

O CHOQUE DE GESTÃO E O ESTADO PARA RESULTADOS EM MINAS GERAIS: A INTRODUÇÃO DE UM NOVO PADRÃO GERENCIAL NAS ADMINISTRAÇÕES ESTADUAIS

Renata Vilhena

Caio Marini

1. A EMERGÊNCIA E A CONSOLIDAÇÃO DAS REFORMAS GERENCIAIS NO BRASIL

As reformas gerenciais da administração pública, na perspectiva internacional, têm como marco as iniciativas levadas a cabo no Reino Unido (a partir de 79). Em seguida, o movimento avança principalmente na Nova Zelândia, Austrália, Estados Unidos (a partir da gestão Clinton), e nos países da OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. O movimento chega à América Latina, principalmente no Chile, a partir dos anos 90. A agenda destas reformas, em sua primeira etapa, preconizava a redução da atuação do Estado (principalmente via privatizações), e depois foi incorporando temas relativos à melhoria da qualidade dos serviços, transparência, controle social e, fundamentalmente, reorientação da gestão para resultados.

É a partir de 95 que o movimento chega formalmente ao Brasil seguindo uma trajetória que, embora alterne ciclos de avanços e recuos, aponta para uma direção de consolidação.

O período de 1995 a 1998 é caracterizado pela criação do MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado e pela formulação da estratégia expressa num documento oficial de governo denominado Plano Diretor, que propunha objetivos de aumentar a governança do Estado, limitar a ação estatal a funções próprias e transferir a Estados e Municípios ações de caráter regional e local. A experiência do período deixou como principal legado a introdução de uma agenda gerencial para a administração pública brasileira. Foram realizadas importantes iniciativas de natureza

legal (Emenda Constitucional e legislação sobre novos arranjos institucionais), introdução de ferramentas inovadoras de gestão, experiências-piloto de inovação gerencial, programas de qualidade e participação (Prêmio), publicação (boletim) de informações sobre os recursos humanos do governo federal, e capacitação na área de gestão para resultados. Entretanto, a orientação excessivamente fiscalista limitou os avanços na agenda gerencial.

De 1999 a 2002, a estratégia original do Plano Diretor foi gradativamente perdendo centralidade. O MARE foi extinto e suas funções transferidas para o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A marca gerencial do período no âmbito do Governo Federal ficou por conta da retomada do planejamento governamental e do avanço da gestão para resultados (via fortalecimento do PPA e da gestão por programas). Também merecem destaque a edição da lei de Responsabilidade Fiscal, o fortalecimento das carreiras de Estado e as iniciativas de governo eletrônico.

O período de 2003 a 2006 começa com uma tentativa de retomada da agenda gerencial federal, numa perspectiva estratégica com o Plano de Gestão para um Brasil de Todos, sob a liderança da Secretaria de Gestão. O Plano foi descontinuado a partir de 2004, muito embora importantes iniciativas tenham sido introduzidas (outras mantidas ou mesmo aperfeiçoadas), tais como: a manutenção da estabilidade macroeconômica; o fortalecimento do caráter participativo na elaboração do PPA; o redirecionamento da política de recursos humanos (recomposição da força de trabalho); a reformulação do Programa de Qualidade com a criação do GESPÚBLICA (Decreto 5378/2005); iniciativas de governo eletrônico (principalmente na área de compras); e o fortalecimento institucional orientado para a viabilização das políticas públicas de inclusão social. Entretanto, e diferentemente do padrão tradicional de reformas de gestão pública no país marcado pelo protagonismo federal, é no âmbito estadual que a agenda avança. São fatores determinantes o PNAGE - Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal, que realizou um importante diagnóstico sobre a situação das administrações estaduais, e a consolidação do CONSAD - Conselho Nacional de Secretários de Es-

tado da Administração, criado em 2000 e que, atuando em parceria com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, teve papel bastante relevante na introdução da agenda gerencial nos Estados.

Finalmente, a partir de 2007, a agenda gerencial no âmbito federal é retomada, tendo como referencial estratégico a criação do PAC - Programa de Aceleração do Crescimento, voltado para estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levar benefícios sociais para todas as regiões do país. Merece destaque, ainda, a instituição do Ano Nacional da Gestão Pública por Decreto Presidencial. No âmbito estadual, a agenda avança cada vez mais na direção da consolidação de um novo padrão de gestão pública, sendo emblemático o lançamento, por iniciativa do Ministério do Planejamento e do CONSAD, de um pacto pela melhoria da gestão, registrado em um documento denominado Carta de Brasília sobre Gestão Pública. O referido documento aponta as principais preocupações e propõe diretrizes que devem orientar as estratégias e as ações de melhoria neste campo, a partir de oito elementos estruturais: 1) Gestão de pessoas; 2) Modelos de gestão; 3) Instrumentos do ciclo de gestão; 4) Mecanismos de coordenação e integração; 5) Uso intensivo de tecnologia; 6) Marco legal; 7) Prevenção e combate à corrupção; e 8) Realização de estudos e pesquisas.

2. A EXPERIÊNCIA DO CHOQUE DE GESTÃO EM MINAS GERAIS: O GOVERNO MATRICIAL EM AÇÃO

A experiência recente (a partir de 2003) levada a cabo em Minas Gerais, que recebeu a denominação sugestiva de “Choque de Gestão”, representa uma concepção inovadora de reforma da gestão pública, baseada na combinação de medidas orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas com iniciativas voltadas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento. Foi, nesse sentido, uma das primeiras aplicações da abordagem do Governo Matricial:

“A ideia de Governo Matricial se posiciona na perspectiva de implementação de um modelo de governança social baseado em re-

des, na perspectiva intra e extragovernamental. O Governo Matricial é um modelo de gestão governamental voltado para resultados de desenvolvimento que se baseia na definição e gerenciamento intensivo de pontos nodais entre programas, desdobrados de um projeto de desenvolvimento, e organizações, ou parte delas, necessárias à sua implementação”. (MARINI; MARTINS, 2004).

A gravidade da situação² e a experiência recente de outros Estados que passaram por situação semelhante, induziam quase que naturalmente a adoção de uma estratégia típica das reformas de primeira geração (orientação meramente fiscalista). Entretanto, e este é o aspecto que marca a singularidade da estratégia mineira, optou-se por uma abordagem dual claramente identificada com a das reformas de segunda geração³. Assim, os primeiros movimentos se deram em duas direções:

- Medidas emergenciais de ajuste à realidade para enfrentar a grave situação econômico-financeira do Estado e a necessidade de reconstrução da máquina administrativa. Para promover o equilíbrio fiscal e recuperar a capacidade de investimento, optou-se por um orçamento realista e pela adoção de ações voltadas para o aumento da receita tributária (sem incremento de alíquotas) e ações de racionalização do gasto (gerenciamento matricial de despesas). Para promover racionalidade à estrutura organizacional do Estado, foi solicitada à Assembleia Legislativa a delegação de poderes ao Governador para realizar a reforma administrativa⁴ do Poder Executivo, gerando economias e redução de cargos, funções e unidades.
- Medidas estruturantes, visando estabelecer as bases para um novo processo de desenvolvimento econômico e social para o Estado. A nova agenda estratégica teve como pilar a declaração de uma visão de futuro inspiradora e ambiciosa: “Tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver”, desdobrada em três opções estratégicas⁵ direcionadoras dos

demais componentes do plano. Foram revitalizados os dois instrumentos formais de planejamento: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI, proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que, a partir do estudo de cenários exploratórios para os contextos mundial, nacional e estadual, propôs objetivos prioritários de governo; e o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG, que estabeleceu os programas de governo e a carteira de projetos estruturadores⁶.

A partir do segundo ano de governo, depois dos resultados positivos obtidos pelas medidas emergenciais, a prioridade voltou-se para a consolidação das inovações gerenciais propostas inicialmente. Neste sentido, foi necessário desenvolver uma nova política de gestão pública que integrasse os instrumentos de planejamento e orçamento governamental, de modernização institucional e de gestão de recursos humanos.

O primeiro passo foi o estabelecimento de mecanismos de integração entre o planejamento e o orçamento, garantindo, desta forma, recursos para a realização da estratégia e um sistema de monitoramento da carteira de projetos estruturadores (GERAES) com informações organizadas em um painel de controle, permitindo avaliações e correções de rumo.

Também foi concebido um novo arranjo institucional com respectivo modelo de gestão orientado a resultados, tendo como base a celebração de Acordo de Resultados (contratos de gestão) mediante a negociação entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo e as autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão. Inclui, ainda, formas inovadoras de relacionamento do setor público com o setor privado, tanto com o “sem fins lucrativos”, por meio de Termos de Parcerias com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, quanto com o “com fins lucrativos”, por meio das Parcerias Público Privada - PPP.

Por fim, adotou-se uma nova política de recursos humanos orientada para a profissionalização da função pública. Foram implementadas ações visando ao fortalecimento das carreiras típicas de Es-

tado, a instituição de um processo de avaliação de desempenho para todo o universo de servidores estaduais, a adoção de mecanismos de remuneração variável por desempenho (adicional por desempenho e prêmio por produtividade) e o fortalecimento da capacitação.

3. A SEGUNDA GERAÇÃO DO CHOQUE DE GESTÃO: UM ESTADO PARA RESULTADOS

A experiência dos quatro primeiros anos criou as bases para a implantação do novo modelo de gestão e permitiu extrair o aprendizado fundamental para a definição da nova estratégia. As principais inovações dotaram o Estado de um sistema de planejamento governamental mais consistente, um processo de desenvolvimento institucional coerente com a lógica da gestão orientada para resultados (em bases contratuais), uma sistemática de gerenciamento intensivo dos projetos estruturadores e uma nova política de gestão de pessoas, que, dentre outras inovações, introduziu a figura do prêmio de produtividade, vinculando o desempenho individual com o desempenho institucional.

A nova estratégia implantada a partir de 2007, denominada Estado para Resultados, teve como propósito integrar, em Minas Gerais, a análise dos resultados para a sociedade vis-à-vis o ônus determinado pela arrecadação de receitas públicas, com o intuito de se obter a máxima eficiência alocativa do orçamento do estado. Segundo Guimarães e Campos (2008, p.75), “a ideia de Estado para Resultados surge, portanto, da necessidade de integrar as agendas social, econômica e fiscal, frequentemente entendidas como conflitantes. Para tanto, é necessário ampliar o conceito atual de equilíbrio fiscal, antes restrito aos resultados em endividamento e superávit, em direção à qualidade fiscal, que incorpora indicadores objetivos, não só de desempenho e metas fiscais para o setor público, como também de resultados das políticas de desenvolvimento econômico e social”.

Com isto, o desempenho do governo passa a ser medido, de um lado, pelos resultados mensurados por meio de indicadores finalísticos de qualidade e universalização dos serviços e, de outro, pelo custo do governo para a sociedade. Por meio de qualidade fiscal e gestão eficiente, o objetivo-síntese da nova estratégia (Estado para Resultados) é reduzir a participação do poder público mineiro na riqueza, medida pelo Produto Interno Bruto (PIB), e, ainda, melhorar os resultados para a sociedade, avaliados mediante indicadores sensíveis à evolução na qualidade de vida dos mineiros⁷.

Segundo Melo e Neves (2007, p.68), “para a materialização dessa estratégia, foram identificadas onze Áreas de Resultados (ver Anexo 1). As áreas de resultados são “núcleos focais” de concentração dos melhores esforços e recursos visando às transformações e melhorias desejadas na realidade. Cada área de resultado agrega os principais desafios, objetivos e metas para administração pública, bem como iniciativas essenciais para transformar a estratégia em resultados efetivos. Duas dimensões complementares do Estado para Resultados, a Qualidade Fiscal e a Qualidade e Inovação na Gestão Pública, contendo metas de desempenho para a administração pública, são os pilares para a realização dos resultados”.

A figura a seguir ilustra o Mapa Estratégico do Estado para Resultados:

Para viabilizar esse novo conceito, foi necessário rever a sistemática de avaliação institucional baseada nos Acordos de Resultados e, como consequência, a política de incentivos. O novo modelo pressupõe a contratualização em duas etapas:

- A 1ª etapa focada nos compromissos a serem alcançados para a realização da agenda estratégica (Áreas de Resultados) para cada sistema operacional (secretarias e entidades vinculadas), incluindo os resultados finalísticos, o cumprimento do planejado nos Projetos Estruturadores, metas de racionalização do gasto e ainda o cumprimento da Agenda Setorial.
- A 2ª etapa focada no desdobramento do Acordo de 1ª etapa. Tem por objetivo identificar o grau de compromisso e responsabilidade de cada equipe

de trabalho, em cada órgão, na consecução das metas globais.

Com relação à política de incentivos, o novo modelo estabelece um prêmio por produtividade atrelado ao resultado de cada equipe, mas condicionado a um bom resultado do sistema operacional na primeira etapa. Assim, segundo Lemos (2009, p.86).

“é possível um maior comprometimento individual, uma vez que cada servidor conhece qual o seu grau de responsabilidade para o atingimento dos resultados de sua organização, não desvinculando, por outro lado, da necessidade de um bom resultado global, fazendo com que ele não perca a visão sistêmica. A fonte de recursos para pagamento do prêmio passa a ser prevista no orçamento, ficando desatrelada da economia de despesas correntes. Dessa forma, todas as secretarias e entidades que atingirem os resultados pactuados na primeira etapa e as equipes que atingirem os resultados pactuados na segunda etapa perceberão prêmio por produtividade”.



4. AS LIÇÕES APRENDIDAS E O DESAFIO DE INSTITUCIONALIZAR O PROCESSO DE MUDANÇA

A experiência levada a cabo em Minas Gerais deixou uma série de lições aprendidas. A primeira delas diz respeito ao comprometimento da alta liderança executiva de governo (governador, vice e secretários de Estado) com uma agenda estratégica. Muitas vezes, a crise (financeira) e a agenda de ajuste decorrente capturam integralmente a agenda de governo, fazendo com que as urgências se sobreponham às importâncias. A singularidade do modelo de Minas Gerais foi dada pela abordagem dual: medidas de ajustes & agenda estratégica de desenvolvimento. Além disso, foi fundamental o alinhamento promovido na estrutura governamental, por meio dos acordos de resultado, da mesma forma que as parcerias (PPPs e com OSCIPs) permitiram a ampliação na cobertura dos serviços prestados. Outro aspecto relevante foi a utilização de mecanismos de incentivos. A figura dos prêmios por produtividade, atrelados ao desempenho institucional, foi decisiva para os avanços obtidos. Por fim, adotar uma nova cultura baseada em resultados implica necessariamente no fortalecimento dos sistemas de monitoramento de avaliação de resultados⁸.

Entretanto, restam importantes desafios. A sustentabilidade de iniciativas como estas pressupõe a estreita vinculação dos resultados de governo com as expectativas da sociedade, o que significa alcançar resultados de desenvolvimento econômico e social e, além disto, a melhoria da percepção da sociedade sobre esses resultados. Para isso, torna-se fundamental estabelecer mecanismos de fortalecimento da governança social, isto é, comprometer a sociedade na formulação da agenda de governo, na implementação dos projetos e no controle (social) dos resultados.

Segundo Vilhena *et al* (2006), o desafio é o de “fazer do projeto um projeto da sociedade, e para isso é necessário criar mecanismos de comprometimento da sociedade com o novo paradigma, visando aumentar a sua legitimidade. Implica em pensar em mecanismos de diálogo com a sociedade, prestação de contas, trans-

parência, controle social, etc. Como exemplos, podem ser citadas as seguintes iniciativas: ampliar comissões de acompanhamento e avaliação dos Acordos de Resultados e Termos de Parceria com participação de segmentos da sociedade. Outra possibilidade seria orientar a escola de governo na direção de uma escola de governança social, atuando também para o desenvolvimento da sociedade nas suas articulações com o estado. Fazer uma boa parceria entre os setores público e privado, ou um bom termo de parceria, significa desenvolver as capacidades coletivas (do Estado, do mercado e da sociedade organizada) para a construção dos objetivos e para o fortalecimento das capacidade de implementação. Com isso, espera-se reafirmar a posição de destaque do Estado mineiro no contexto nacional, desenvolvendo-o social e economicamente, por meio de uma gestão pública transparente, pautada na eficiência e no bem-estar coletivo, construindo a visão de futuro de “tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver”.



REFERÊNCIAS

BANCO DE DESENVOLVIMENTO DE MINAS GERAIS. **Minas Gerais do Século XXI**. Belo Horizonte: Rona Editora, 2002

GUIMARÃES, Tadeu; CAMPOS, Eder. **Gestão da estratégia no governo do estado de Minas Gerais**: em busca da harmonia entre a ação e os resultados. XII Congreso del CLAD. Buenos Aires, 2008.

LEMOS, Carolina. **Gestão pública orientada para resultados**: avaliando o caso de Minas Gerais. Dissertação de mestrado EBAPE/FGV. Rio de Janeiro, 2009.

MARINI,, C; MARTINS, H. **Um governo matricial**: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. IX Congreso del CLAD – Madrid, 2004.

MELO, Frederico; NEVES, Fernanda. **O Estado para resultados em Minas Gerais**: inovações no modelo de gestão. XII Congreso del CLAD – Santo Domingo, 2007.

VILHENA, Renata et al. O choque de gestão em Minas Gerais: políticas de gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ANEXO 1. AS ONZE ÁREAS DE RESULTADOS DO PROGRAMA ESTADO PARA RESULTADOS (2007)

- **Educação de Qualidade:** melhorar a qualidade dos Ensinos Fundamental e Médio, e contribuir para o aprimoramento da Pré-escola.
- **Protagonismo Juvenil:** aumentar o percentual de jovens que concluem o Ensino Médio e ampliar as suas oportunidades de inclusão produtiva.
- **Investimento e Valor Agregado da Produção:** ampliar o volume anual de investimentos produtivos-privados, públicos ou em parcerias - e qualificar a mão-de-obra em parceria com o setor privado.
- **Inovação, Tecnologia e Qualidade:** induzir uma agenda de inovação visando ao aprimoramento do que já temos e o desenvolvimento do que ainda não temos, definida juntamente com os stakeholders relevantes, aí incluídos o setor produtivo, universidades e centros de pesquisa.
- **Desenvolvimento do Norte de Minas, Jequitinhonha, Mucuri e Rio Doce:** aumentar o volume de investimentos privados nestas regiões por meio da atração de capitais produtivos e da melhoria da infra-estrutura, da educação, da qualificação para o trabalho e das condições de saúde e saneamento.
- **Logística de Integração e Desenvolvimento:** expandir o percentual da malha rodoviária estadual em boas condições de conservação, otimizando custos e resultados; concluir o ProAcesso; e construir, em conjunto com a União e demais Estados, uma solução para a malha federal.
- **Rede de Cidades e Serviços:** ampliar o número de municípios com Índice Mineiro de Responsabilidade Social (IMRS) adequado, provendo, sob a ótica de uma rede hierarquizada e interconectada entre as diversas áreas, serviços públicos e privados de qualidade.
- **Vida Saudável:** universalizar a atenção primária de saúde para a população, reduzir a mortalidade materno infantil, ampliar a longevidade e melhorar o atendimento da população adulta com doenças cardiovasculares e diabetes e ampliar significativamente o acesso ao saneamento básico.

- **Defesa Social:** reduzir, de forma sustentável, a violência no Estado, com a integração definitiva das organizações policiais, enfatizando as ações de inteligência, a ampliação das medidas preventivas e a modernização do sistema prisional.
- **Redução da Pobreza e Inclusão Produtiva:** minimizar o percentual de pobres em relação à população total, com medidas regionalmente integradas e com intensificação de parcerias nas áreas de educação, saúde, assistência social, habitação e saneamento.
- **Qualidade Ambiental:** aumentar o Índice de Qualidade da Água (IQA) do Rio das Velhas, consolidar a gestão das bacias hidrográficas, conservar o Cerrado e recuperar a Mata Atlântica, ampliar o tratamento de resíduos sólidos e tornar mais ágil e efetivo o licenciamento ambiental.



NOTAS

1. Durante o ano de 2002, o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais – BDMG realizou, como tem feito sistematicamente a cada 10 anos, um estudo sobre a economia mineira, denominado Minas Século XXI. Nessa edição, resolveu introduzir um capítulo sobre a situação da administração pública estadual. Nele é destacada a necessidade de um “verdadeiro choque de gestão”, expressão logo incorporada como ideia-força no programa de governo.
2. À semelhança de outros Estados federados, Minas Gerais apresentava um gravíssimo quadro fiscal, com notório déficit orçamentário, existente desde 1996, em que faltavam recursos para todas as despesas, inclusive para o regular e tempestivo pagamento da folha de pessoal. Naturalmente, investimentos com recursos do Tesouro não existiam, levando a um processo de sucateamento da máquina administrativa, mercê, também, de cortes agudos nos recursos destinados ao custeio (VILHENA et al, 2006).
3. Para maior aprofundamento sobre os conteúdos das reformas de 1ª e 2ª gerações, ver: Marini, C. & Martins, H - Um Governo Matricial: estruturas em rede para geração de resultados de desenvolvimento. IX Congreso del CLAD – Madrid 2004.
4. Foram editadas 63 Leis Delegadas, em janeiro de 2003, implicando na redução ou fusão de 6 Secretarias de Estado, 59 Superintendências da administração direta ou Diretorias de autarquias e fundações e 388 unidades administrativas de hierarquias inferiores, com a extinção de 1.326 cargos comissionados, cerca de um quinto do total.
5. Opções Estratégicas: (1) Promover o desenvolvimento econômico e social em bases sustentáveis; (2) Reorganizar e modernizar a administração pública estadual; e (3) Recuperar o vigor político de Minas Gerais.
6. O Projeto Estruturador caracteriza-se como uma iniciativa que: busca transformar a visão de futuro em resultados concretos que sinalizam a mudança desejada; possui efeito multiplicador do desenvolvimento econômico e social em virtude de sua capacidade de gerar outras iniciativas privadas ou públicas; mobiliza e articula recursos públicos, privados ou em

parceria; gera percepção na sociedade de que quem governa tem uma visão de futuro que está sendo construída mediante ações concretas; pode se organizar como um projeto com elementos que permitem um gerenciamento intensivo (VILHENA, 2006).

7. Extraído do sítio do GERAES: <http://www.geraes.mg.gov.br/diretriz-estado-para-resultados.asp>

8. Para maior aprofundamento sobre o sistema de Monitoramento e Avaliação baseado em Resultados (M&A-BR) utilizado em Minas Gerais, ver Guimarães e Campos (2008)

