regras iguais para todos, como expressão da visão burocrática.

O debate público continua focado na necessidade de combate à corrupção. Haveria aqui uma trajetória dependente (*path dependence*) que dificultaria ao país adotar para o Estado a agenda da efetividade, como mais relevante do que a simples agenda da probidade? Mídia, formadores de opinião e políticos em geral tendem a reproduzir o discurso de que a prioridade deve ser dada ao combate à corrupção, não sendo favoráveis à concessão de autonomias aos gestores públicos. Prevalece a desconfiança generalizada no administrador público.

Políticos integrantes de governos tendem a zelar pelo alinhamento dos gestores às suas prioridades e orientações, preferindo assim a manutenção do controle hierárquico do que sua substituição pela autonomia contrabalançada pelo alcance de resultados. O poder de nomear e demitir gestores e dirigentes das



organizações públicas, para compor maiorias e definir prioridades, alterando-as sempre que necessário, parece mais adequado aos governantes do que a previsibilidade dos resultados, a delegação de autoridade, o ato de amarrar de suas próprias mãos para obter legitimidade por meio da melhoria dos serviços públicos.

Além desses, há os que se opõem à reforma Bresser, considerando-a 'instrumento do neoliberalismo'. Muitos deles ocupam postos em governos, outros estão na academia; exercem o veto às propostas, por afirmação de sua ideologia.

No cenário atual, parece não haver líderes dispostos a brigar pela melhoria da gestão pública por meio de reformas estruturais.

Ainda assim, há avanços, como as propostas resultantes da Comissão de Juristas, já que "há, no anteprojeto, muitos preceitos destinados a garantir novos espaços de autonomia às entidades da Administração Indireta". Segundo um de seus autores, no entanto, "está aí o ponto em que o anteprojeto deve suscitar sua maior polêmica. Estamos preparados para uma Administração Indireta policêntrica ou continuaremos sonhando, 200 anos depois, com o Estado de Napoleão Bonaparte?" (Sundfeld, 2009, pp.60-1).

Comparada à experiência internacional, no Brasil a experimentação de novas formas de gestão é tímida, mas avança, gerando evidências, conquistando a adesão de jovens gestores e pesquisadores, promovendo melhores serviços públicos. É provável que as experiências em curso não possam ser ignoradas, e que seus resultados levem a novas experimentações.



## REFERÊNCIAS

Bevan, R. G. and Hood, C. (2006), What's measured is what matters: targets and gaming in healthcare in the English public health care system. *Public Administration*, 84, 3, pp. 517–538.

Bouckaert, Geert e Walter Balk (1991). Public Productivity Measurement: Diseases and Cures. *Public Productivity and Management Review*: 15(2):229-235.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1996). Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público* 47(1):7-40, janeiro/abril.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (1998). *Reforma do Estado para a Cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na Perspectiva Internacional*. São Paulo: Editora 34; Brasília: ENAP.

Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2009). Os Primeiros Passos da Reforma Gerencial de 1995. In *Novos Caminhos da Gestão Pública*. Medeiros, Paulo Cesar e Evelyn Levy (orgs.). Brasília: CONSAD; Rio de Janeiro: Qualitymark, pp.3-44.

Costa, Valeriano Mendes Ferreira (2002). A dinâmica institucional da Reforma do Estado: um balanço do período FHC. In *O Estado numa Era de Reformas: os Anos FHC*. Abrucio, Fernando Luiz e Maria Rita Loureiro (orgs). Brasília: Ministério do Planejamento, PNUD e OCDE.

Ferlie, Ewan et al. (1996), *The new public management in action*. Oxford, Oxford University Press. Publicado em português pela ENAP (1999).

Hood, Christopher (2006), “Gaming in the Targetworld: the targets approach to managing British public services”, *Public Administration Review*, July/August, pp. 515-21.

Hood, Christopher (2007), “Public service management by numbers: why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles?”, *Public Money and Management*, April, pp. 95-102.

Institute for Government (2010). *Read before burning*. London: IfG.

Jann, Werner e Christoph Reichard (2002), Melhores práticas na modernização do Estado. *Revista do Serviço Público* 53(3):31-50.



Jonhnsen, Age & Jarmo Vakkuri (2006), Is There a Nordic Perspective on Public Sector Performance Measurement?. *Financial Accountability & Management*, 22(3):291-308, August.

Kettl, Donald F. (1997). The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3): 446-62.

Kim, John M. and Chung-Keun Park (2006). Top-down Budgeting as a Tool for Central Resource Management. *OECD Journal on Budgeting* 6(1):87:125.

Lapsley, Irvine (2008). The NPM Agenda: Back to the Future. *Financial Accountability and Management* 24(1):77-96, February.

Longo, Francisco (2004). *Mérito y Flexibilidad: La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. Ed. Paidós Ibérica. Barcelona, Espanha. Publicado em português pela FUNDAP (2007).

MARE (1995). *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília: Presidência da República.

MARE (1998). Os Avanços da Reforma na Administração Pública 1995-1998. *Cadernos MARE da Reforma do Estado* no. 15. Brasília: MARE.

Martins, Humberto Falcão (2006). Uma teoria da fragmentação de políticas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública. In Motta, Paulo Roberto, Roberto Pimenta, Elaine Tavares (orgs.), *Novas Idéias em Administração*. Rio de Janeiro: Ed. FGV.

OECD (2005). *Modernising Government – the Way Forward*. Paris: OECD; Chapter 4: Reallocation and Restructuring: The Heavy Machinery of Reform.

OECD (2008). *The State of Public Services*. Paris: OECD.

Pacheco, Regina Silvia (2004), “Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional”. Madrid: *IX Congreso del CLAD*.

Pacheco, Regina Silvia (2006), “Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público”. Ciudad de Guatemala: *XI Congreso del CLAD*.



Pollitt, Christopher & Colin Talbot, eds. (2004). *Unbundled Government. A critical analysis of the global trend to agencies, quangos and contractualisation*, London: Routledge.

Pollitt, Christopher & Geert Bouckaert (2004). *Public Management Reform: a comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press, England.

Pollitt, Christopher (2006), Performance management in practice: a comparative study of executive agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 1, pp. 25–44.

Rezende, Flávio da Cunha (2002). Por que reformas administrativas falham? *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 17(50):123-42.

Schick, Allen. The Road to PPB: The Stages of Budget Reform. In Irene S. Rubin (ed.), *Public Budgeting: Policy, Process and Politics*. Armonk, New York: ASPA.

SEGES (2009). *Inventário das Principais Medidas para Melhoria da Gestão Pública no Governo Federal Brasileiro*. Brasília: Ministério do Planejamento.

Sundfeld, Carlos Ari (2009). Uma lei de normas gerais para a organização administrativa brasileira: o regime jurídico comum das entidades estatais de direito privado e as empresas estatais. In *Nova Organização Administrativa Brasileira*. Modesto, Paulo (coord.). Belo Horizonte: Ed. Forum, pp.55-65.

Trosa, Sylvie (2001), *Gestão pública por resultados. Quando o Estado se compromete*. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP.



---

**AUTORIA**

**Regina Silvia Pacheco** – Coordenadora do MPGPP. Mestrado Profissional em Gestão e Políticas Públicas.

Endereço eletrônico: [regina.pacheco@fgv.br](mailto:regina.pacheco@fgv.br)

