



VII Congresso **CONSAD**
de Gestão Pública

Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 25, 26 e 27 de março de 2014

MINAS GERAIS, INOVAÇÃO E MELHORIA CONTÍNUA: BALANÇO DE TRÊS GERAÇÕES DO CHOQUE DE GESTÃO

REGINA SILVIA PACHECO



MINAS GERAIS, INOVAÇÃO E MELHORIA CONTÍNUA: BALANÇO DE TRÊS GERAÇÕES DO CHOQUE DE GESTÃO

Regina Sílvia Pacheco

RESUMO

Por mais de uma década, o Governo do Estado de Minas Gerais vem liderando a inovação em gestão pública no país. Desde os momentos iniciais do Choque de Gestão, em 2003, acolhido pelos críticos como mero discurso, até os avanços atuais, hoje incontestáveis e irreversíveis, a busca pela melhoria da gestão pública em Minas Gerais tem sido constante. O presente trabalho pretende apontar as conquistas alcançadas por Minas Gerais, discutindo suas principais características, dentre elas a abrangência e sintonia às melhores práticas em curso no mundo, em termos de gestão pública. A abrangência, longevidade e coerência da experiência fazem de Minas Gerais um caso obrigatório para os interessados em políticas para a melhoria da gestão pública. O texto aponta também aspectos que merecem ser revisados – dentro da prática que Minas adota, desde 2003, de aperfeiçoamento contínuo.

Palavras-chave: Choque de Gestão. Inovação na gestão pública. Minas Gerais.



INTRODUÇÃO

Os esforços voltados à melhoria do desempenho da máquina pública, empreendidos pelos governos de Minas Gerais a partir de 2003, constituem a mais estruturada e abrangente política voltada à gestão pública já implementada no Brasil. Assim, a experiência de Minas Gerais desses 12 anos (2003-2014) constitui um caso obrigatório para quem estuda o Estado e a administração pública. No presente texto, pretendemos explicitar por quê. Contrariando uma interpretação bastante difundida no meio acadêmico no Brasil (Rezende, 2002), pretendemos mostrar que nem todas “as reformas falham”.

Inicialmente a experiência de Minas foi olhada com descrença por boa parte dos acadêmicos, como se fosse mera propaganda e retórica de governo. Hoje, no entanto, as iniciativas empreendidas fizeram de Minas um case, que se impôs por sua abrangência, coerência, melhoria contínua, inovação e continuidade – como buscaremos argumentar.

Vencidas as críticas iniciais, uma onda mais recente de julgamentos céticos busca na experiência mineira respostas que ainda ninguém deu, nem países reformadores, nem pesquisadores: os críticos querem provas de que os novos paradigmas da gestão pública produzem melhores resultados na ação do Estado.

Quem acompanha o debate acadêmico sobre a nova gestão pública sabe que a literatura discute há pelo menos duas décadas a dificuldade de se estabelecer relação causal entre nova gestão pública e desempenho, sem evidências conclusivas, dividindo os analistas entre entusiastas e críticos (Dunleavy & Hood, 1994; Behn, 1995; Jann & Reichard, 2002; Goldsmith & Eggers, 2006; Hood, 2007). Um dos motivos pelos quais é difícil concluir de forma contundente tal debate deve-se ao fato de que não é possível comparar a implementação das propostas de reforma em um determinado governo com a trajetória que teria sido por ele percorrida caso não houvesse adotado aquelas mesmas práticas de gestão.

Assim, quando críticos se referem à deficiência de resultados em Minas e alegam como evidência o risco iminente de novo déficit fiscal, deixam de levar em conta que a maioria dos estados brasileiros se encontra atualmente na mesma situação (Folha de São Paulo, 17fev2014) – e que o problema tem causas bastante



mais amplas do que as condições e fatores locais, devendo-se dentre outros fatores ao alto grau de centralização das receitas nas mãos da União. Nada se sabe sobre como estaria Minas caso não tivesse empreendido os esforços de melhoria da gestão e melhoria do gasto público – mas pode-se supor que a situação seria bastante mais grave do que a atual.

Apesar das dificuldades de comprovação da causalidade entre nova gestão pública e melhoria de resultados, o Banco Mundial publicou pesquisa sobre quatro estados brasileiros (Minas Gerais, Rio de Janeiro, Pernambuco e Ceará) em que afirma haver efeitos positivos e significativos da adoção da contratualização de resultados em educação e segurança pública, ainda que apenas no curto e médio prazos (dada a adoção recente da contratualização nos casos analisados):

“The analysis compares current with pre-intervention outcomes in the education, health, and security sectors. The changes are examined in relation with regional trends to determine if the improvements depart in meaningful ways from the overall trend. In addition, a truncated time-series cross section model is used to control for a number of additional factors influencing service delivery outcomes. The results suggest that, at least in the short and medium term, the implementation of results-based management is associated with significant and positive changes in outcomes in the security and education sectors”. (World Bank, 2013, p.iv).

Especialmente sobre Minas Gerais, o documento afirma:

“Minas Gerais has achieved positive results in the education sector that go beyond the gains made by other states in the southeastern region. This state also has a lower homicide rate than other states with the same GDP per capita.” (World Bank, 2013, p.2).

A seguir, apresentamos brevemente os conceitos e debates presentes na literatura sobre gestão por resultados que servirão de referência para a análise. Depois, passamos a destacar alguns aspectos marcantes da experiência mineira. Ao final do texto, buscaremos apontar áreas para futuras melhorias. O balanço é preliminar e visa mais ao debate do que ao registro sistemático dos avanços ou dos instrumentos utilizados – isso está feito no livro que acaba de ser lançado, registrando 10 anos do Choque de Gestão (Minas Gerais, 2013), que se soma aos outros dois livros antes publicados (Vilhena et al., 2006; Guimarães et al., 2010) ¹.

¹ Ver também a tese de doutorado de Eduardo Granha Gomes, 2009.



QUESTÕES CONCEITUAIS

A experiência de Minas Gerais pode ser discutida a partir de vários temas em debate na literatura sobre gestão pública e reformas em curso. Buscaremos discuti-la à luz de aspectos polêmicos: as reformas administrativas sempre falham? Contratualizar resultados ajuda a melhorá-los? Quais efeitos não esperados surgem, quando o foco se volta para resultados? E a remuneração variável, melhora o desempenho dos servidores? Essas questões são brevemente revisadas a seguir.

No Brasil, uma das interpretações mais difundidas sobre as propostas de reforma da nova gestão pública afirmou que as reformas administrativas necessariamente falham (Rezende, 2002). O autor explica tais falhas pelo fato de as reformas visarem um duplo objetivo – aumento do desempenho e ajuste fiscal, cujos mecanismos operariam sempre em direções opostas: “ao mesmo tempo em que o objetivo de ajuste fiscal demanda mais controle sobre o aparato burocrático, a mudança institucional demanda menos controle.” (pág. 124). A experiência mineira parece contradizer a tese; iniciada sob forte pressão fiscal, a política de gestão adotada em Minas combinou os dois objetivos, ao longo de toda sua trajetória. O balanço talvez aponte que há hoje mais controle sobre a máquina pública mineira do que antes de iniciado o Choque de Gestão, e que as flexibilidades foram tímidas; mas é nítido que uma reforma foi empreendida nesses últimos 12 anos, prova de que as reformas não estão condenadas ao fracasso.

Outra polêmica constante entre analistas se refere à contribuição das propostas da nova gestão pública para a melhoria do desempenho das organizações públicas. Desde o início das reformas, alguns autores criticam as propostas e consideram que não há evidências claras de que produzam melhores resultados das organizações públicas (Dunleavy & Hood, 1994), enquanto outros são entusiastas (Behn, 1995). Apesar das dificuldades metodológicas para produzir provas, o caso de MG parece sustentar que os resultados foram impulsionados positivamente.

Sabe-se que a simples definição de metas não é suficiente: as metas não são um fim em si mesmo (Behn, 2006; 2008) e os bons resultados dependem de aspectos institucionais mais amplos – e aqui a experiência de Minas é de interesse pois as propostas foram amplas e articularam planejamento, orçamento e gestão.



O contexto político também foi favorável, e a reforma se iniciou com o Executivo fazendo uso das “Leis Delegadas”², com franco apoio do Legislativo.

Na literatura contemporânea sobre gestão pública, há grande debate sobre o que medir: produtos (*outputs*) ou impactos (*outcomes*) – enquanto os primeiros são mais fáceis de medir e permitem visualizar a contribuição de cada equipe ou organização, não evidenciam resultados concretos para os cidadãos; já medir impactos é mais difícil e caro, e não é fácil atribuir relação de causalidade com a ação de funcionários ou organizações (Trosa, 2001). Minas adotou uma solução mista, definindo medidas de *outcomes* nos contratos entre Governador e Secretários (“Acordo de Resultado de 1ª Etapa”), favorecendo a *accountability* para a sociedade; e medidas de *outputs* no desdobramento daqueles acordos para as equipes, de cujo cumprimento depende mais diretamente a remuneração variável (“Acordo de Resultado de 2ª Etapa”).

Na hora de definir resultados a alcançar, o tamanho da equipe importa. Estudo encontrou que efeitos positivos sobre desempenho são maiores em equipes menores (Burgess et al., 2011).

A adoção de metas e contratualização de resultados pode ou não ser acompanhada da introdução de remuneração variável para os servidores, atrelada ao atingimento das metas. Não há evidência conclusiva sobre os efeitos da remuneração variável sobre o desempenho e muitos analistas são críticos e apontam problemas decorrentes da introdução desse instrumento. Apesar disso, gestores em todo o mundo vêm se mostrando entusiastas com a adoção da remuneração variável e os casos se multiplicam em governos de todas as esferas. Assis (2012) realizou um balanço muito competente da literatura sobre o tema, útil para pesquisadores e para decisores. O governo de Minas adotou a medida, mas com cautela – a parte variável corresponde a uma pequena parcela da remuneração total (cerca de 8% da remuneração anual).

² Instituto que integra a Constituição do Estado, pelo qual o Poder Legislativo delega ao Executivo autorização para emitir leis sem submetê-las à aprovação dos parlamentares. A reforma da estrutura administrativa, a redução dos cargos em comissão e outras medidas tomadas no início do governo Aécio, em janeiro/2003, fizeram uso desse instituto. O instituto também foi utilizado no início dos mandatos seguintes.



Um dos problemas mais destacados na literatura diz respeito aos comportamentos oportunistas que podem surgir quando se introduz metas – e ainda mais agudos quando os resultados afetam a remuneração. Inúmeros estudos apontaram tendências ao *cheating* e ao *gaming*, chegando a classificá-los quanto aos efeitos (internos ou sobre usuários): Bouckaert & Balk (1991); Smith (1995); Van Thiel & Leeuw (2002); Radnor (2008).

Alguns pesquisadores fazem recomendações para contrabalançar o *gaming*, por exemplo o uso de informação de fontes independentes :

“there may be scope for the development of targets based on alternative, independent information sources such as, for example, the British Crime Survey to set targets for police authorities, or the use of general household surveys to measure the health of people living in an area. These would be ‘non-corruptible’ indicators of performance; they are indicators that are not subject to manipulation by the individuals whose actions are being measured. Their use would force the relevant organisation to focus on what really mattered (for example, crime prevention, illness prevention) and it would also encourage them to find out what really mattered.” (Propper & Wilson, 2003, p.20).

Outro fator que minimiza a propensão ao *gaming* e melhora a comparação de resultados é ajustar as metas segundo condições iniciais diferentes:

“there is some consensus that gross outcomes or levels based PMs (*performance measures*) do not provide a sufficiently accurate picture of the relative performance of public sector organisations, and that some adjustment should be made to account for the heterogeneity of the input. Such adjustment helps to (i) give a better measure of the impact of the agency and (ii) reduce the incentive for cream skimming. (Propper & Wilson, 2003, p.19)

Tais recomendações também são aderentes aos achados de Meier & Bohte (2000), que estudaram os efeitos da introdução de metas em escolas públicas no Texas, e encontraram mais propensão ao *gaming* (ainda que a prática seja pequena, não generalizada e de baixo impacto) entre as escolas com recursos institucionais escassos e metas muito difíceis de alcançar. Os autores consideram que tais achados se aplicam também a outros setores, além da educação, e lembram que os problemas com os quais lidam as burocracias são difíceis de enfrentar – prevenção da criminalidade, educação de qualidade para estudantes oriundos de condições socioeconômicas heterogêneas, combate à pobreza. Observadores externos cobram resultados sem atentar para a dificuldade dos problemas, aumentando a pressão sobre gestores públicos.



O estudo empírico realizado por Assis (2012) permitiu constatar algum grau de *gaming* na área de segurança pública a partir da introdução de metas e remuneração variável em Minas, mas mostrou também que há importantes variações entre as três organizações estudadas – polícia civil, militar e corpo de bombeiros, não sendo apropriado afirmar que ‘o foco em resultados gera gaming’. Não houve *gaming* no corpo de bombeiros, organização cujos integrantes são claramente movidos pela missão, na qual há fluida comunicação interna. Na polícia civil houve comprovado ganho de produtividade, com indícios de perda de qualidade – levantando o tema da qualidade, antes não tratado pela organização. Os efeitos são portanto variados e requerem análise caso a caso.

As iniciativas de reforma da gestão pública colocaram a busca por resultados no centro da agenda das organizações públicas, deslocando o paradigma anterior focado no cumprimento de normas e regulamentos. Para facilitar o alcance de mais e melhores resultados, buscaram conceder autonomia ao *manager* e flexibilidades de gestão – o par ‘resultados + flexibilidades’ marcou as experiências pioneiras do Reino Unido, Nova Zelândia e Austrália. Mas parte das iniciativas em curso adota apenas parcialmente as propostas – por exemplo, Moynihan (2008) comenta que nos EUA os estados adotaram mensuração de desempenho, sem conferir maior autoridade aos gestores; o mesmo ocorre no Brasil, onde a agenda da contratualização de resultados avançou mais do que a da concessão de flexibilidades e autonomia aos gestores (Pacheco, 2011). O tema da concessão de flexibilidades parece avançar pouco, também em Minas – apesar de ser o único caso, no Brasil, de algum esforço nessa direção.

Destacamos a seguir os aspectos da experiência mineira de políticas voltadas à melhoria da gestão pública nos últimos 12 anos – conhecidas como “as três gerações do Choque de Gestão”.



ASPECTOS DA EXPERIÊNCIA MINEIRA, 2003-2014

1 Abrangência

Vários estados empreenderam esforços significativos de melhoria da gestão pública, no mesmo período – o vigor e a diversidade das iniciativas podem ser vistos a partir dos trabalhos apresentados nos Congressos CONSAD de Gestão Pública realizados anualmente desde 2008. Minas Gerais se destaca pela abrangência – as iniciativas incluíram todos os setores da administração, todas as áreas de políticas públicas, todos os funcionários – dos operacionais aos ocupantes dos cargos de livre nomeação, incluindo Secretários de Estado – voltaremos a isto ao tratar das inovações.

Acordos de resultados foram firmados por todas as Secretarias. Isso significou enorme esforço de coordenação e metodológico – definir indicadores de resultados para áreas tão diferentes entre si como saúde, cultura, segurança pública. E os desafios foram desdobrados para todos os setores – finalísticos e administrativos (compras, orçamento, finanças, RH, patrimônio...). Segundo dados de 2009, foram definidos 614 indicadores e 70.200 metas, monitorados e avaliados semestralmente (Governo de Minas, 2013, p.74).

2 Melhoria contínua

A cada encontro em que era apresentada a experiência de Minas, um novo aspecto surgia – ou a extensão a nova área, ou a revisão e aperfeiçoamento de uma parte da experiência em curso. Um exemplo disso foi o Prêmio por Produtividade: iniciado sob determinada modalidade, foi alterado quando percebido seu caráter indevido de só premiar setores que economizavam recursos - mas na Educação o objetivo não era economizar, e sim melhorar a qualidade! Sua metodologia foi alterada, para se tornar mais justa e mais aderente às orientações estratégicas do Governo. Foi desvinculado da economia de recursos, reservando-se no orçamento do Estado um montante a ser destinado ao prêmio.

Mais recentemente, percebendo certo risco de desvirtuamento de seu sentido inicial de incentivo ao desempenho, à medida que os servidores passam a considerá-lo como um direito, a equipe da Seplag se propõe a revisá-lo, modificá-lo,



dinamizá-lo – para que não caia no rol de instrumentos burocráticos ou venha a se tornar simplesmente mais um benefício ao servidor.

Os exemplos podem ser encontrados em todas as áreas da política de gestão pública – e outro destaque cabe à unidade criada para se especializar na revisão e aperfeiçoamento dos indicadores que servem ao monitoramento dos resultados alcançados. Criada a unidade, a equipe se lançou à busca por literatura, para se apropriar da melhor experiência internacional na área, saiu em busca de cooperação técnica, revisou metodologias, envolveu os responsáveis pelos programas cujos indicadores se queria melhorar – e ainda apresentou tudo isso à comunidade interessada, por meio dos frequentes painéis organizados nos Congressos CONSAD.

3 Inovação

Muitas são as inovações introduzidas na gestão pública ao longo das três gerações do Choque de Gestão. Uma das inovações mais destacadas foi incluir, no raio de ação das medidas inovadoras, os ocupantes de cargos em comissão, os Secretários e até mesmo o Governador.

Por meio da certificação gerencial (ou “Certificação Ocupacional”, como chamado em MG), o governo amarrou suas próprias mãos, ao limitar o grau de discricionariedade do Governador na nomeação para cargos de direção e gerência estratégica – que passam por processo prévio com critérios baseados em formação acadêmica, competências e conhecimentos específicos. O Governador só pode exercer sua escolha dentre candidatos previamente certificados, por meio de processo independente, realizado pela UFMG – como entidade certificadora externa. Os cargos já incluídos nesta sistemática são cargos de gerência estratégica e direção nas áreas de planejamento e finanças, recursos humanos, saúde e assistência social. Na educação, o processo é semelhante, sendo a certificação realizada pela própria Secretaria da Educação ³.

³ Os cargos incluídos na certificação, até 2013: Diretor das Unidades de Planejamento, Gestão e Finanças da administração direta e indireta; Gerente Regional de Saúde - SES; Diretor de Atendimento dos Centros Socioeducativos - SEDS; Gerente Administrativo de Hemocentros, Chefe do Setor Administrativo em Núcleos Regionais e Unidades de Coleta e Transfusão - HEMOMINAS; Diretor RH da administração direta e indireta; Diretor de Escola; e Dirigente de Superintendência Regional de Ensino (Minas Gerais, 2013, p.144).



Quando foram assinados os Acordos de Resultado entre Secretários e Governador, Secretários ficaram sujeitos a censura pública caso a Secretaria sob sua responsabilidade não alcançasse as metas previamente pactuadas – talvez num caso inédito no país, mais próprio da cultura política britânica do que de nossa tradição de não responsabilização por resultados.

E ocupantes de cargos em comissão em todos os níveis submeteram-se à avaliação 180º, tendo que refletir sobre seu desempenho e atitudes conforme apontados por seus colaboradores (definidos por sorteio e não identificados), por pares e por si mesmos.

Outra inovação que merece destacar é a criação da figura dos Empreendedores Públicos – recrutados de forma ampla e ágil, com base no perfil desejado, para ocupar por tempo determinado cargos com remuneração atrativa, tendo o desafio de alcançar melhores resultados para os “programas estruturadores” – contribuindo para o alcance das prioridades de governo. Uma solução que dribla o debate superficial e viciado sobre ocupação de cargos gerenciais por *insiders* ou *outsiders*, e agrega valor à política de gestão que está sendo implementada.⁴

Minas também inovou ao equiparar as Secretarias de Estado à figura da “agência executiva” criada na legislação federal, por meio da contratualização de resultados (assinatura do Acordo de Resultados). Por esse meio, foram aplicadas às Secretarias algumas flexibilidades – como o aumento do valor para dispensa de licitação – que são tímidas, mas ainda assim inovadoras.

4 Coerência, razoabilidade e pragmatismo

O desenho da política para a gestão pública e sua implementação, em Minas, ao longo de mais de uma década, mantiveram entre si articulação e coerência. Os princípios norteadores da política foram se desdobrando em conceitos, instrumentos e ações, avaliados e revisados, fazendo rodar de fato o ciclo do PDCA. A coerência sempre foi dada pela presença da visão estratégica ao longo de todo o ciclo.

⁴ Em janeiro/2007, foram criados 90 cargos de empreendedores públicos, para serem extintos ao final do mandato – dezembro/2010. No início do mandato seguinte, os cargos foram recriados, com a mesma lógica – por tempo determinado, até o final de 2014 (“empreendedores públicos de segunda geração”).



Como exemplo, podemos tomar o pilar “Qualidade do Gasto Público”, uma das sustentações da política para melhoria do desempenho do Estado, ao longo dos 12 anos. Esse pilar foi desdobrado nos conceitos de “custeio bom” e “custeio ruim”, fazendo uma diferenciação bastante inovadora para as finanças públicas. Isso permitiu construir instrumentos para examinar o gasto em função dos resultados a alcançar, fazendo com que o debate saia da visão impositiva do “corte linear” para a análise muito mais pertinente de cada situação específica. Quando o custeio alimenta diretamente a finalidade do órgão, não deve ser cortado – por exemplo, gasto com combustível em órgão que realiza fiscalização pelo interior do estado. O mesmo gasto, em uma Secretaria que não tenha tal finalidade, pode ser reduzido, sem prejuízo para os resultados.

A coerência pode também ser entendida como razoabilidade. Não se paga Prêmio por Produtividade caso o Estado não tenha tido superávit fiscal no ano. Nem se a Secretaria como um todo não cumpriu pelo menos 70% de suas metas. Em sua mais recente alteração, o Prêmio por Produtividade teve seu cálculo modificado e hoje o servidor só recebe o prêmio integral caso as metas finalísticas da Secretaria correspondente tenham sido alcançadas na sua totalidade (além da ponderação pelos dias efetivamente trabalhados, que já fazia parte do cálculo anterior).

Um senso prático também ajudou a enfrentar um universo de centenas de indicadores e mais de 70 mil metas a serem definidas e monitoradas. Longe da tentação da perfeição burocrática (Bresser Pereira, 1996), as equipes da Seplag optaram pelo caminho do factível, acompanhado por esforços de melhoria contínua.

5 Combinação de ambição e realismo

Minas Gerais optou por um grande slogan mobilizador, ambicioso: “o melhor estado para se viver”⁵.

⁵ O slogan fez escola: o governo municipal de Osasco, na Região Metropolitana de São Paulo, acaba de adotar o slogan “Osasco, a melhor cidade para se viver na RMSP”. Desperta ainda mais interesse por ser um governo do Partido dos Trabalhadores – partido que inicialmente se mostrou crítico às propostas da nova gestão pública.



O slogan é uma grande meta mobilizadora. Não se trata de buscar medidores para tal meta; busca-se, antes, direcionar os esforços de todos para uma visão macro, de grande importância para a vida dos cidadãos, sinalizadora de que o esforço tem que ser contínuo e direcionado.

Tal visão se desdobra em indicadores de impacto das políticas públicas: saltos de qualidade na educação, redução da mortalidade infantil, aumento do IDH. Enquanto a literatura debate sobre as vantagens e desvantagens de definir metas de impacto (*outcomes*) ou produtos (*outputs*), Minas adota ambos – os primeiros, como compromisso político maior que envolve o governo como um todo, governador e secretários, junto à cidadania (“Indicadores Finalísticos”); os demais, como metas pragmáticas que permitam a cada equipe enxergar sua contribuição mais direta para o resultado macro que se quer atingir (“Indicadores Operacionais”).

Na definição inicial de metas, o governo olhou não apenas para a média nacional, mas também para os estados do Sudeste – de forma a buscar parâmetros mais realistas para direcionar os esforços do estado, que sabidamente é um dos líderes do país em desenvolvimento econômico e recursos.

Mas ao mesmo tempo desdobrou suas metas internamente, no estado, destacando o esforço a ser realizado para diminuir as disparidades regionais. MG é um dos estados mais desenvolvidos, mas é também um dos mais desiguais – e as metas se desdobraram para colocar um foco específico na região do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce, a mais deprimida e com piores indicadores sociais.

6 Cultura de resultados

A combinação de diversos instrumentos de planejamento e gestão ajuda a promover uma transformação cultural no serviço público: a difusão e incorporação de uma cultura voltada para resultados.

Não é fácil mover uma imensa máquina pública, formada por uma constelação de organizações diferentes, que compartilham um arraigado apego a normas e procedimentos. Minas conseguiu colocar a cunha da busca de resultados como ponto de apoio para a mudança cultural no setor público.



Os aspectos aqui sublinhados se entrelaçam, e a divisão em tópicos distintos tem apenas finalidade expositiva. O intento de fazer avançar a cultura do serviço público é ligado ao fato de todo o Estado estar submetido a novos instrumentos de gestão, alinhamento estratégico em torno de prioridades claramente definidas, monitoramento e aperfeiçoamento contínuo do modelo, incentivos, profissionalização da gestão, dentre outros fatores.

7 Transparência e disseminação do conhecimento em gestão

Uma das marcas da experiência mineira é ter dado transparência aos instrumentos utilizados e aos resultados obtidos – todos os Acordos de Resultados e seus relatórios de execução e de avaliação estão disponibilizados na internet ⁶. Interessados e especialistas podem conhecer, acompanhar, analisar e criticar.

Também estão disponíveis os manuais e demais orientações metodológicas: metodologia do Acordo de Resultados (<http://www.planejamento.mg.gov.br/estrategia-de-governo/acordo-de-resultados/modelo-de-gestao-do-acordo-de-resultados/metodologia>), do Prêmio por Produtividade (<http://www.planejamento.mg.gov.br/estrategia-de-governo/acordo-de-resultados/premio-por-produtividade>), dentre outros.

A Seplag tem tido papel de destaque junto aos demais governos estaduais, por sua atuação no CONSAD, disseminando a experiência mineira. Mais recentemente, também empreende esforços para disseminar as metodologias de gestão para resultados para os municípios mineiros. Diferentes governos de todo o país, além de instituições de pesquisa e organismos internacionais, realizam visitas técnicas a MG para conhecer a política de gestão.

⁶ Para consultar um exemplo da Secretaria de Defesa Social:
<http://www.planejamento.mg.gov.br/estrategia-de-governo/acordo-de-resultados/acordos-celebrados/sistema-de-defesa-social>



8 Enfrentando temas difíceis

Outra marca da experiência mineira é a disposição a enfrentar temas difíceis.

A Secretária da Seplag, Renata Vilhena, propôs ao Consad a organização de uma mesa redonda, em sessão plenária, durante o VI Congresso de Gestão Pública (2013), sobre o difícil tema da relação do governo com sindicatos – enfrentando assuntos como o corporativismo dos servidores e seus impactos contrários aos interesses dos cidadãos, negociações para impedir greves, reajustes anuais escalonados.

O tratamento público de tais temas é geralmente evitado pelos governos, dado o nível de desgaste a que se expõe o Executivo quando se propõe a contrariar interesses corporativos em nome do interesse público. No caso de Minas, a exposição do acordo firmado com os sindicatos é especialmente corajosa, uma vez que o acordo suscita polêmica porque limita o direito à greve do funcionalismo estadual.

AGENDA PARA OS PRÓXIMOS ANOS: PROBLEMAS A ENFRENTAR

O balanço até aqui é positivo e ressaltou características da experiência mineira que dão respostas aos dilemas apontados na literatura. Vamos agora apontar pontos que devem ser enfrentados, uma lista de problemas para a agenda da gestão pública em Minas.

Na tentativa de demonstrar os resultados alcançados, o governo produziu informações que foram criticadas por observadores. Bramatti, em artigo publicado no jornal O Estado de São Paulo, considerou que o governo de MG manipulou os dados para inflar os resultados, usando artifícios como escolher o ano inicial mais favorável para a comparação⁷ - especialmente ao omitir o aumento dos homicídios nos dois primeiros anos de governo, e tomar como base para comparação o ano de 2004, e não 2002.

⁷ Daniel Bramatti, “Governo de Minas distorce estatísticas ao promover choque de gestão tucano”. O Estado de São Paulo, 10/06/2013. Agradeço a Rosana Paulo da Cunha, aluna do MPGPP, por ter incluído a matéria em seu ensaio sobre o caso de MG.



Ainda que seja prática comum entre governos, no Brasil, escolher os dados que se quer apresentar, o governo de Minas deve redobrar a atenção com a fidedignidade dos resultados a serem informados, pois a credibilidade de todo o modelo não pode ser posta em dúvida nem interpretada a partir de disputas eleitorais. Não pode haver “*gaming* praticado pela cúpula” tentando mostrar resultados melhores do que os realmente obtidos.

Trazer o tema da gestão pública para a arena da política é salutar e um trunfo da experiência mineira – o tema esteve presente nas eleições para governador no estado em 2006 e 2010 (e contou favoravelmente ao governo), e deve mobilizar o debate eleitoral entre os candidatos à Presidência em 2014. Garantir a integridade dos resultados e apresentá-los à sociedade só resultará positivamente e apoiará debates substantivos.

Também não se pode tolerar o *gaming* na base, entre servidores, equipes, organizações. O governo Anastasia tomou iniciativas imediatas, a partir das denúncias de *gaming* envolvendo reclassificação de crimes na polícia militar, ao final de 2011. A atenção tem que ser permanente, e medidas concretas precisam ser tomadas. As ações devem ser constantes: modificar periodicamente os indicadores; usar uma cesta de indicadores e ponderá-los (não usar indicador único); usar fontes de informação independentes; calibrar as metas (nem muito frouxas, nem inalcançáveis); ajustar as metas segundo situação inicial específica; manter baixa a porção variável da remuneração; alinhar dirigentes e gerentes estratégicos. Uma agenda permanente.

Outro ponto a enfrentar é a definição de “equipes” para fins do Acordo de Resultados de 2ª Etapa. Hoje bastante abrangente, vai de uma área dentro de uma Secretaria até uma organização inteira. Além de muito variável, pode gerar equipes grandes demais – e se dilui o efeito positivo sobre a motivação que pode ser introduzido com o desafio das metas a alcançar. Para algumas organizações, faz sentido que a premiação seja coletiva: não há interesse em opor um professor a outro, numa escola, ou separar a equipe docente da administrativa. Mas talvez caiba um aperfeiçoamento na definição de equipes e conseqüente definição de metas a alcançar.



Isso torna ainda mais complexo o gerenciamento de todo o modelo – que hoje já é ultra desafiador (mais de 600 indicadores, mais de 70 mil metas...). E implica repensar papéis e responsabilidades. A Seplag já promoveu uma descentralização do modelo com a criação das AGEIs, mas talvez tenha que avançar ainda mais na descentralização e novas formas de responsabilização dos dirigentes das organizações – tema a ser explorado, a nosso ver. Hoje a Seplag carrega sozinha a responsabilidade pela consistência da política de gestão pública; as AGEIs criaram um sistema em rede, mas técnico. O desafio parece ser encontrar lugar – autonomia e responsabilidade – para o dirigente de cada órgão ou entidade.

Este ponto remete ao próximo, na agenda de temas a enfrentar: aumentar a concessão de flexibilidades. Minas merece reconhecimento por ser a única experiência que implementou, de forma abrangente, algum grau de concessão de flexibilidades ao gestor – ainda que sejam tímidas e nem sempre utilizadas (Oliveira, 2012). Mas pode e deve ir além: está na hora de avançar, experimentar mais, confiar mais nos dirigentes – e conceder-lhes maior autonomia em troca de resultados.

Um dos aspectos de menor destaque na experiência mineira dos últimos anos foi a reforma estrutural – Minas apostou pouco na publicização, isto é, na transferência de atividades não exclusivas de Estado para organizações públicas não estatais – as “organizações sociais” do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (MARE, 1995), que em Minas se chamam OSCIPs (organizações da sociedade civil de interesse público). Dois casos tiveram destaque: a TV Minas e a Filarmônica (que vem tendo reconhecimento crescente da crítica especializada e de público)⁸. Talvez por cautela, e como forma de evitar maior resistência. Essa talvez seja também uma das razões do sucesso da empreitada mineira, nos últimos 12 anos. Mas aqui também é hora de avançar – um tema para a agenda a seguir.

Finalmente, apontamos a área de avaliação de desempenho e progressão na carreira, como área que merece continuar na agenda. Houve esforços, mas a avaliação ainda não é pra valer... E o modelo de carreira (de todo o setor público) ainda é o mesmo do século XIX. Alguém precisa puxar o tema de repensar carreiras para o século XXI, e Minas está em melhores condições de assumir esta liderança.

⁸ Com alguns retrocessos... em 2012, o governo autorizou concurso público para contratar músicos estatutários para o que sobrou da orquestra anterior, nos moldes tradicionais...



PARA CONCLUIR

A agenda da autonomia do gestor público encontra enorme resistência – a ela se opõem os órgãos controladores, a área jurídica, formadores de opinião, acadêmicos, além da opinião pública em geral. É preciso situar os esforços empreendidos nos últimos 12 anos pelos governos mineiros, ainda que tímidos, dentro desse quadro mais amplo, que tende a ver os controles burocráticos como única resposta para enfrentar o histórico patrimonialismo no Estado brasileiro.

Minas Gerais vem tentando enfrentar essas questões na prática. Um resultado importante já foi obtido: hoje a discussão sobre gestão pública faz parte da agenda política do país. Mas pode avançar mais.

Um último argumento em favor da concessão de flexibilidades: estudos⁹ mostram que a concessão de flexibilidades aos gestores, alinhamento de visão sobre gestão e relação de confiança entre *políticos* e dirigentes promovem melhores resultados nas organizações:

“Evidence from a panel of English local governments supports the hypothesis that alignment of views between politicians and senior managers on performance management is associated with better organizational performance. Furthermore, this relationship is strengthened in organizations that display higher levels of role flexibility by managers and greater trust between politicians and managers.” (Walker, Jung & Boyne, 2013, p.833)

Por outro lado, ainda que sem método estatístico, o contato com diferentes técnicos permanentes do Estado, deixa a impressão de que o setor público mineiro é integrado por pessoas engajadas e motivadas – além de preparadas. Trata-se claramente de motivação intrínseca – até porque um dos problemas de Minas (precisa entrar na agenda...) é o baixo nível salarial da função pública. Seriam os servidores de MG mais motivados que os dos demais estados? Seria esse um efeito das políticas de gestão empreendidas a partir de 2003? Seria decorrente de um real alinhamento entre servidores e missão institucional? Evidências reunidas sobre 51 países mostram que a motivação intrínseca do servidor é maior quando a corrupção é menor e onde há maior alinhamento da missão (Cowley & Smith, 2013). Será menor a corrupção em Minas? São questões instigantes para pesquisas futuras.

⁹ Ver também Walker, Boyne & Brewer, eds., 2010.



De toda forma, concluímos este balanço com duas afirmações. Nem sempre as reformas falham. E talvez esteja surgindo uma nova gramática política no Brasil.

O caso de Minas sugere uma nova gramática a ser considerada, além das quatro sintetizadas por Nunes (1997). Além das gramáticas históricas que marcaram a atuação do Estado brasileiro - clientelismo, corporativismo, universalismo de procedimentos e insulamento burocrático, é talvez hora de considerar a possibilidade de termos, no Brasil, no campo da gestão pública, o profissionalismo voltado para resultados.

REFERÊNCIAS

Assis, Luis Otavio Milagres de (2012). Efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho: o caso da segurança pública em Minas Gerais. *Dissertação de mestrado*, FGV/EAESP, São Paulo.

Behn, Robert D. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review* 63(5):586-606 .

Behn, Robert D. (1995). The big questions of public management. *Public Administration Review*, 55(4):313–24.

Behn, Robert D. (2008). The Seven Big Errors of PerformanceStat. *JFK School of Government Policy Briefs*, February.

Bouckaet, Geert & Walter Balk (1991). “Public Productivity Measurement: Diseases and cures.” *Public Productivity & Management Review* 15(2):229-235.

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

Burgess, Simon; Carol Propper; Marissa Ratto & Emma Tominey (2011). Incentives in the Public Sector: Evidence from a Government Agency. *CMPO Working Paper Series No. 11/265*. Bristol, UK: Centre for Market and Public Organisation.

Cowley, Edd & Sarah Smith (2013). Motivation and mission in the public sector: Evidence from the World Values Survey. *CMPO Working Paper Series No. 13/299*. Bristol, UK: Centre for Market and Public Organisation.

Dunleavy, Patrick, and Christopher Hood (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management* 14(3): 9-16.



Goldsmith, Stephen e William Eggers (2006). *Governar em Rede. O novo formato do setor público*. Brasília: ENAP.

Gomes, Eduardo Granha M.(2009). “Gestão por Resultados e eficiência na Administração Pública: uma análise à luz da experiência de Minas Gerais. *Tese de Doutorado*. FGV/EAESP, São Paulo.

Guimarães, Tadeu Barreto et al. (Org., 2010). *Estado para Resultados: avanços no Monitoramento e Avaliação da gestão pública em Minas Gerais*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

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*, 27: 95-102.

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

MARE (1995). Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado.

Meier & Bohte (2000). Goal Displacement: Assessing the Motivation for Organizational Cheating. *Public Administration Review* 60(2):173-82.

Minas Gerais (2013). *Do Choque de Gestão à Gestão para a Cidadania - 10 Anos de Desenvolvimento em Minas Gerais*. Belo Horizonte: BDMG.

Moynihan, Donald P. (2006). "Managing for Results in State Government: Evaluating a Decade of Reform". *Public Administration Review*, 66(1):77-89.

Nunes, Edson (1997). *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., Brasília: ENAP.

Oliveira, Ana Claudia (2012). Flexibilidade de gestão e desempenho do aparelho do Estado: explorando causalidades e conexões. *Dissertação de mestrado*, FGV/EAESP, São Paulo.

Pacheco, Regina Silvia (2009). Mensuração de desempenho no setor público: os termos do debate. *II Congresso CONSAD de Gestão Pública*, Brasília.

Pacheco, Regina Silvia (2011). Uma agenda incompleta no Brasil: gestão por resultados sem concessão de flexibilidades aos dirigentes públicos. *XVI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma Del Estado y de La Administración Pública*. Asunción.



Propper, Carol & Deborah Wilson (2003). The Use and Usefulness of Performance Measures in the Public Sector. *CMPO Working Paper Series No. 03/073*. Bristol, UK: Centre for Market and Public Organisation.

Radnor, Zoe (2008). Muddled, massaging, manoeuvring or manipulated? A typology of organisational gaming. *International Journal of Productivity and Performance Management* 57(4):316-28.

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

Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*, 18, 277-310.

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

Van Thiel, Sandra & Frans Leeuw (2002). The Performance Paradox in the Public Sector. *Public Performance & Management Review*, March, p.267-81.

Vilhena, Renata (2012). Terceira Geração do Choque de Gestão em Minas Gerais: Gestão para a Cidadania O Fortalecimento da Cidadania através de um Estado em Rede. Artigos do Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração – CONSAD de 29 de fevereiro de 2012. Disponível em: <<http://www.consad.org.br>>.

Vilhena, Renata et al. (Org., 2006). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: Editora UFMG.

Walker, Richard M., George A. Boyne & Gene A. Brewer (eds., 2010). *Public Management and Performance: Research Directions*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Walker, Richard M.; Chan Su Jung & George A. Boyne (2013). Marching to Different Drummers? The Performance Effects of Alignment between Political and Managerial Perceptions of Performance Management. *Public Administration Review*, Nov.-Dec., p.833-44.

World Bank (2013). *Performance Gains in Results-Based Management in Brazilian States*. PREM, Report No. 82592-BR.



AUTORIA

Regina Silvia Pacheco – Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo – FGV/EAESP.

Endereço eletrônico: regina.pacheco@fgv.br

