

COLEÇÃO PUBLIX CONHECIMENTO

Governança em ação

Caio Marini & Humberto Falcão Martins
(Organizadores)

Brasília - DF
2009

INSTITUTO PUBLIX

SHS, quadra 06, conjunto A, bloco C, sala 909/910.

Complexo Brasil 21 - Brasília, DF - Brasil. CEP: 70.316-000

(61) 3039.8250

www.institutopublix.com.br

ÍCONE GRÁFICA E EDITORA

(61) 3563.5048 - www.iconecv.com.br

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO ELETRÔNICA

Denny Guimarães de Souza Salgado

Willy de Almeida Rodrigues Salgado

CRIAÇÃO E EDITORAÇÃO ELETRÔNICA DA CAPA

Willy de Almeida Rodrigues Salgado

REVISÃO

André Vasconcelos Barros

Equipe Instituto Publix

IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Ícone Gráfica e Editora

5982

Marini, Caio; Martins, Humberto Falcão. Governança em ação. Publix Editora, 2009.

118 p. ; 21 cm

1. Administração pública. 2. Governança. 3. Gestão pública.

CDU 351

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	5
PREFÁCIO	7
SOBRE OS AUTORES	9
CAPÍTULO 1: Gestão Matricial de Resultados	13
CAPÍTULO 2: Implementação do Mais Saúde: o desafio de transformar o Ministério da Saúde	43
CAPÍTULO 3: O Choque de Gestão e o Estado para Resultados em Minas Gerais: a introdução de um novo padrão gerencial nas administrações estaduais.....	61
CAPÍTULO 4: Em busca de uma terceira geração de reformas gerenciais: o modelo de gestão para resultados da cidade de Curitiba	79
CAPÍTULO 5: A implantação do modelo de Gestão para Resultados no Governo do Distrito Federal.....	95

APRESENTAÇÃO

O Instituto Publix foi criado com o propósito de desenvolver conhecimentos inovadores em gestão e transformá-los em resultados para governos, organizações e pessoas. Gestão para Resultados é nossa competência essencial.

Formamos atualmente um conjunto de consultores, professores e pesquisadores que agregam uma significativa bagagem acadêmica e experiência profissional na administração pública que, por sua vez, fazem enriquecer e são enriquecidas com a contribuição que temos buscado dar ao avanço da gestão pública.

Com efeito, nos últimos anos, temos tido a oportunidade apoiar governos e organizações que protagonizaram significativas transformações na gestão pública no Brasil e no mundo. Nossa carteira de clientes inclui organizações públicas de todos os portes e áreas temáticas de políticas públicas nos três poderes, na quase totalidade dos estados brasileiros, em municípios de variados portes, no Governo Federal, além de organismos internacionais e governos de outros países.

A Coleção Publix Conhecimento é uma iniciativa do Instituto Publix para consolidar, agregar e difundir conhecimentos e novas práticas na área da administração pública. Governança em Ação é a primeira série de publicações desta coleção, que inicia com a edição de volumes anuais sobre experiências em Governança para Resultados.

O livro Governança em Ação - Volume I apresenta casos e metodologias de sucesso, conhecimentos e práticas, no desenvolvimento de capacidades para a geração de resultados, por meio da abordagem do Governo Matricial. O livro apresenta

a metodologia do Governo Matricial e relatos de sua aplicação e customização às necessidades e peculiaridades de organizações de diferentes áreas de atuação e esferas de governo.

O primeiro capítulo apresenta a metodologia do Governo Matricial, que se desdobra em três elementos: construção da agenda estratégica; alinhamento da estrutura implementadora com a agenda; e desenvolvimento de um modelo de monitoramento e avaliação.

O segundo capítulo consiste em um relato da construção e implementação do Mais Saúde, a agenda estratégica do Ministério da Saúde, e alinhamento do Ministério para implementá-lo, apresentando o contexto do trabalho, a metodologia utilizada e considerações sobre o processo de implementação.

O terceiro capítulo aborda a experiência do Choque de Gestão em Minas Gerais, que representa uma concepção inovadora de reforma da gestão pública baseada na combinação de medidas orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas com iniciativas para a geração de um novo padrão de desenvolvimento.

O quarto capítulo apresenta a iniciativa de implementação do modelo de gestão para resultados da Prefeitura de Curitiba. Esta iniciativa constitui um marco para a gestão pública brasileira por ser um movimento pioneiro de avanço das reformas gerenciais de 2ª geração na gestão municipal.

Finalmente, o último capítulo aborda o Modelo de Gestão para Resultados do Governo do Distrito Federal, envolvendo a construção da Agenda Estratégica, a definição de estruturas organizacionais, o alinhamento estratégico entre as secretarias e a definição da sistemática de monitoramento e avaliação de resultados, com destaque para o monitoramento dos projetos estratégicos.

Esperamos, sobretudo, que este livro seja útil e de alguma forma inspire movimentos no sentido de aperfeiçoar esforços em busca de melhores resultados.

Alexandre Borges Afonso

Caio Marini

Humberto Falcão Martins

PREFÁCIO

Este volume que o Instituto Publix oferece à comunidade da gestão pública representa uma contribuição que ultrapassa o uso que os leitores dele farão – no sentido de ampliar suas capacidades cognitivas, inspirar transformações e elucidar abordagens e instrumentos de mudança. Representa a fixação de um tema, a gestão pública, a governança, no debate contemporâneo de políticas públicas; representa a consolidação de uma comunidade da gestão pública; e, nela, representa a trajetória de uma organização protagônica.

O tema da gestão pública migrou de forma surpreendente de uma perspectiva tecnicista de área meio de governo e enredada no universo dos burocratas para alcançar lugar de destaque no debate de políticas públicas, envolvendo atores políticos, a mídia e despertando interesse da sociedade em geral. Com efeito, há uma crescente percepção, nítida no debate político, de que políticas de gestão pública são essenciais para geração de resultados em todos os campos de políticas públicas (saúde, educação, segurança etc.). Em suma, políticas de gestão pública são essenciais ao bom governo... e o bom governo é aquele que alcança bons resultados em benefício do cidadão e dos agentes econômicos.

A consolidação de uma comunidade da gestão pública é outro fato marcante neste processo de ampliação da visibilidade do tema. Há dez anos, éramos poucos crentes, especialistas ou empreendedores de significativas iniciativas de mudanças. Imperavam resistências, idiosincrasias, medo do desconhecido. Quase como uma silenciosa conspiração, na medida em que as idéias eram colocadas em prática, uma poderosa comunidade de aprendizagem foi se formando, transformando hesitação em ação, céticos em adeptos, críticos

em entusiastas. Há dez anos um séquito de reformadores do estado cabiam num elevador. Hoje, a comunidade da gestão pública forma uma imensa rede, sem fronteiras políticas, partidárias ou ideológicas, de teóricos, praticantes, dirigentes, empresários, servidores, políticos, jornalistas, consultores etc. Operou-se um amplo processo de construção de confiança. O tema conquistou mãos, cérebros e corações.

Por fim, este volume revela a história de uma organização de sucesso. O Instituto Publix nasceu e cresceu nesse ambiente no qual o tema e a comunidade da gestão pública se consolidaram, contribuindo, ao mesmo tempo, de forma significativa para fixar o tema e para formar a comunidade. Sob a liderança dos professores Caio Marini e Humberto Falcão Martins, o Instituto Publix tem colaborado em várias experiências protagônicas, destacadamente, no nosso Choque de Gestão em Minas Gerais. Mas, espero que o seu papel na história da gestão pública esteja apenas começando!

Só posso festejar esta iniciativa e esperar que muitos outros volumes continuem transmitindo da mesma forma vibrante sua mensagem mais simples e importante: sim, nós podemos (e devemos) transformar a gestão pública!

Antônio Augusto Junho Anastasia
Vice-Governador de Minas Gerais



SOBRE OS AUTORES

ALEXANDRE BORGES AFONSO

Mestrando em Administração e Políticas Públicas pelo ISCTE de Lisboa, pós-graduado em Marketing pela FGV e graduado em administração pela UnB. Já ocupou posições executivas em empresas privadas e na administração pública, em especial no Ministério da Administração e Reforma do Estado e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. É palestrante na área de gestão pública em eventos acadêmicos e profissionais no Brasil e no exterior e consultor junto a organismos internacionais. É Diretor do Instituto Publix.

CAIO MARINI

Especialista em engenharia industrial pela PUC/RJ e administrador público pela EBAPE/FGV. Já ocupou posições executivas em empresas privadas e na administração pública, em especial no Ministério da Administração e Reforma do Estado, na Secretaria de Estado do Patrimônio e Administração e no Serviço Federal de Processamento de Dados do Ministério da Fazenda, onde foi Diretor de Negócios. É consultor junto a organismos internacionais (BID, Banco Mundial e Nações Unidas) em projetos de cooperação técnica internacional nas áreas de Reforma do Estado e modernização da gestão pública. No país, atua como consultor junto a diversas organizações federais, estaduais, municipais e do terceiro setor. É professor-colaborador da Fundação Dom Cabral, da Fundação Getúlio Vargas e de escolas de governo no Brasil e

no exterior. Tem diversas publicações no país e no exterior sobre gestão estratégica, transformação do Estado e desenvolvimento gerencial. É co-autor, junto com Humberto Martins, da abordagem do Governo Matricial. É Diretor do Instituto Publix.

CARLOS HOMERO GIACOMONI

Mestre em saúde coletiva, especialista em planejamento e gestão estratégica do conhecimento. Foi presidente do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Curitiba e secretário municipal de recursos humanos. Professor de pós-graduação em Gestão Pública em diversas instituições de ensino superior. É presidente do Instituto Municipal de Administração Pública da Prefeitura de Curitiba.

CERES ALVES PRATES

Mestre em Administração de Empresas e Bacharel em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas de São Paulo. Iniciou sua carreira no Governo do Estado de São Paulo. Foi Assessora Especial do Ministro-Chefe da Casa Civil da Presidência da República e Secretária de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, atuando também como Coordenadora Executiva do Programa de Modernização do Poder Executivo Federal, além dos Programas de Gestão Pública Empreendedora, Qualidade no Serviço Público, Nacional de Desburocratização e Valorização do Servidor Público. Coordenou o II Fórum Global: Estado Democrático e Governança no século XXI. Atuou como consultora realizando diversos trabalhos para governos e organizações internacionais e assumiu a Superintendente de Recursos Humanos da Secretaria da Fazenda do Governo do Estado de Minas Gerais. Atualmente, integra o quadro do Governo do Distrito Federal como Secretária Adjunta da Secretaria de Planejamento e Gestão. É conselheira do Conselho de Administração do COMUNITAS, do Artesanato Solidário e presidente do Conselho de Administração do Instituto Via Pública. Atua junto ao CONSAD e ao CONSEPLAN, enquanto representante do Governo do Distrito Federal.

GILBERTO PORTO BARBOSA

Graduado em Administração, pós-graduado em Controladoria e Inteligência Competitiva pela UnB e em Estratégia pela Harvard Business School. Possui experiência em projetos de consultoria para o setor público e privado. Colunista do Jornal Correio Braziliense sobre Gestão Empresarial. Atua como professor em cursos de graduação, pós-graduação e educação executiva na UnB e FGV. É Consultor e Gerente de Projetos do Instituto Publix.

HUMBERTO FALCÃO MARTINS

Doutor em Administração, Mestre em Administração Pública pela EBAPE/FGV e especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental pela ENAP. Já ocupou posições executivas em empresas privadas e na administração pública, em especial no Ministério da Administração e Reforma do Estado e no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, onde foi Secretário de Gestão, delegado do Brasil no Comitê de Gestão Pública da OCDE e Presidente da Rede de Gestão Pública e Transparência do BID. É professor-colaborador da Fundação Getúlio Vargas e de escolas de governo no Brasil e no exterior. É palestrante, autor de inúmeras publicações e consultor junto a organismos internacionais em diversos temas relacionados à gestão pública. É co-autor, junto com Caio Marini, da abordagem do Governo Matricial. É Diretor do Instituto Publix.

JOÃO PAULO MARTINS MELO

Graduado em Administração pela UnB, cursa especialização em Gestão de Negócios na Fundação Dom Cabral. Já participou de projetos de consultoria para o Ministério Público Federal e para o poder executivo nas esferas federal, estadual e municipal, além de empresas públicas e privadas, de todos os portes, com atuação no setor bancário, imobiliário, educacional, alimentício, de tecnologia da informação, saneamento e construção civil. Também realizou

projetos e pesquisas junto a organismos internacionais, tais como Comissão Européia, Organização Pan-Americana de Saúde e Banco Mundial. Ministra cursos e palestras em eventos acadêmicos e profissionais. É consultor e gerente de projetos do Instituto Publix.

MÁRCIA BASSIT

Graduada em Administração de Empresas e em Economia pela Universidade de Brasília (UnB), Mestre em Administração também pela UnB. Adquiriu experiência profissional em mais de vinte anos na área governamental, tendo atuado nos Ministérios do Planejamento e Orçamento, Educação, Previdência Social, Saúde, Relações Exteriores e no Tribunal de Contas da União. Atualmente é Secretária-Executiva do Ministério da Saúde.

RENATA VILHENA

Graduada em Estatística pela UFMG e especialista em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro. É servidora de Carreira da Secretaria de Planejamento e Gestão do estado de Minas Gerais desde 1986, tendo ocupado vários cargos gerenciais nessa Pasta e no Governo Federal, onde foi Secretária-adjunta da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. É autora de publicações na área de gestão pública. Atualmente, é Secretária de Estado de Planejamento e Gestão do Governo de Minas Gerais.



CAPÍTULO 1

Gestão Matricial de Resultados

GESTÃO MATRICIAL DE RESULTADOS

Humberto Falcão Martins

Caio Marini

1. INTRODUÇÃO

Uma boa gestão é aquela que alcança resultados – o que, em última análise, significa, no setor público, atender às demandas, interesses e expectativas dos beneficiários, criando valor público. Resultados não acontecem por acaso. Governos em geral, organizações públicas, políticas, programas e projetos não são autoorientados para resultados. Além disso, não basta apenas defini-los bem, pois os resultados não são autoexecutáveis. A questão principal não é que as lideranças, organizações e governos não se preocupam com o alcance de resultados, mas sim o que fazem para obtê-los. A formulação de um plano estratégico não assegura a sua implementação. A implementação é uma categoria sobre a qual se atribui crescente perda de controle, basicamente devido a estratégias e manobras de postergação, barganha e persuasão características do “jogo da implementação” (BARDACH, 1977; PRESSMAN, WILDAWSKI, 1973). Estratégias corporativas e governamentais falham mais por problemas de implementação que de concepção.

Muitos autores e praticantes atribuem diferentes pesos a vários fatores promotores de resultados, tais como: consciência estratégica (formulação compartilhada e comunicação da estratégia); liderança (capacidade de influenciar e mobilizar pessoas); estrutura (definição clara de competências, áreas e níveis de responsabilidade); processos (definição detalhada de procedimentos); projetos (desdobramento de resultados em iniciativas – delimitadas no tempo -que perpassam estruturas e processos e se submetem a regimes intensivos de monitoramento); contractualização (pactuação de resultados com meios para seu alcance, mecanismos de verificação e incentivos); pessoas (dimensiona-

mento de equipes, capacitação, comprometimento, alinhamento de competências e valores); tecnologias de informação e comunicações (inovação e integração tecnológicas, automação); e recursos financeiros (disponibilidade, previsão, regularidade de fluxo e capacidade de investimento). Não obstante, considerar esses fatores de modo restrito e desintegrado não assegura o alcance dos resultados. Ou seja, é preciso harmonizar todas estas dimensões sob o abrigo de um bom modelo de gestão para resultados.

Gestão para resultados não é apenas de uma obsessão da agenda da nova gestão pública (BOUKAERT, HALLIGAN, 2008). Trata-se de tema cada vez mais importante, não apenas porque as demandas se tornam mais complexas e os recursos relativamente mais escassos, mas também porque tecnologias gerenciais inovadoras permitem condições inéditas de enfrentamento do desafio da geração de resultados – característico da transição, cada vez mais presente nas democracias consolidadas, de um modelo de gestão de políticas públicas baseado em opiniões para outro baseado em fatos (SEGONE, 2008).

Há muitas metodologias de gestão do desempenho já consolidadas, testadas em diversos contextos e organizações e consagradas pela literatura gerencial. Há modelos mais abrangentes, que se posicionam na perspectiva de governos ou organizações como um todo (estratégia e organização), e modelos mais focados em determinadas dimensões do desempenho organizacional, tais como finanças, marketing, operações e logística. Além da diversidade de enfoques, o que se observa é uma espécie de silos de abordagens, o que requer a construção de modelos abrangentes e integradores de diversas perspectivas. Fundamentalmente, o que se observa é uma vasta diversidade de conceitos e tipologias que se posicionam em direção a distintas orientações teóricas e metodológicas (MARR, 2009; POISTER, 2003; NEELY, 2007; BOYNE et al, 2006). Entretanto, algumas conclusões emergem da análise destas concepções e experiências no sentido de indicar atributos que um bom modelo de gestão para resultados deve possuir.

Primeiramente, um modelo de gestão para resultados deve ser dinâmico no sentido de que não pode se limitar a definir e men-

surar o desempenho (HALACHMI *et al*, 1996; NEELY, 2007). Gerir o desempenho significa defini-lo (planejamento), alcançá-lo (implementação), monitorá-lo e avaliá-lo (controle e ajustes decorrentes). Em suma, trata-se não apenas de incorporar uma visão de PDCA³, mas uma noção de geração e incorporação das informações sobre desempenho nos processos decisórios (interno e externo), gerando demandas para estas informações (situação de institucionalização), sem ideologizações e comportamentos puramente ritualísticos.

Complementarmente, um modelo de gestão para resultados deve ser abrangente (BOYNE *et al*, 2006; NEELY, 2007) e basear-se em um conceito amplo de desempenho que englobe tanto esforço quanto os resultados propostos, pressupondo que não há resultados sem alinhamento de esforços, bem como os esforços desalinha-dos só promovem desempenho por conta do acaso. Gerir o desempenho significa não apenas gerir resultados, mas gerir o alinhamento dos esforços para o alcance dos resultados em questão.

Em terceiro lugar, mas não menos importante, um modelo de gestão do desempenho tem que ser multidimensional (BOYNE *et al*, 2006; NEELY, 2007), ou seja, levar em conta múltiplas dimensões de esforço para alinhá-los aos resultados: processos, recursos, estruturas, sistemas informacionais e, principalmente, pessoas. Nesse sentido, deve-se evitar definições reducionistas e unidimensionais nas quais aspectos significativos do esforço e do resultado sejam deixados de fora, e outros pouco significativos permaneçam dentro do modelo.

Em síntese, mesmo considerando-se as metodologias de gestão de desempenho aclamadas na literatura gerencial, a construção e implementação de modelos de gestão para resultados dinâmicos, abrangentes e multidimensionais continua sendo um desafio. Buscase, nesse sentido, construir modelos de governança para resultados em perspectiva de rede de organizações integradas que operem sistemas de gestão para resultados de forma consolidada, mediante uso social das informações de desempenho geradas (BOUKAERT, HALLIGAN, 2008).

2. A GESTÃO MATRICIAL DE RESULTADOS E A BUSCA DOS ELOS PERDIDOS DA GESTÃO PARA RESULTADOS

A concepção da Gestão Matricial de Resultados busca construir uma nova arquitetura governamental (o conjunto das organizações e o modelo de alocação de recursos) voltada para resultados, relacionando resultados (outputs e outcomes) a seus pontos ou lócus de execução nas estruturas implementadoras de Governo. Essa nova concepção baseia-se nas limitações das estruturas e das estratégias. As estruturas tendem a fragmentar os processos de agregação de valor por áreas temáticas, dificultando o tratamento de questões transversais e o foco em resultados sistêmicos, prevalecendo uma tendência para o conflito jurisdicional. As estratégias tendem a perder a coerência entre seus elementos constitutivos, promovendo um desdobramento nem sempre alinhado de macro-metas mobilizadoras de desenvolvimento em programas e projetos estratégicos. Sobretudo, estruturas e estratégias apresentam problemas freqüentes de alinhamento, nos quais falta convergência entre as ações requeridas pela estratégia de governo e aquelas que operacionalizam as agendas estratégicas das organizações (que, por sua vez, drenam recursos orçamentários, financeiros, humanos e informacionais na sua execução).

Portanto, os elementos da estratégia (sob a forma de metas mobilizadoras, programas, projetos, iniciativas etc.) não são auto-executáveis nem as organizações são auto-orientadas para resultados. A atuação de lideranças responsáveis por elementos da estratégia (tipicamente gerentes de metas, programas ou projetos) sem autoridade formal para tomar decisões (definindo prioridades e exercendo coordenação hierárquica) e alocar recursos sobre um ou mais domínios institucionais tende a promover a perda de controle sobre os mecanismos de implementação. Os elementos da estratégia se perdem em algum espaço entre a estratégia e os processos.

Por consequência, torna-se necessária uma nova arquitetura, uma espécie de plataforma integradora sobre a estrutura existente, de modo a se integrar múltiplas dimensões potencialmente fragmentadas: elementos da estratégia, organizações e recursos.

A Gestão Matricial de Resultados é, nesse sentido, uma concepção de governo em rede, por definição: “arranjos multiorganizacionais para resolver problemas que não podem ser abordados, ou abordados facilmente, através de uma única organização” (AGRA-NOFF, MCGUIRE, 2001). No sentido relacional, as redes são “um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e interdependente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns com relação a uma política e que trocam recursos para satisfazer a estes interesses compartilhados, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de atingir objetivos comuns” (BÖRZEL, 1998).

Confiança, coordenação, negociação, conectividade, construção de relações e equilíbrio entre controle e liberdade são os princípios desafiadores de funcionamento dos arranjos em rede (SARAVIA, 2002). Ainda que guarde características de hierarquia (a subordinação de órgãos e entidades dentro da estrutura de governo) e dependência (de recursos, principalmente orçamentários), a Gestão Matricial de Resultados está orientada à integração entre áreas de governo e outras extragoverno para o alcance de resultados comuns.

Tomada como forma de estrutura organizacional (definição de como as tarefas serão divididas, agrupadas e coordenadas), as redes representam uma alternativa às estruturas funcionais verticalizadas e hierarquizadas, ideal para condições que requeiram flexibilidade, inovação e mudança. Nesse sentido, a rede é uma estrutura de organização capaz de reunir pessoas e instituições em torno de objetivos comuns. Dentre suas características, estão: flexibilidade e dinamismo estrutural; democracia e descentralização na tomada de decisões; e alto grau de autonomia de seus membros. A base da formação das redes é a corresponsabilidade (e a coprodução) apoiada pelo compartilhamento intensivo de informação. Redes não substituem as organizações piramidais e não são alternativas viáveis para todos os tipos de organizações e objetivos, mas atendem muito bem a situações híbridas, nas quais as estruturas puramente funcionais não atendem à crescente complexidade dos ambientes interno e externo (MORGAN, 1997).

Nesse sentido, trata-se de uma concepção orientada para resultados, pragmática, seletiva e contratual. Orientada para resultados por buscar alinhar a arquitetura governamental (organizações e recursos alocados) com os resultados definidos nos elementos da estratégia de Governo. Pragmática por vincular, otimizar e engajar as partes da arquitetura governamental (organizações e seus recursos) que contribuem para o alcance dos resultados prioritários, sem, contudo, ignorar a dimensão de base, abrangente e macroestrutural dos processos de transformação da gestão. Seletiva por focar em resultados prioritários com alta agregação de valor aos objetivos de desenvolvimento, sem, contudo, ignorar que existem resultados não-prioritários que são demandados a diversas organizações governamentais. Contratual por incentivar a adesão e o comprometimento de organizações (isoladamente ou em rede) com os resultados visados numa lógica de agencificação (programática) e direção contratual (JANN, REICHARD, 2003).

A implantação da Gestão Matricial de Resultados segue três passos básicos (Figura 1), que serão abordados em detalhes nos próximos tópicos: a) Dotar a agenda estratégica de coerência, estabelecendo o elo 1, entre resultados definidos nos elementos da estratégia (sejam programas, projetos etc.) e resultados de desenvolvimento; b) Alinhar a arquitetura governamental com a agenda estratégica de governo, estabelecendo o elo 2, entre a agenda estratégica e organizações implementadoras, promovendo-se a alocação efetiva de recursos (elos 3, 4 e 5) entre orçamento, pessoas e informações e a agenda estratégica; e c) Implantar a central de resultados do Governo, promovendo o controle matricial de resultados.

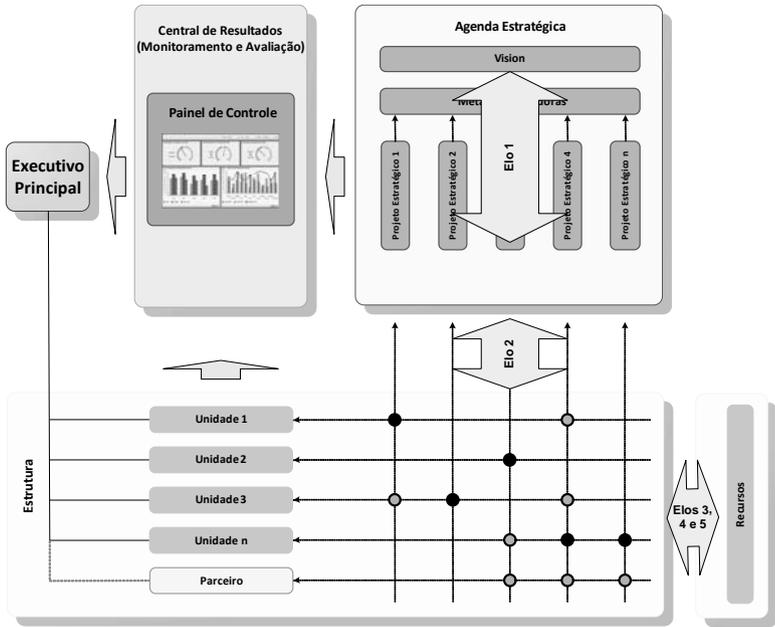


Figura 1. Estrutura Básica da Gestão Matricial de Resultados e seus Elos

3. A CONSTRUÇÃO DO ELO (1) ENTRE RESULTADOS DE PROGRAMAS E RESULTADOS DE DESENVOLVIMENTO

A construção do Elo 1 busca integrar os elementos programáticos da estratégia e metas de desenvolvimento. Trata-se de um elo que busca assegurar a coerência, convergência e consistência da formulação. Esta relação nem sempre está clara: a extensão na qual a execução de programas, projetos e iniciativas conduz, de forma convergente e coerente, ao alcance de macrometas de desenvolvimento. Adicionalmente, a construção do elo 1 busca asseverar que a agenda reflita as expectativas das diversas partes interessadas, de forma a garantir sua legitimidade.

A construção do elo 1 é necessária para que a execução dos elementos programáticos da estratégia assegure a realização da visão expressa em metas mobilizadoras. Nesse sentido, é necessário

que se clarifique a relação de causa e efeito (em outras palavras, a cadeia de valor agregado) entre resultados (outputs e outcomes) dos elementos programáticos da estratégia e o conjunto (por definição, não muito extenso) de metas mobilizadoras que expressam a visão. A Figura 2 ilustra a construção do Elo 1.

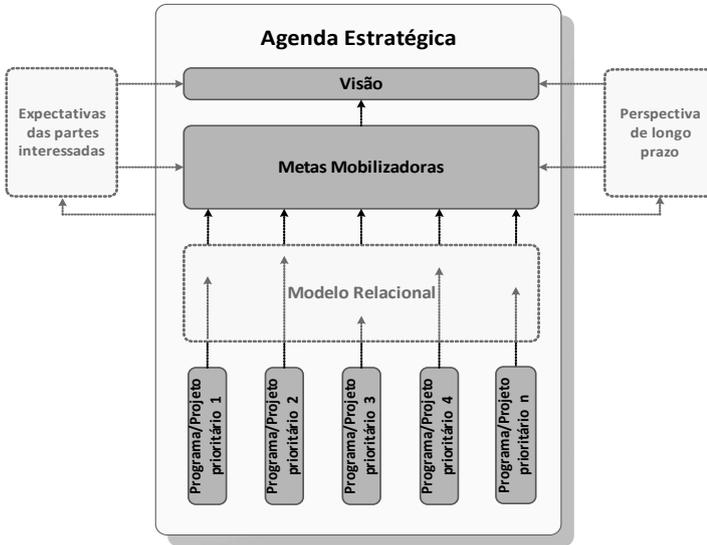


Figura 2. Construção do Elo 1

Portanto, torna-se necessário que se construa um modelo relacional, uma ponte que permita dois movimentos mutuamente complementares: a) desenhar os programas ou ajustar seus resultados segundo uma simulação dos impactos ou contribuição balanceada destes na geração de metas mobilizadoras; b) desenhar ou ajustar metas mobilizadoras de acordo com a capacidade dos programas para a geração de resultados.

Usualmente, a relação entre metas mobilizadoras e resultados dos elementos programáticos da estratégia é definida segundo um modelo relacional qualitativo baseado na metodologia da “matriz lógica”, em que os objetivos macro são desdobrados em objetivos micro, e sucessivamente em ações. Não obstante, a metodologia qualitativa é sujeita, em alguns casos, a inúmeros problemas de interpre-

tação de enunciados de objetivos (nem sempre definidos de forma objetiva). A principal limitação da matriz lógica é sua unidirecionalidade hierárquica: o desdobramento do macro para o micro não permite o caminho contrário (isto é, a agregação de níveis de microprogramação não assegura macrorresultados coerentes) e o desdobramento de níveis de programação (do macro para o micro) se faz em árvore, impedindo que um conjunto de resultados possa impactar de forma cruzada em outro conjunto de hierarquia superior.

O ideal é a construção de um modelo relacional quantitativo, a partir de um conjunto estruturado de variáveis mensuráveis, dependentes e independentes. As variáveis são indicadores de resultados (*outputs* e *outcomes*) de programas e de metas mobilizadoras cuja relação pode ser estatisticamente deduzida, mediante: a) tratamento multivariado (correlação múltipla e análise fatorial), buscando-se simulações de impactos de programas em metas mobilizadoras baseadas na associação de variáveis; ou b) análise de modelos de causalidade, mais especificamente por equações estruturais, buscando-se simulações de impactos de programas em metas mobilizadoras baseadas na relação causal de variáveis.

A alternativa “b” é sempre melhor, embora dependa essencialmente da qualidade, abrangência e atualidade dos dados inseridos no modelo, sendo provavelmente a questão mais complexa para sua aplicação no âmbito do setor público. Em todo caso, esta tarefa comporta uma multiplicidade de limitações metodológicas: limitações de indicadores (em mensurar resultados de programas ou metas mobilizadoras), diferentes temporalidades, inexistência de dados históricos confiáveis, fatores intervenientes e causas rivais, etc. Estas limitações reduzem o potencial preditivo/simulatório do modelo e aumentam sua margem de erro, mas, em contrapartida, ainda representam um expressivo ganho de objetivação face aos modelos qualitativos baseados em enunciados subjetivos.

Na absoluta impossibilidade de se construir um modelo relacional quantitativo, há alternativas qualitativas viáveis, dentre as quais figuram a construção de “mini projetos” ou “pontes parciais” baseadas na presunção de relações fortes entre variáveis, relações estas que podem estar diagramadas sob a forma de um mapa relacional, com des-

taque para as relações fortes; e avaliações periódicas que permitam a averiguação de relações fortes a partir de eventos passados.

O resultado do elo 1 deve ser a definição dos elementos programáticos da estratégia (usualmente uma carteira de programas, projetos ou iniciativas prioritários) cujos resultados estejam calibrados para o alcance das metas mobilizadoras de desenvolvimento de forma convergente. Tal resultado, obtido por meio de um modelo relacional quantitativo, usualmente requer duas rodadas de cálculo relacional, podendo demandar aproximações sucessivas: a) à jusante da cadeia de valor, a partir da definição de quais devem ser os resultados dos elementos programáticos da estratégia para a geração de metas de desenvolvimento preestabelecidas; e b) à montante da cadeia de valor, a partir da definição de quais são os resultados de desenvolvimento possíveis de serem alcançados, com base no conjunto de resultados dos elementos programáticos da estratégia preestabelecidos (presumivelmente no limite das restrições operacionais e de recursos).

4. A CONSTRUÇÃO DO ELO 2 ENTRE AS METAS MOBILIZADORAS E PROGRAMAS E AS ORGANIZAÇÕES IMPLEMENTADORAS

A construção do elo 2 se dá pela integração entre os elementos programáticos da estratégia e as organizações que constituem, nesta perspectiva, sua plataforma implementadora. A construção do elo 2 implica em esforços de alinhamento da arquitetura governamental (e extragovernamental) e do conjunto de recursos alocados aos resultados prioritários. A dimensão do elo 2 torna-se clara a partir da construção de uma matriz de contribuição que cruza os elementos programáticos da estratégia e as estruturas implementadoras, que, conforme ilustrada na Figura 3, explicita os pontos de inter-relação (pontos de cores preto e cinza).

A matriz deixa clara que não basta considerar a gestão isolada dos elementos programáticos da estratégia nem das estruturas ou unidades implementadoras, mas o conjunto, a rede de nós implemen-

tadores, que pode ser um conjunto unitário de relativa baixa complexidade (programa com apenas um ponto de implementação tal como no desenho, o projeto estratégico, ou organizações que implementam apenas um programa, tal como, no desenho, a unidade) ou um conjunto de múltiplos elementos de alta complexidade relativa (programas com múltiplos pontos de implementação e organizações que implementam múltiplos programas, tais como no desenho, projeto estratégico 4 e 6 unidade 3).

A matriz de contribuição dos elementos programáticos da estratégia com as unidades da estrutura implementadora não exaure o universo de atuação das organizações nem a totalidade dos elementos programáticos da estratégia. Primeiro, não se limita às organizações governamentais, podendo incluir relações intergovernamentais (com organizações de distintos entes federativos) com organismos internacionais e com parceiros privados (organizações

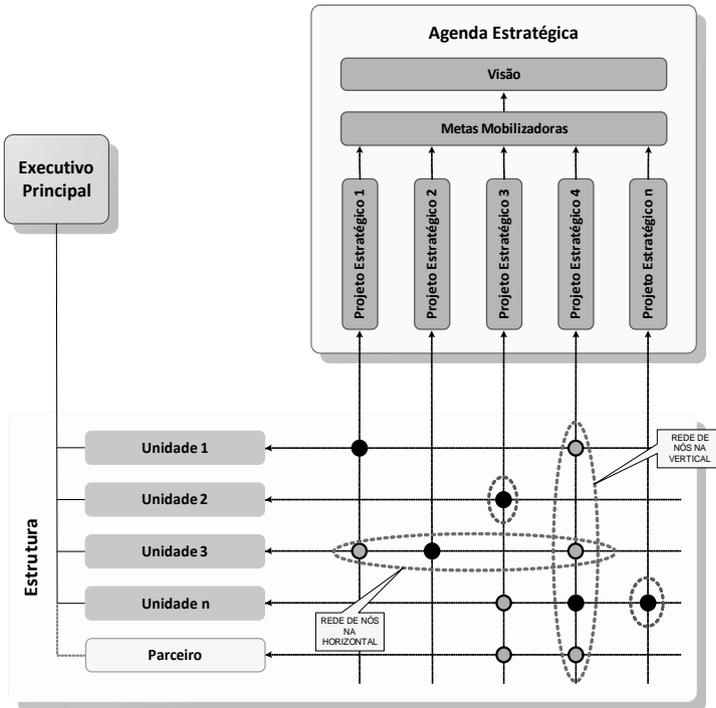


Figura 3. Construção do Elo 2 (alinhamento vertical e horizontal)

não-governamentais, parcerias público-privado, etc.). Segundo, as organizações possuem agendas paralelas vinculadas a outros elementos programáticos da estratégia (não-prioritários) e públicos de interesse que clamam por atenção legítima.

O conjunto de redes ou nós no âmbito da Gestão Matricial de Resultados deve ser tratado tanto na perspectiva horizontal quanto na vertical, fechando-se um circuito matricial (Figura 3) mediante duas formas essencialmente complementares de alinhamento para geração de resultados: a) alinhamento vertical, alinha os pontos de implementação (de distintas organizações) no âmbito de cada elemento programático da estratégia, definindo-se arranjos específicos de coordenação; e b) alinhamento horizontal, alinha as organizações (suas agendas estratégicas e arranjos operacionais) com os resultados dos elementos programáticos da estratégia que as perpassam.

4.1. Alinhamento Vertical

O alinhamento vertical implica em alinhar as diversas organizações que implementam um determinado elemento programático da estratégia. Trata-se de estabelecer, para cada elemento programático da estratégia, a rede de organizações (governamentais e parceiros) envolvidas na sua implementação. Nesse sentido, poderá haver redes de nós simples ou elementos programáticos intrasetoriais que são implementados por uma única organização. Mas também poderá, e com maior frequência, haver redes de nós complexos ou elementos programáticos multissetoriais, implementados por duas ou mais organizações.

Promover o alinhamento vertical de cada elemento programático implica em definir arranjos de coordenação (que podem ser auto-coordenação, rodízio, colegiado, supervisão interna ou externa, etc.), definindo seu plano de implementação e a contribuição fornecida por cada parte, escolhendo-se também os responsáveis pelos elementos programáticos ou coordenadores da rede de nós implementadores. Os arranjos de Coordenação devem corresponder a diferentes graus e níveis de interdependência (bilaterais, multilaterais, etc.) entre os nós

implementadores que compõem uma rede de governança no âmbito de um mesmo elemento programático. Nesse sentido, há duas questões fundamentais. A primeira é criar, no âmbito da rede de implementação do elemento programático, uma visão sistêmica comum. “A interdependência como fator desencadeador da coordenação é mediada por sua percepção [...] até que duas unidades se reconhecem como mutuamente dependentes, será difícil que aceitem espontaneamente a necessidade de coordenação. Este déficit de percepção é frequente em organizações e unidades cuja introspecção e insulamento as tornam míopes para visualizar a coincidência com outras num ambiente de trabalho” (ECHEBARRIA, 2001, p. 03). A segunda é a necessidade de não padronizar os arranjos de coordenação das redes de implementação de elementos programáticos, tal como as estruturas organizacionais sujeitam-se a critérios contingenciais – níveis mais complexos de interdependência externa e/ou interna, demandando arranjos de coordenação mais ou menos complexos (ECHEBARRIA, 2001; BRINKERHOFF, 1996).

A escolha do gerente do elemento programático deve se pautar pelo alinhamento entre perfis gerenciais pessoais e requeridos pelas especificidades do arranjo. É preferível que o gerente de elemento programático intrasetorial seja o próprio dirigente da organização. Já em relação aos elementos programáticos multissetoriais, seu gerente ou coordenador da rede de organizações deve depender do arranjo de coordenação adotado.

A alinhamento vertical se estabelece com a pactuação vertical, a implantação de formas de pactuação de resultados entre Governo (“contratante”) e a rede de implementação de cada elemento programático (“contratado”, representado pelo conjunto de organizações implementadoras), representado pelo gerente do elemento programático, o coordenador da rede de nós implementadores. Os resultados, objeto da pactuação, devem ser as metas dos elementos programáticos (presumivelmente alinhadas com as metas mobilizadoras) e o Governo deve assegurar os meios necessários para seu alcance, com tratamento diferenciado na alocação de recursos (não contingenciamento, precedência na alocação de força de trabalho e recursos informacionais, flexibilidades gerenciais, principalmente em

relação a compras e contratos, etc.), expandindo a concepção de orçamento voltado para resultados. O monitoramento e avaliação da pactuação deve ser responsabilidade da Central de Resultados (que será objeto de tópico específico adiante) e deve haver claros incentivos meritocráticos (reconhecimento ou censura pública de gerentes de elemento programático e equipes envolvidas) e financeiros (bônus e remuneração variável) que reforcem o alcance das metas pactuadas por parte dos responsáveis pela sua implementação. A Figura 4 ilustra o alinhamento vertical.

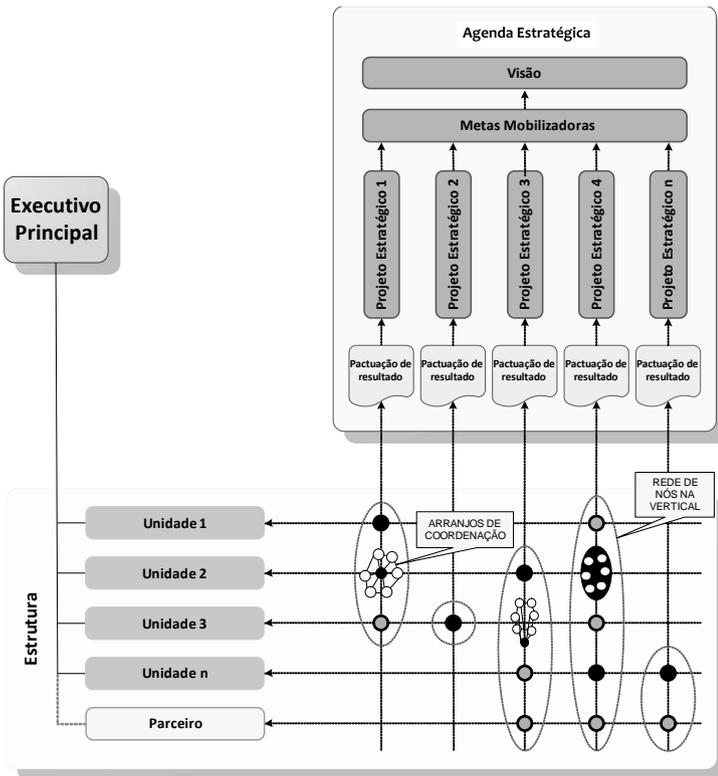


Figura 4. Alinhamento Vertical

Por outro lado, o alinhamento vertical não proporciona apenas uma plataforma de implementação, mas também uma plataforma de formulação matricial de resultados dos elementos programáticos.

4.2. Alinhamento Horizontal

Realizar o alinhamento horizontal é integrar e ajustar as organizações aos elementos programáticos com os quais se relacionam, analisando e promovendo a sua adequação e prontidão. Vistas na perspectiva horizontal, haverá conjuntos de nós simples formados por organizações uniprogramáticas (envolvida com a implementação de apenas um elemento programático) e conjuntos de nós complexos, formados por organizações multiprogramáticas (envolvidas com a implementação de dois ou mais elementos programáticos, uni ou multissetoriais). O alinhamento horizontal é essencialmente uma tarefa de conciliação e convergência de agendas, buscando inserir na agenda da organização sua contribuição com a geração de resultados dos elementos programáticos prioritários. A figura 5 ilustra esta busca de convergência entre elementos programáticos e unidades organizacionais.

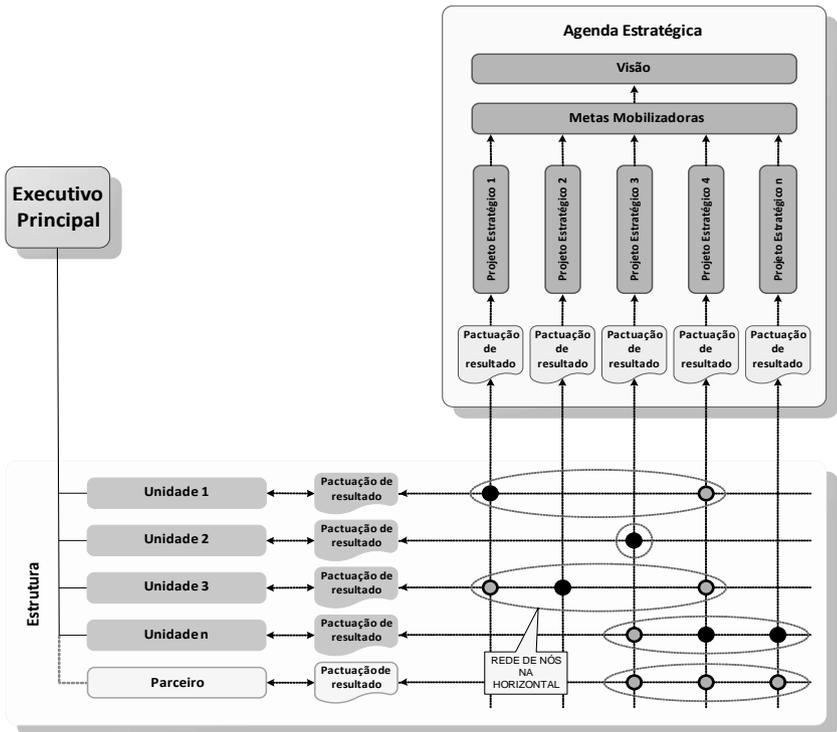


Figura 5. Alinhamento Horizontal

O alinhamento das agendas deve resultar, em alguma extensão, em perspectiva micro-organizacional, no alinhamento do modelo de gestão das organizações, de tal forma a ajustar estratégias (a nova agenda, conciliada com os resultados dos elementos programáticos que perpassam a organização), estruturas, processos, perfil da força de trabalho e sistemas informacionais.

Para tanto, a promoção do alinhamento horizontal de cada organização requer três ações fundamentais: planejamento estratégico, diagnóstico institucional e mudança organizacional. O planejamento estratégico deve ser utilizado para alinhar as estratégias organizacionais aos resultados dos elementos programáticos relacionados, harmonizando-os com outras demandas identificadas, ou inserindo na agenda estratégica das organizações os resultados dos elementos programáticos com os quais se relaciona. Não deve haver dogmatismo metodológico no âmbito do que se denomina “planejamento estratégico”, mas a utilização de metodologias atuais deverá proporcionar, minimamente, definições concernentes à identidade organizacional (análise do ambiente externo, atores-chave e declarações de missão), incorporando os compromissos com os resultados de programas. O diagnóstico institucional busca avaliar a efetiva prontidão para a implementação do novo alinhamento estratégico. O diagnóstico deve ser abrangente e suportar a execução da estratégia reformulada. A mudança organizacional pode implicar na revisão de estruturas, processos, pessoas e sistemas informacionais para a melhoria e alinhamento de todo o conjunto das áreas de gestão às novas estratégias.

O diagnóstico poderá evidenciar diferentes condições organizacionais de implementação: organizações que estão prontas para contribuir na geração de resultados dos elementos programáticos com os quais se relacionam, em relativa harmonia com outras demandas; organizações que requerem pequenos ajustes de modo a se habilitarem a contribuir de forma efetiva para geração de resultados dos elementos programáticos, implicando na necessidade de se pactuar metas de desenvolvimento institucional e se obter algum auxílio externo nesse sentido; e organizações que possuem baixas condições de contribuição, requerendo interven-

ção ou intensivo esforço de transformação. O conjunto de diagnósticos poderá ser um valioso insumo para a formulação de políticas abrangentes de gestão pública, de forma que poderá modelar instrumentos, foco e incentivos específicos para a modernização na perspectiva micro-organizacional.

Analogamente ao alinhamento vertical, a pactuação de resultados entre Governo (como “contratante”, por meio da central de resultados) e Organizações (como “contratadas”, por meio de seus dirigentes) também é estabelecido no alinhamento horizontal. Além disso, há a pactuação externa por meio do estabelecimento de termos de parceria com organizações extra-governo (organizações não-governamentais, parcerias público-privado, etc.). Os resultados pactuados devem ser minimamente refletidos nas metas dos elementos programáticos que se relacionam com a organização e outros resultados prioritários vinculados a outras demandas identificadas. Igualmente, neste caso, o Governo deve assegurar os meios necessários ao pleno cumprimento do pacto. O monitoramento e avaliação são realizados pela Central de Resultados, mediante incentivos meritocráticos (reconhecimento ou censura pública de dirigentes de organizações) e financeiros (bônus e remuneração variável para dirigentes de organizações e equipes envolvidas).

4.3. Outros alinhamentos

Os elos 3, 4 e 5 relacionam organizações e elementos programáticos a recursos orçamentários e financeiros, pessoas e sistemas informacionais, respectivamente. Estes são elos secundários do elo 2, no sentido de que devem se vincular aos nós de elementos programáticos-organizações. Porém, sua desconsideração impede o alcance de resultados, porque não serão providos os meios necessários.

No que concerne ao elo 3, a abordagem da Gestão Matricial de Resultados sugere alinhar os processos de orçamentação, de execução financeira e de controle aos requerimentos estabelecidos na agenda estratégica de Governo. Significa que os recursos devem

ser alocados e disponibilizados segundo as prioridades estabelecidas na agenda estratégica.

O elo 4 aborda a dimensão das pessoas e implica a incorporação da gestão estratégica de recursos humanos, a gestão do conhecimento e o desenvolvimento de lideranças. Primeiramente, a gestão estratégica de recursos humanos deve focar em promover o alinhamento das competências para a realização dos compromissos verticais (programas) e horizontais (organizações). Além disso, deve adotar avaliação de desempenho e sistemas de remuneração baseados em competências e resultados (vinculados às pactuações de resultados verticais e horizontais). Em segundo, a gestão do conhecimento deve focar em criar redes de conhecimento (internas e externas) e esferas de diálogo que possibilitem o intercâmbio de experiências e o reforço recíproco entre políticas e programas. Em terceiro, o fortalecimento do sistema de liderança deve melhorar a capacidade de fornecer direcionamento estratégico, integrador das ações e promotor da motivação a partir do comprometimento (das mentes) em substituição aos sistemas tradicionais centrados no comando e controle (das mãos).

O elo 5 liga programas e organizações a tecnologias informacionais, essenciais para proporcionar não apenas a otimização dos processos de trabalho, mas para garantir o monitoramento e avaliação de resultados, a transparência das ações e a base de relacionamento sobre a qual os diversos nós se integrarão.

Como contrapartida dos elos 3, 4 e 5, é necessário que se busque alinhar as áreas de suporte de Governo (orçamento, finanças, controle, recursos humanos, compras, recursos logísticos, tecnologia da informação, etc.), usualmente estruturadas sob a forma de sistemas centrais altamente normatizados e padronizados, com a lógica matricial, no sentido de que estas áreas de suporte devem conferir um tratamento diferenciado aos nós prioritários.

5. A CENTRAL DE RESULTADOS E O CONTROLE MATRICIAL

A central de resultados do Governo é um locus de definição, monitoramento e avaliação de resultados integrado com as perspectivas vertical e horizontal, no qual ocorre a gestão intensiva de elementos programáticos da estratégia de forma integrada com a gestão intensiva de organizações. A central de resultados deve proporcionar o controle matricial, a verificação abrangente, integrada e sistêmica do alcance dos resultados prioritários e os recursos alocados para sua consecução e, em função disto, a indicação de correções de curso adequadas (no sentido de ajustarem as ações ou se reprogramarem os resultados).

A central de resultados é uma espécie de sala de situação e central de planejamento do Governo, não apenas porque monitora, informa e (re)programa, mas porque, por estas razões, coordena e exerce um controle estratégico vital, no sentido de que deve estar atenta aos redirecionamentos necessários, não ao registro passivo dos atos e fatos ou a simples análises se convergem ou divergem dos resultados de governo.

A metáfora da sala de situação ou sala de guerra deixa claro que a central de resultados é um instrumento essencial de deliberação, uma central de ação, a partir da qual decisões corretivas, punitivas e compensatórias devem proceder de ciclos de feedback curtos. O foco não está na coleta e processamento da informação, mas na qualificação do julgamento e na redução do tempo de reação.

A central de resultados constitui os nervos e o cérebro do Governo. Por esta razão, deve ser dotada de clara e inequívoca centralidade, estando muito próxima ao executivo principal. A Figura 6 ilustra o posicionamento da central de resultados, com destaque para as setas vermelhas representando os principais fluxos de informação.

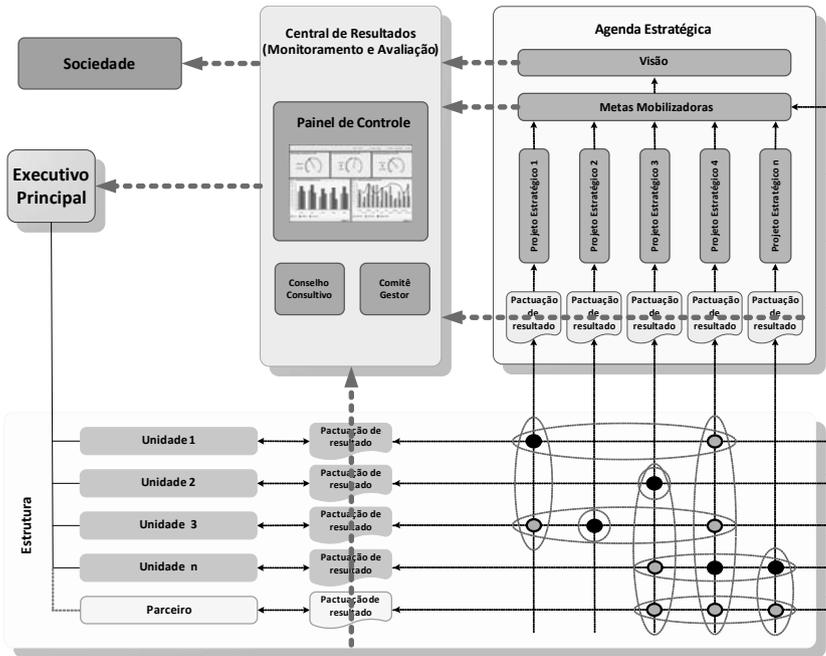


Figura 6. Posicionamento da Central de Resultados

A central de resultados deve produzir esquemas peculiares de monitoramento e avaliação, embora estes devam estar essencialmente ancorados nas pactuações verticais e horizontais. Os arranjos de monitoramento e avaliação devem possuir diferentes ciclos e modalidades). Além disso, é vital a integração entre a central de resultados e a comunicação social e os sistemas de controle interno e externo, para promover a transparência e a responsabilização.

Vale ressaltar que, na condição de instância de pactuação de resultados, uma função essencial da central de resultados é proporcionar condições para boas relações contratuais acerca dos quatro elementos básicos de uma relação contratual: metas, meios, controle e incentivos.

Finalmente, a Central de Resultados pode engendrar arranjos peculiares como colegiados (comitês de avaliação internos ou externos) responsáveis pela prestação de contas, transparência, controle

social, etc. Nesse sentido, recomenda-se a instituição de um Conselho, formado por representantes das diversas partes interessadas com o papel de dispor sobre os ciclos e modalidades do processo de monitoramento e avaliação, dando ao mesmo maior legitimidade.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em sentido mais amplo, a Gestão Matricial de Resultados se baseia numa concepção que combina elementos da estratégia (metas mobilizadoras, metas programáticas) e da estrutura (unidades, recursos, etc.), que pode, em princípio, ser aplicada tanto em perspectiva macro e pluriorganizacional (no âmbito geral de governos supranacionais, nacionais, estaduais locais, etc.), quanto em perspectiva intraorganizacional (no âmbito interno de organizações governamentais, empresas privadas e entidades comunitárias, e suas unidades). A Gestão Matricial de Resultados é, nesse sentido, um instrumento de governança.

Governança é a palavra-chave da Gestão Matricial de Resultados porque, em última análise, o propósito é alavancar capacidades, principalmente a capacidade do estado⁷ para a obtenção de resultados de desenvolvimento, a partir da habilidade das organizações de alcançar seus objetivos de maneira eficaz e sustentável.

Esta abordagem já foi aplicada com sucesso em diferentes esferas do governo brasileiro. Na esfera federal, o Ministério da Saúde desenvolveu um modelo de gestão para resultados fundamentado nas metodologias da Gestão Matricial de Resultados e Balanced Scorecard (BSC) (TEMPORÃO; BASSIT, 2009). A implementação deste modelo envolveu um grande processo de transformação organizacional que abrangeu: a remodelagem da estrutura e dos processos, inovações na gestão de pessoas e de tecnologia, e uma iniciativa de otimização de custos. Em decorrência do trabalho realizado, aproximadamente 70% das ações previstas na agenda estratégica do Ministério da Saúde (MS) obtiveram o desempenho satisfatório no primeiro ciclo de avaliação realizado.

Na esfera estadual, Minas Gerais (MG) desenvolveu o projeto ‘Choque de Gestão’, o qual introduziu uma cultura de gestão para resultados, viabilizando o equilíbrio das contas públicas, aumento da capacidade de investimentos e melhoria significativa da qualidade dos serviços prestados (VILHENA *et al*, 2006; SARAIVA; GOMES, 2008). A iniciativa de Minas Gerais foi posteriormente adotada por diversos outros estados e contribuiu de maneira expressiva para a disseminação da gestão para resultados no país.

Na esfera municipal, a Prefeitura de Curitiba foi pioneira na implementação da gestão para resultados. Neste caso, todos os 28 órgãos da prefeitura assinaram os contratos de gestão (GIACOMINI; MARINI; AFONSO, 2009). Estes acordos contemplavam 543 metas, dos quais 446 (82%) foram cumpridas dentro do prazo, conforme mensurado na avaliação dos resultados da prefeitura (CURITIBA, 2009).

Em suma, trata-se de uma clara aposta na racionalidade, buscando-se vincular meios a fins preestabelecidos, numa evidente demonstração da “mão visível” gerencial dos governos. Esta aposta se contrapõe às visões renunciadoras, segundo as quais a “redução” das agendas (em torno de iniciativas reducionistas ou pouco desafiadoras) seria um requisito da crescentemente complexa e fragmentária “realidade”, e constitui uma afirmação substantiva de que os governos democráticos demandam cada vez mais um robusto comprometimento com resultados.



REFERÊNCIAS

AGRANOFF, R.; MCGUIRE, M. Big questions in public networks management research. In: **Journal of Public Administration Research and Theory**, 2001, n 11:3:296.

AKAO, Y. **Kanri**: policy deployment for successful TQM. Productivity. Cambridge: Press, 2001.

ECHEBARRIA, Koldo. **Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública**. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 2001, 5-9 Nov.

BARDACH, Eugene. **The Implementation Game**. What Happens After a Bill Becomes A Law. Cambridge: The MIT Press, 2001.

BÖRZEL, Tanja. Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks. In: **Public Administration**, 1998, n 76:253-73.

BOYNE, George et al. **Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management**. Cambridge: University Press, 2006.

BOUCKAERT, Geert; HALLIGAN, John. **Managing Performance: International Comparisons**. Routledge, 2008.

BRINKERHOFF, Derick W. Coordination Issues in Policy Implementation Networks: an illustration from Madagascar's environmental action plan. In: **World Development**, vol. 24, n° 9, 1996 (pp. 1497-1510).

BURNS, T.; STALKER, G. M. The management of innovation. Tavistock, 1961.

CREECH, Bill. **The five pillars of TQM: How to Make Total Quality Management Work for You**. Plume, 1995.

CURITIBA. **Secretarias de Curitiba cumprem 82% das metas do Contrato de Gestão**. Disponível em <http://www.curitiba.pr.gov.br/Noticia.aspx?n=16440>. Acesso em: Julho de 2009.

GIANCOMINI, Homero; MARINI, Caio; AFONSO, Alexandre. **Em busca de uma terceira geração de reformas gerenciais: o modelo de gestão para resultados da cidade de Curitiba**. II Congresso Consad de Gestão Pública., 2009.

GOTTFREDSON, Mark; SCHAUBERT, Steve. **The Breakthrough Imperative**. Harper Collins Publishers, 2008.

GRINDLE, M. **Getting Good Government**. Capacity Building in the public sector of developing countries. Boston: Harvard University Press, 1997.

HALACHMI, Arie; BOUCKAERT, Geert. **Organizational Performance and Measurement in the Public Sector**. Quorum, 1996.

HRONEC, Steven. **Vital Signs: Using Quality, Time, and Cost Performance Measurements to Chart Your Company's Future**. Amacom, 1993.

JANN, Werner; REICHARD, Christoph. Evaluating best practice in central government modernization. In: WOLLMANN, H. **Evaluation in Public-Sector Reform. Concepts and Practice in International Perspective**. Cheltenham/Northampton, 2003.

KAPLAN, Robert; NORTON, David. **Strategy Maps: Converting Intangible Assets into Tangible Outcomes**. Harvard Business School Press, 2004.

LAMBERT, Douglas. **Supply Chain Management: Processes, Partnerships, Performance**. Supply Chain Management Institute, 2005.

LOPES, C.; THEISON, T. **Ownership. Leadership and Transformation**. Can We Do Better for Capacity Development? UNDP/Earthscan, 2003.

MARR, Bernard. **Managing and Delivering Performance**. Elsevier, 2009.

MIZRAHI, Yemile. **Capacity Enhancement Indicators**. Review of the Literature. World Bank Institute Working Papers, 2004. No. 37232.

MORGAN, G. **Images of organization**. Sage, 1997.

NEELY, Andy. **Business Performance Measurement: unifying theory and Integrating Practice**. 2. ed. Cambridge University Press, 2007.

NEELY, Andy; ADAMS, Chris. **The performance prism**. Financial Times Prentice Hall, 2002.

POISTER, Theodore. **Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations**. Wiley, 2003.

PMBOK. Project Management Institute. Four. Campus, 2004.

PORTER, Michael. **Competitive Advantage: creating and sustaining performance**. Free Press, 1985.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation: How Great Expectations In Washington Are Dashed In Oakland.** Berkely: University of California Press, 1973.

RUMMLER, Gary; BRACHE, Alan. **Improving Performance: how to manage the white space in the organization chat.** Jossey-Bass, 1995.

SARAVIA, Enrique. Redes, Organizações em Rede e Organizações Virtuais – as novas configurações organizacionais. In: **Revista Portuguesa e Brasileira de Gestão**, 2002, v. 1, n. 1.

SARAVIA, Enrique; GOMES, Ricardo. Management in South America: what happened in the last ten years? In: **Public Management Review**, Routledge, 2008., v. 10, n. 4.

SEGONE, Marco. Enhancing evidence-based policymaking through country-led monitoring and evaluation systems. In: **Country-led monitoring and evaluation systems.** UNICEF, 2008.

SERRA, Albert. **La transversalitat en la gestió de polítiques públiques.** Síntesi, Institut d'Edicions de la Diputació de Barcelona, 2004.

TEMPORÃO, José; BASSIT, Márcia. **Implementação do Mais Saúde: o desafio de transformar o Ministério da Saúde.** XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 2009.

TOLBERT, P.; ZUCKER, L. **The institutionalization of institutional theory.** In: *The handback of organizational studies sage* 1997.

VILHENA, R.; MARTINS, H. F.; MARINI, C.; GUIMARAES, T. B. **O Choque de Gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

WALTON, Mary. **The Deming Management Method.** New York: Perigree Books, 1988

WOODWARD, J. **Industrial organization: theory and practice.** Oxford University Press, 1965.

NOTAS

1. Este capítulo é uma atualização da obra “Um Governo Matricial® – Estruturas em Rede para Geração de Resultados de Desenvolvimento”, apresentada por Caio Marini e Humberto Falcão Martins no IX Congresso del CLAD de 2004, em Madrid, Espanha.
2. Dentre as quais se destacam: Balanced Scorecard (BSC) (KAPLAN, NORTON, 2004); Bain & Company (GOTTFREDSON, SCHAUBERT, 2008); Prisma de Performance (ênfase em stakeholders) (NEELY, ADAMS, 2002); Hoshin Kanri (AKAO, 1991); Rummler & Brache (variáveis de desempenho em objetivos, projeto e gestão) (RUMMLER, BRACHE, 1995); Quantum (medidas de tempo, qualidade e custo) (HRONEC, 1993); Cadeia de Valor de Porter (PORTER, 1985); *Total Quality Management – TQM* (CREECH, 1995); PMBOK (áreas do conhecimento e ciclo de vida do projeto) (PMBOK, 2004); e Supply Chain Management, (LAMBERT, KNEMEYER, 2005).
3. O PDCA (do inglês, *Plan, Do, Check, Act*) é um ciclo de melhoria contínua que significa “Planejar-Fazer-Verificar-Agir”. O PDCA é a descrição da forma como as mudanças devem ser efetuadas em uma organização. Não inclui apenas os passos do planejamento e implementação da mudança, mas também, a verificação se as alterações produziram a melhoria desejada ou esperada, agindo de forma a ajustar, corrigir ou efetuar uma melhoria adicional com base no passo de verificação. A metodologia foi desenvolvida por Walter A. Shewhart na década de 30 e consagrada por William Edwards Deming a partir da década de 50 (Walton, 1988).
4. Relativamente à questão da transversalidade, a Gestão Matricial de Resultados tanto permite um tratamento mais apropriado às questões transversais, aquelas que perpassam várias unidades organizacionais, demandando um tratamento relacional e uma visão multidimensional poliédrica (SERRA, 2004), na medida em que proporciona uma solução que dispensa a criação de unidades transversais específicas; quanto considera que todos programas governamentais são, em alguma extensão, transversais, merecendo, portanto, um tratamento relacional.
5. A concepção de alinhamento ou de ajustamento (*fitness*) estrutural, assim como de uma grande parte das abordagens contemporâneas sobre gestão e

transformação organizacional, se baseia no argumento contingencialista da covariação estrutural. A noção de covariação estrutural coloca em relevo a relação entre a estrutura organizacional e a dinâmica do ambiente externo à organização, a partir de variáveis tais como tecnologia, mercado e pessoas (BURNS, STALKER, 1961; WOODWARD, 1965). A grande contribuição destas escolas foi a proposição de que há uma dinâmica organizacional em função do ambiente externo, na medida em que há variações na tecnologia (inovação), mercados (expansão, diversificação) e pessoas (cultura); varia a estrutura, de tal forma que a organização possa se manter capaz de responder e provocar demandas do ambiente e, por conseguinte, sustentar sua sobrevivência. A utilidade do conceito de covariação estrutural decorre da própria complexidade da sociedade contemporânea, marcada por incertezas, imprevisibilidades, turbulências e perplexidades, que impõem às organizações contemporâneas ameaças e oportunidades decorrentes de variáveis econômicas, mercadológicas, culturais ou tecnológicas cada vez mais instáveis. (TOLBERT, ZUCKER, 1997).

6. A cadeia de valor é definida como o levantamento de toda a ação ou processo necessário para gerar ou entregar produtos ou serviços a um beneficiário. É uma representação de todas as atividades de uma organização e permite melhor visualização do valor ou do benefício agregado no processo, sendo utilizada amplamente na definição dos resultados e impactos de organizações. Um diagrama de cadeia de valor permite definir os impactos que organizações, projetos ou processos pretendem alcançar (quais resultados pretende-se atingir), estabelecer quais produtos ou serviços se deseja entregar, quais são as ações e insumos necessários para gerar os produtos ou serviços estabelecidos. (VILHENA, et al, 2006).

7. Duas referências essenciais para o conceito de capacidades estatais são Grindle, M. (1997), Lopes & Theison (2003) e Mizrahi (2004).



CAPÍTULO 2

Implementação do Mais Saúde:
o desafio de transformar o
Ministério da Saúde

DESENVOLVIMENTO INSTITUCIONAL NO MINISTÉRIO DA SAÚDE – CONSTRUÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO DE UM MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS

Márcia Bassit

Gilberto Porto Barbosa

João Paulo Martins Melo

1. MAIS SAÚDE: O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO DO SETOR SAÚDE

O PAC, Programa de Aceleração do Crescimento, é a estratégia nacional de desenvolvimento do Governo Federal brasileiro, a qual foi lançada em janeiro de 2007, com a criação do PAC Infra-estrutura, sob o comando da Casa Civil (BRASIL, 2007). Além do PAC Infra-estrutura, o Programa de Aceleração de Crescimento é composto por vários outros programas setoriais, entre os quais, pode-se citar o Plano de Desenvolvimento da Educação – PDE, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRO-NASCI e o PAC do Setor Saúde, também conhecido como Mais Saúde, cujo grande objetivo é melhorar as condições de saúde da população brasileira, fortalecendo a saúde como uma frente estratégica de geração de desenvolvimento social e econômico (BRASIL, 2008).

Reconhecendo os avanços obtidos pelo Sistema Único de Saúde, o programa Mais Saúde visa contribuir para a superação dos obstáculos ainda encontrados na consolidação do SUS. Com este propósito, o Mais Saúde, que se constitui na agenda estratégica do Ministério da Saúde, tem como orientação principal as sete diretrizes estratégicas apresentadas abaixo:

- i) Consolidar um sistema de saúde universal, equânime e integral, mediante um conjunto de ações concretas voltadas para o investimento em capital físico e nos profissionais de saúde;

- ii) Consolidar as ações de Promoção da Saúde e a Inter-setorialidade no centro da estratégia, com um novo modelo de atenção centrado na busca de qualidade de vida como uma política nacional e federativa de governo;
- iii) Priorizar os objetivos e as metas do Pacto pela Saúde, na dimensão do Pacto pela Vida, o qual representa um compromisso firmado entre os gestores do SUS em torno de prioridades que apresentam impacto sobre a situação de saúde da população brasileira (BRASIL, 2006);
- iv) Aprofundar a estratégia de regionalização, de participação social e de relação federativa, seguindo as diretrizes aprovadas pelo Pacto da Saúde;
- v) Fortalecer o Complexo Produtivo e de Inovação em Saúde, permitindo associar o aprofundamento dos objetivos do Sistema Único de Saúde com a transformação necessária da estrutura produtiva do País;
- vi) Dar um expressivo salto na qualidade e na eficiência das unidades produtoras de bens e serviços e de gestão em saúde, associando a flexibilidade gerencial ao compromisso com metas de desempenho;
- vii) Equacionar a situação de subfinanciamento do SUS, envolvendo a regulamentação da legislação existente e a participação adequada e estável da receita pública no financiamento da saúde.

Em sua totalidade, o Mais Saúde possui setenta e três medidas, cento e sessenta e cinco metas e uma destinação de recursos de quase noventa bilhões de reais previstos para o período de 2008 a 2011, o que possibilita que o programa tenha um impacto significativo não só na melhoria da saúde no país, mas também na geração de investimentos, inovação, renda, emprego e receitas para o Estado brasileiro (BRASIL, 2008).

O fortalecimento da gestão e das instituições são condições essenciais para viabilizar a realização bem-sucedida do Mais Saúde e o desenvolvimento da saúde no país. Dessa forma, o Ministério

da Saúde concebeu um modelo de gestão para resultados, sob a coordenação da Secretaria Executiva utilizando a metodologia do Governo Matricial combinado com o Balanced Scorecard (BSC).

2. O PROJETO MAIS GESTÃO É MAIS SAÚDE – FASE I

Para o desenvolvimento do modelo de gestão para resultados do Ministério da Saúde, foi criado um projeto denominado Mais Gestão é Mais Saúde, cujo lançamento ocorreu em fevereiro de 2008. Este projeto, que contou com o apoio da Organização Pan-Americana de Saúde (OPAS, escritório regional das Américas da Organização Mundial de Saúde - OMS), foi desenvolvido pela Coordenação Geral de Modernização e Desenvolvimento Institucional (CGMDI) da Secretaria Executiva do Ministério da Saúde, juntamente com a equipe do Instituto Publix.

Durante a realização do projeto Mais Gestão é Mais Saúde houve uma grande mobilização do corpo técnico e gerencial do Ministério da Saúde e a geração de uma quantidade expressiva de informações. Com objetivo de envolver a equipe do Ministério com o projeto foi composto por equipes de diversas áreas conforme representa a Figura 1:



Figura 1: Modelo de atuação da equipe do projeto Mais Gestão é Mais Saúde – Fase I

Para alcançar os resultados pretendidos, a fase I do projeto Mais Gestão é Mais Saúde foi organizada em três etapas, envolvendo: Diagnóstico, Elaboração do Modelo de Gestão Estratégica e Mapeamento dos processos.

2.1 O diagnóstico

O Diagnóstico do Ministério da Saúde foi realizado com o objetivo de identificar sua capacidade de cumprir a missão institucional e implementar o Mais Saúde no horizonte de tempo previsto. Para obter esses resultados, o diagnóstico foi composto pelas etapas: i) Identificar os problemas que de alguma maneira afetam o desempenho da organização; ii) Buscar informações sobre os problemas identificados; iii) Analisar as informações obtidas; e iv) Fazer recomendações de melhoria a partir das conclusões do diagnóstico.

A metodologia utilizada baseou-se numa análise multidimensional que contemplou sete dimensões: estratégia, estrutura, modelo institucional, processos, pessoas, sistemas de informações e custos e investimentos. Cada uma das dimensões foi avaliada tanto individualmente quanto em relação ao alinhamento existente entre as mesmas, naquele momento. Uma das vantagens obtidas em relação ao emprego desta metodologia foi a do favorecimento de um olhar mais amplo sobre toda a instituição, que permitiu identificar interrelações diversas na dinâmica da organização.

Como resultado, o diagnóstico consolidado permitiu a identificação de entraves que ocorrem de forma generalizada na instituição e/ou que prejudicam seu desempenho global. Todo o diagnóstico foi sintetizado em tópicos que descreveram a situação na ocasião da análise, os problemas encontrados e as propostas de mudança para cada uma das dimensões analisadas. Um sinalizador (verde, amarelo ou vermelho) identificava a gravidade da situação da Unidade como demonstra a Figura 2.

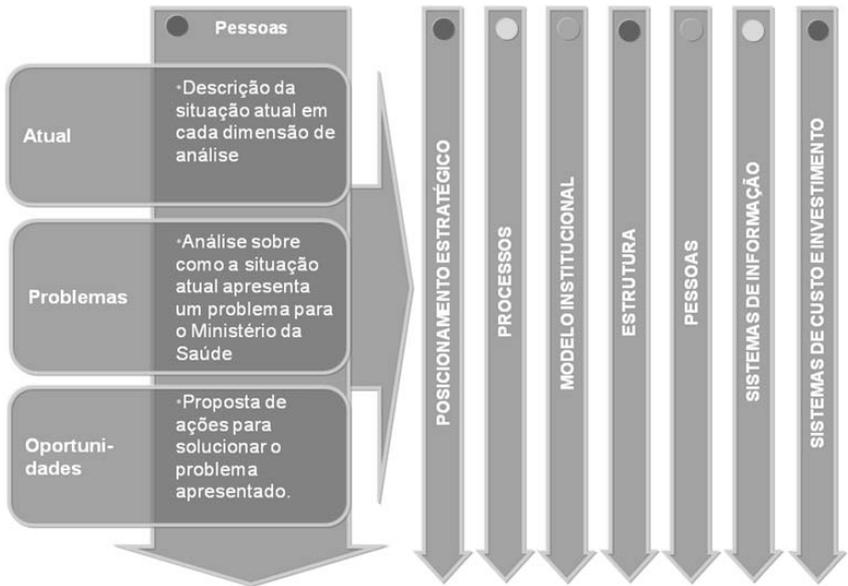


Figura 2: Elementos utilizados na modelagem organizacional do Ministério da Saúde

O projeto trouxe ainda alguns resultados indiretos para o Ministério da Saúde. Por ocasião dos trabalhos desenvolvidos, o Mais Saúde foi amplamente disseminado dentro e fora da organização, o que serviu para que muitos compreendessem e se apropriassem da estratégia da organização e quais os principais obstáculos para sua implementação gerando o comprometimento para a mudança.

2.2 Elaboração do Modelo de Gestão Estratégica

O novo Modelo de Gestão Estratégica do Ministério da Saúde teve como objetivo a construção de um processo que permitisse o gerenciamento da estratégia e dessa forma contribuísse para sua implementação. Como primeira etapa foi realizada a tradução do Mais Saúde em um mapa estratégico, instrumento da metodologia do Balanced Scorecard para comunicar a estratégia aos seus públicos de interesse de forma acessível que está ilustrado na Figura 3.

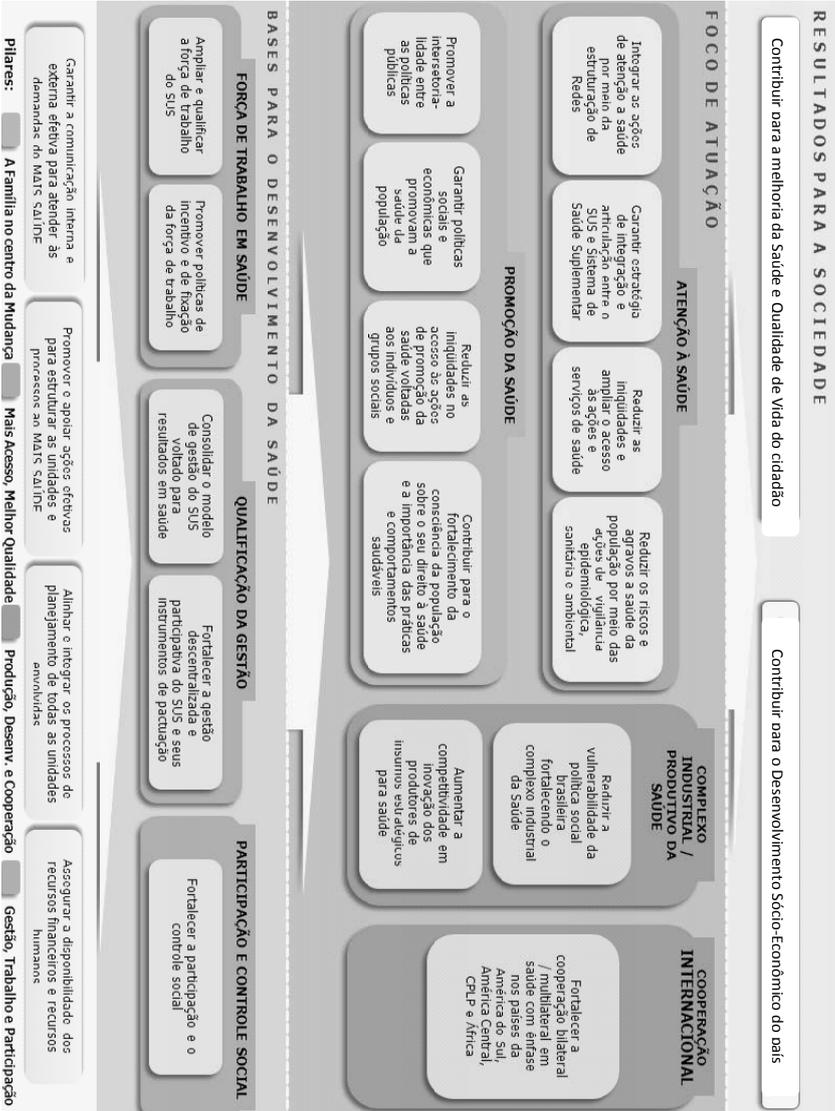


Figura 3: Mapa Estratégico do Mais Saúde

Dessa forma, foram identificadas quais as responsabilidades de cada uma das unidades da administração direta e órgãos vinculados ao Ministério da Saúde na implementação do programa, detalhando as medidas do Mais Saúde em ações, com datas e responsáveis, possibilitando a adoção de uma abordagem de gestão de projetos para as iniciativas relacionadas ao Mais Saúde, o que contribuiu significativamente para a coordenação destas iniciativas e a obtenção de resultados.

Foi também realizado um processo de pactuação, com o Ministro, das responsabilidades das unidades da administração direta e órgãos vinculados na implementação do Mais Saúde, suprimindo lacunas e sobreposições de responsabilidades e desenvolveu uma sistemática de monitoramento da agenda estratégica.

O modelo de monitoramento da estratégia construído é atualizado mensalmente e ainda são realizados dois ciclos de reuniões gerenciais de acompanhamento: reuniões bimestrais de monitoramento e controle e reuniões semestrais de aprendizado estratégico. O ciclo de monitoramento e controle tem como objetivo avaliar o desempenho do Mais Saúde, analisando a performance obtida, identificando problemas e gargalos e propondo soluções para os pontos em que o desempenho não esteja satisfatório. Já o ciclo de aprendizado estratégico verifica se as premissas que fundamentam o Programa Mais Saúde continuam válidas.

O monitoramento intensivo do Mais Saúde possibilitou que o Ministério tivesse informações adequadas para fazer eventuais correções que aumentaram a capacidade de implementação do Mais Saúde.

2.3 Mapeamento dos Processo de Trabalho

A partir do Mais Saúde, foi identificado o nível de prontidão dos processos da Secretaria Executiva para atender suas demandas estratégicas como representado na Figura 4. O foco foi nos processos da Secretaria Executiva devido ao papel desempenhado por esta Secretaria, que auxilia o Ministro na coordenação ministerial, oferece suporte técnico-administrativo e contribui para o desenvolvimento institucional do Ministério da Saúde e de todo o SUS.

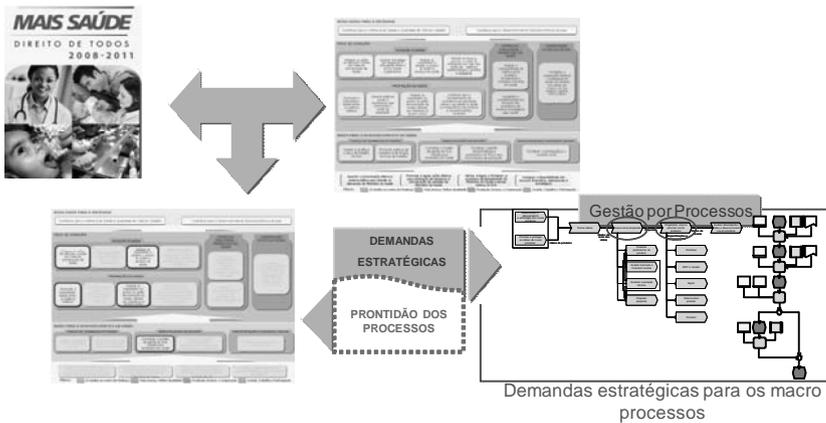


Figura 4: Análise de prontidão dos processos a partir da estratégia

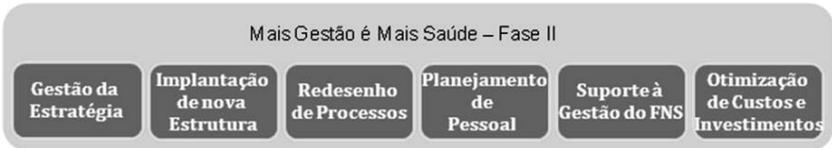
Em decorrência do diagnóstico da prontidão dos processos também foram elaboradas propostas de intervenção nos processos da Secretaria Executiva, de modo que esta secretaria seja capaz de viabilizar os resultados contratualizados por ela no Mais Saúde e o cumprimento do seu papel institucional.

As propostas de intervenção elaboradas solucionaram ou atenuaram os principais gargalos destes processos, que impactam todo o Sistema Único de Saúde, por lidarem com questões como a gestão do Sistema Único de Saúde, a logística de medicamentos, o repasse de recursos a estados e municípios, entre outros. As principais intervenções estavam relacionadas com a sistematização de processos, vinculação dos processos à estratégia organizacional, automatização de etapas repetitivas realizadas manualmente, eliminação de etapas redundantes, integração de processos, padronização de modelos e análises e criação de pontos de controle gerenciais.

3. Projeto Mais Gestão é Mais Saúde - Fase II

Com a finalidade dar continuidade às melhorias iniciadas na fase I do projeto Mais Gestão é Mais Saúde, foi planejada uma se-

gunda fase do projeto. Esta nova fase também contou com o apoio da Organização Pan-Americana de Saúde e o envolvimento dos gestores e técnicos do ministério, condições que se mostraram essenciais para o sucesso da Fase I. A Fase II do Projeto Mais Gestão é Mais Saúde teve como escopo as frentes representadas na Figura 5 abaixo:



3.1 Implementação do Modelo de Gestão Estratégica

Esta etapa assessorou o Ministério da Saúde na condução do processo de monitoramento e avaliação da agenda estratégica, auxiliando na resolução de dificuldades e contribuindo para que o processo seja institucionalizado e incorporado à cultura do ministério.

Também foi realizada a definição de um conjunto de indicadores operacionais para o monitoramento de aspectos críticos dos processos da Secretaria Executiva, de modo que os gestores possam ter um panorama claro do desempenho destes processos em seus aspectos mais relevantes para o adequado funcionamento do ministério.

Foram realizadas ainda ações de comunicação dos resultados para o Ministério da Saúde com objetivo de que todos os colaboradores pudessem acompanhar a evolução das ações e participar da gestão com objetivo que possam contribuir para os resultados da organização.

3.2 Alinhamento da estrutura organizacional

Como resultado do Diagnóstico Institucional e da necessidade de alinhamento com a estratégia organizacional representada pelo Mais Saúde, foi implementada uma mudança na estrutura do Ministério da Saúde por meio do Decreto 6.860 de 27 de Maio de 2009.

A nova estrutura do Ministério da Saúde contemplou mudanças significativas em sua forma de organização do trabalho e que eliminou diversos problemas identificados no diagnóstico.

Com objetivo de gerar o comprometimento das áreas para a implementação da nova estrutura foram realizadas reuniões de alinhamento com todas as lideranças sobre as mudanças nas competências das áreas e novo perfil desejado. Durante essas reuniões foram avaliadas ações, projetos e processos sob responsabilidades das áreas e como a mudança na estrutura organizacional implicará na redefinição dos papéis das áreas. Esse alinhamento foi importante para que na transição dos modelos de organização não existissem problemas. Com a conclusão dessa etapa de alinhamento foi desenvolvido um projeto de comunicação interna com objetivo de toda a organização tivesse conhecimento das mudanças implementadas.

Para que a mudança gerasse os resultados esperados foi importante que toda a equipe do Ministério da Saúde estivesse envolvida e mobilizada com o novo projeto organizacional. Para conseguir essa mobilização foi desenvolvido um trabalho de coaching junto às lideranças das áreas que enfrentaram mudanças para que estes estivessem preparadas para conduzir junto à suas equipes a melhor estratégia de comunicação, identificação das resistências e avaliação de ações necessárias para a implementação do novo modelo sem interrupção nos serviços e projetos desenvolvidos pela unidade.

3.3 Alinhamento das pessoas

Esse alinhamento da força de trabalho com a agenda estratégica exerceu um papel importante dentro do modelo de Gestão para Resultados implementado pelo Ministério da Saúde. Somente com uma equipe em quantidade e perfil adequados para a implementação das políticas de saúde foi possível melhorar os resultados gerados pelo Ministério da Saúde para a sociedade.

O Dimensionamento da força de trabalho envolveu uma análise documental com levantamento detalhado do perfil atual da força de trabalho da unidade analisada (tipo de vínculo do colaborador, for-

mação e quantidade) complementada pelo diagnóstico organizacional e dos principais problemas relacionados com a força de trabalho.

A partir dessas informações foram identificados os fatores críticos que representam variáveis que podem influenciar no desempenho da força de trabalho. Alguns exemplos de fatores críticos encontrados foram a mudanças nas atribuições da área, novos programas ou extinção de ações em andamento, aumento na meta pela expansão de políticas e programas de saúde e intensificação do processo de descentralização do SUS. Além dos fatores críticos foram avaliadas a previsão de novos concursos e aposentadorias para os próximos 3 anos com objetivo de determinar a evolução demográfica da força de trabalho.

Com esses cenários foram conduzidas oficinas com a participação das lideranças onde foi discutido como essas variáveis influenciavam o quadro de pessoal e quais são as ações necessárias para sua adequação. Esse alinhamento foi importante pois subsidiou a distribuição dos concursados que estavam sendo incorporados, determinará a quantidade e lotação dos novos concursos do Ministério da Saúde e ainda gerou subsídios para um Plano de Desenvolvimento de Competências a partir das deficiências encontradas na formação do corpo funcional em relação a seu papel.

3.4 Alinhamento dos processos

Nesta segunda fase do projeto Mais Gestão é Mais Saúde, cinco processos da Secretaria Executiva foram redesenhados. Estes processos foram objeto tanto de iniciativas de melhoria de curto prazo quanto de intervenções estruturais, que foram planejadas junto com as equipes responsáveis por cada um deles. Os processos priorizados foram: Planejamento, monitoramento e avaliação; Gerir instrumentos de execução; Orçamento e finanças; Gerir Logística e Desenvolvimento Institucional.

O redesenho desses processos proporcionou uma melhoria na capacidade da Secretaria-Executiva em ofertar serviços técnico-administrativos para o próprio Ministério da Saúde e para o SUS.

Dentre as melhorias identificadas estão a automatização com definição de regras e procedimentos que permitem o acompanhamento do processo com indicadores de produtividade, a redefinição do Modelo de Compras, Armazenamento e Distribuição de Insumos Estratégicos para Saúde para uma maior eficiência logística do Ministério da Saúde e a construção de um novo modelo de desenvolvimento institucional alinhado com o conceito de Gestão para Resultados com objetivo de tornar esse processo parte da cultura organizacional dessa instituição.

3.5 Análise de custos em saúde

Uma última frente de trabalho foi responsável por conduzir estudos que possibilitassem ao Ministério da Saúde identificar oportunidades de economia em seus gastos, sem que haja prejuízo às funções desempenhadas pela organização.

A preocupação com a racionalidade administrativa e na otimização dos gastos públicos proporcionou o desenvolvimento de uma cultura de eficiência e controle dos recursos do Ministério da Saúde e a busca contínua por oportunidades de melhoria.

Os projetos de redução de gastos foram selecionados a partir de uma análise dos principais custos e a avaliação de oportunidades de otimização. Para cada uma das oportunidades encontradas foi designada uma equipe responsável no Ministério da Saúde pela sua execução e atingimento das metas de economia identificadas pelo estudo.

Dos 16 estudos conduzidos, que somaram um montante aproximado de R\$ 3,7 bilhões de gastos analisados, 12 apresentaram potencial para promover uma economia no uso dos recursos envolvidos. Os valores estimados por ano são de R\$ 299 milhões, que representam 8,1% de economia dos gastos totais analisados. Para garantir que esses gastos pudessem ser reduzidos e acompanhados, foram propostos diversos indicadores como representa a Tabela 1.

Tema do estudo	Nome do indicador	Objetivo
Pessoal Inativo	Análise da Tábua de mortalidade do Ministério	Identificar anormalidades nas baixas de inativos do Ministério.
Uso do espaço nas edificações	M ² por unidade de pessoal das unidades de trabalho	Identificar se a destinação dos espaços úteis do Ministério está sendo efetuada de forma racional e econômica pelas unidades de trabalho.
Gastos com Viagens	Prazo médio de antecedência de solicitação da passagem	Indicar se as unidades gestoras estão efetuando a solicitação de passagens aéreas com a brevidade possível, de modo a obter as melhores condições de compra.
Custos com Reprografia/ Impressões	Custo médio de impressão - Total e por unidade de pessoal	Identificar anormalidades no uso dos recursos relacionados à impressão/ reprografia.
Custos com Telefonia	Gastos mensais e minutagem por área/ unitário pessoal	Identificar anormalidades no uso do recurso pelas áreas.
Custos com Correios	Gastos mensais e volumes de expedição por unidade gestora	Identificar anormalidades no uso do recurso pelas áreas.
Custos com Armazenagem de Medicamentos	Índice de utilização dos espaços do armazém.	Acompanhar a produtividade dos recursos utilizados na movimentação e armazenagem da carga.
Custos Distribuição de Medicamentos	% do custo de distribuição sobre o valor total da carga	Identificar anormalidades nos gastos com distribuição da entidade.

Tabela 1 – Temas e Indicadores para acompanhamento dos Custos

4. Desafios e Considerações finais

Certamente, a realização de iniciativas audaciosas tais como o Mais Saúde e o Mais Gestão é Mais Saúde sinalizam um caminho a ser trilhado pelas organizações públicas do setor saúde em direção ao desenvolvimento de sua gestão. A inovação gerencial promovida pelo Ministério da Saúde teve como objetivo contribuir para o fortalecimento da Saúde no Brasil por meio da utilização de um Modelo de Gestão para Resultados.

A ‘metodologia’ do Governo Matricial e do BSC possibilitaram a elaboração de uma Agenda Estratégica e o seu alinhamento com a arquitetura organizacional envolvendo Estrutura, Processos, Pessoas e a Criação de uma Central de Monitoramento e Avaliação para acompanhamento dos resultados. Esse processo de mudança organizacional foi acompanhado por Coaching junto às lideranças com objetivo de facilitar o processo de mudança e evitar a interrupção de ações ou perda de produtividade durante a transição.

Os desafios para a implementação de uma mudança organizacional em uma organização complexa como o Ministério da Saúde envolvem diversos fatores que precisam ser analisados, tais como: a articulação entre as três esferas de governo para a implementação de políticas públicas, a formulação de políticas públicas de saúde dentro de uma perspectiva de integralidade do atendimento ao cidadão e o provimento de serviços técnico-administrativos para o SUS.



REFERÊNCIAS

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Programa de Aceleração do Crescimento 2007 - 2010**: material para a imprensa. Brasília: Governo Federal, 2007.

BRASIL. Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. **Mais Saúde: direito de todos**: 2008-2011. 1 ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2008.

BRASIL. **Diretrizes Operacionais**: Pactos pela Vida, em Defesa do SUS e de Gestão. 2 ed. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2006.

CAPÍTULO 3

O Choque de Gestão e o Estado para Resultados em Minas Gerais: a introdução de um novo padrão gerencial nas administrações estaduais

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

Renata Vilbena

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)



CAPÍTULO 4

Em busca de uma terceira
geração de reformas
gerenciais: o modelo de
gestão para resultados
da cidade de Curitiba

EM BUSCA DE UMA TERCEIRA GERAÇÃO DE REFORMAS GERENCIAIS: O MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS DA CIDADE DE CURITIBA

Carlos Homero Giacomini

Caio Marini

Alexandre Borges Afonso

1. A TERCEIRA ONDA DE REFORMAS GERENCIAIS E SUAS CARACTERÍSTICAS EM CURITIBA

O modelo de gestão para resultados da cidade de Curitiba tem como fundamentos o Plano de Governo do Prefeito Beto Richa para a gestão 2009-2012, registrado em cartório, e o Governo Matricial, metodologia de governança baseada em redes e no gerenciamento intensivo de resultados. Para representar a estratégia da Prefeitura de Curitiba, foi elaborado um mapa síntese, instrumento integrante da metodologia do BSC, também conhecido como mapa estratégico, cuja função é comunicar a estratégia das organizações de forma acessível aos seus públicos de interesse. O mapa síntese é dividido em perspectivas, dimensões de análise, que buscam responder a três perguntas fundamentais:

- Para que o Plano de Governo tenha sucesso, que impactos devem resultar de sua implementação para Curitiba e sua população?
- Para gerar estes impactos o que a Prefeitura deve produzir para Curitiba e sua população?
- Para ser capaz de prover o que Curitiba e seus cidadãos necessitam, quais devem ser as bases de um bom governo?

Dentro de cada uma das perspectivas do mapa síntese da Prefeitura – impacto social, produção social e bom governo –, há objetivos estratégicos que representam um conjunto correlacionado de prioridades, as quais esclarecem o que a estratégia deve alcançar e

o que é crítico para seu sucesso. Este plano tem como grande desafio a meta mobilizadora “Curitiba: a melhor qualidade de vida das capitais brasileiras”. Esta meta mobilizadora foi desdobrada em cinco eixos. Os eixos são grandes temas da estratégia presente no Plano de Governo e fornecem um caminho para segmentar a estratégia em “categorias”, bem como auxiliam no estabelecimento de foco. Estes eixos são:

- Morar em Curitiba;
- Aprender em Curitiba;
- Trabalhar em Curitiba;
- Cuidar em Curitiba; e
- Viver em Curitiba.

O mapa estratégico da Prefeitura pode ser visualizado abaixo:

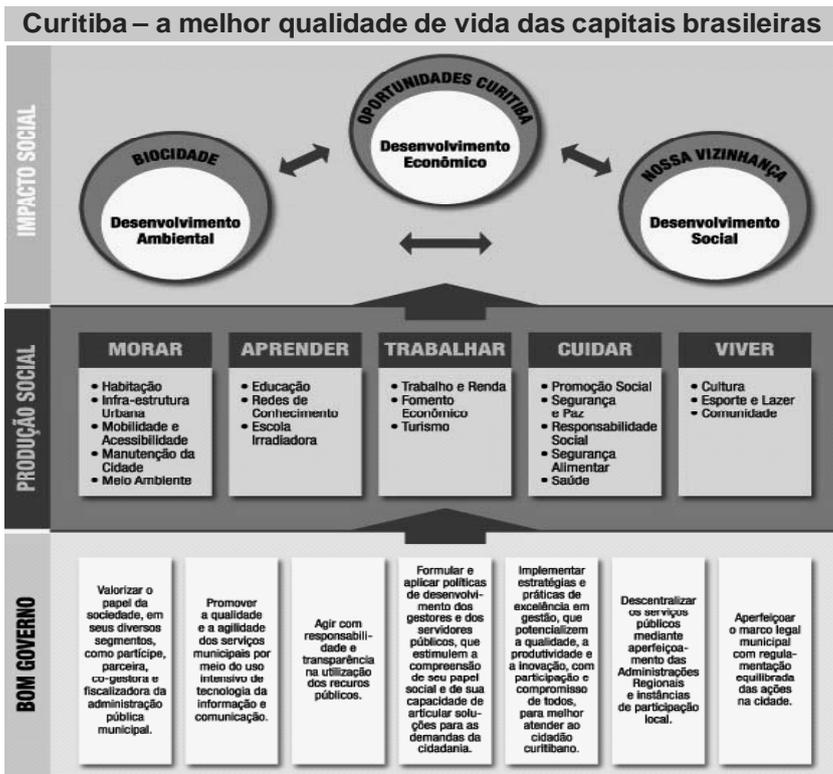


Figura 2: Mapa síntese da Prefeitura de Curitiba

Os eixos do modelo de gestão da Prefeitura citados acima são compostos por um conjunto de programas estratégicos (18 programas finalísticos e um programa de suporte com atuação transversal) que, por sua vez, são desdobrados em projetos. Tanto para os programas quanto para os projetos de cada eixo foram detalhados objetivos, indicadores e metas bem como a sua dotação orçamentária. Adicionalmente, os projetos foram detalhados em produtos e marcos de acompanhamento. O modelo utilizado pode ser visto na figura abaixo:

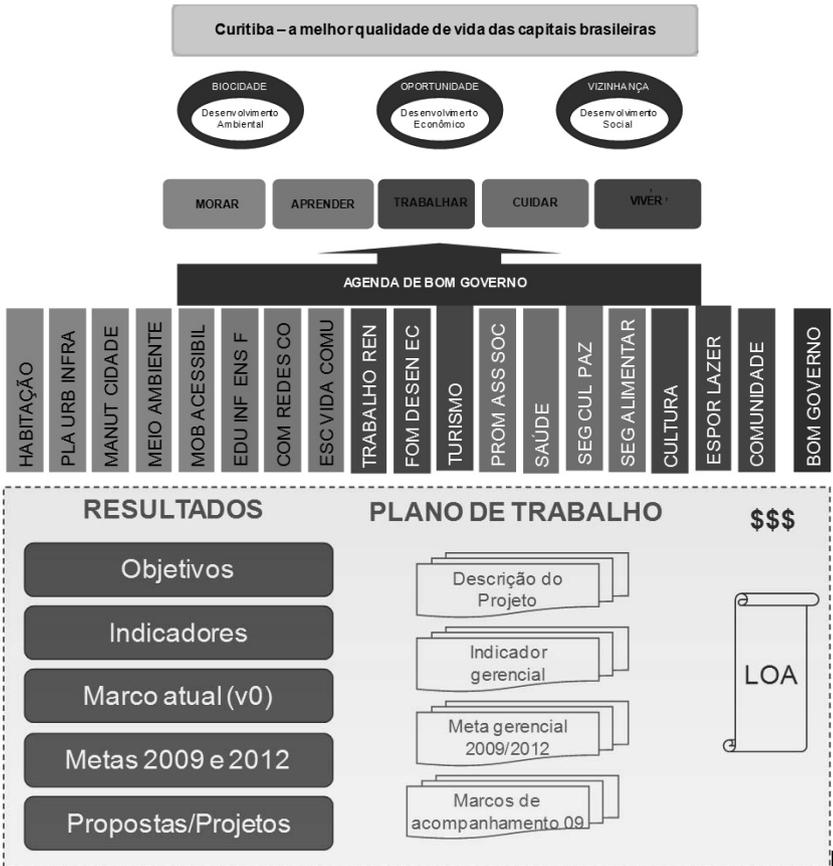


Figura 3: Agenda Estratégica da Prefeitura de Curitiba

O eixo “Morar em Curitiba” se relaciona à qualidade do espaço urbano. Busca viabilizar um território organizado e integrado, que propicie uma boa mobilidade urbana (circulação e sistema de trânsito eficiente, transporte seguro e acessibilidade), acesso à moradia, infra-estrutura de qualidade e um meio ambiente preservado, com sustentabilidade.

O eixo “Aprender em Curitiba” busca o desenvolvimento do capital humano e intelectual no município, condição essencial para o seu desenvolvimento. Para além da escolaridade formal, “Aprender em Curitiba”, contempla a dinâmica da sociedade do conhecimento, na qual as pessoas necessitam aprender para iniciar-se na vida em sociedade; para habilitar-se ao sustento autônomo; para continuar inserido no mundo economicamente produtivo; e, para desenvolver potencialidades e talentos.

O eixo “Trabalhar em Curitiba” envolve a criação de oportunidades e ambientes favoráveis ao desenvolvimento, num enfoque multidimensional. O modelo de fomento ao desenvolvimento municipal proposto neste eixo supera uma visão unicamente economicista, que contabiliza o aumento de renda per capita, buscando também a qualidade de vida da população, a adoção de práticas sustentáveis, a capacitação dos agentes econômicos e, principalmente, a harmonia entre crescimento econômico, equidade social e conservação do patrimônio natural.

O eixo “Cuidar em Curitiba” tem como objetivo fornecer a todo curitibano segurança, saúde e boa alimentação, auxiliando a todos a alcançar uma condição de autonomia, o que implica a superação de estratégias meramente assistencialistas e a substituição destas por outras que reconheçam a força de transformação da sociedade e sua capacidade de emancipação.

Por fim, o eixo “Viver em Curitiba” almeja dinamizar a cidade, espaço tradicional e privilegiado de grandes eventos, a partir da cultura, do esporte e do lazer, com a finalidade de agregar valor à vida do cidadão na cidade e oportunizar convivência.

De forma a balizar e “fazer acontecer” os eixos anteriores, foi criado um programa transversal a todas as áreas estratégicas, denominado Bom Governo. Entre seus principais objetivos e resultados estão:

- Promover a qualidade e a agilidade dos serviços municipais por meio do uso intensivo de tecnologia da informação e comunicação.
 - Aumentar os procedimentos via rede de computadores
 - Diminuir o tempo de atendimento às demandas
 - Diminuir o tempo de concessão de licenças e alvarás
- Agir com responsabilidade e transparência na utilização dos recursos públicos.
 - Otimizar a relação custeio / investimento
 - Continuar obtendo as Certidões de Órgãos reguladores
 - Facilitar o acesso às informações
- Implementar estratégias e práticas de excelência em gestão, que potencializem a qualidade, a produtividade e a inovação, com participação e compromisso de todos, para melhor atender ao cidadão curitibano.
 - Manter adequado o número de servidores por habitante
 - Aumentar a eficiência econômica na manutenção da cidade
 - Aumentar a eficiência econômica na implantação de obras
 - Aumentar a eficácia na execução de projetos
 - Melhorar o Índice de Desenvolvimento da Gestão Pública – IDGP Curitiba
- Formular e aplicar políticas de desenvolvimento dos gestores e dos servidores públicos, que estimulem a compreensão de seu papel social e de sua capacidade de articular soluções para as demandas da cidadania.
 - Ampliar a escolaridade dos servidores
 - Adequar o nível de competências dos servidores e gestores
 - Estabelecer Contratos de Gestão

- Descentralizar os serviços públicos mediante o aperfeiçoamento das Administrações Regionais e instâncias de participação local.
 - Ampliar o poder de resolução das instâncias descentralizadas
 - Melhorar a qualidade dos serviços
 - Aumentar a satisfação dos usuários com os serviços
- Valorizar o papel da sociedade, em seus diversos segmentos, como partícipe, parceira, co-gestora e fiscalizadora da administração pública municipal.
 - Aumentar o número de ações compartilhadas
 - Ampliar os investimentos através de Parcerias Público Privadas (PPPs)
 - Ampliar a participação cidadã nos Conselhos Municipais
- Aperfeiçoar o marco legal municipal com regulamentação equilibrada das ações na cidade.
 - Consolidar áreas de legislação
 - Elaborar leis inovadoras.

Como mecanismo para promover o alinhamento da Prefeitura à sua estratégia, foi adotado um modelo de contratualização em que os dirigentes dos órgãos e entidades da Prefeitura firmaram com o Prefeito contratos de gestão em que se comprometeram a cumprir as metas acordadas. “Contrato de gestão” é o nome genérico para instrumentos de pactuação de resultados, essenciais para monitorar o desempenho de organizações e propiciar o fortalecimento ou correção de ações implementadas.

Bons modelos contratuais devem comportar cinco elementos básicos:

- metas ou resultados;
- meios, em sentido amplo, regras, recursos e obrigações;
- controles ou formas de verificação do alcance dos resultados pactuados;
- incentivos, positivos e negativos, materiais e simbólicos; e,

- variáveis intervenientes, que devem ser identificadas caso a caso.

Em síntese, uma experiência contratual é satisfatória quando:

- é capaz de gerar resultados efetivos, claros, bem definidos e alinhados com os resultados de Governo;
- é capaz de assegurar ao contratado os meios suficientes para o alcance dos resultados pactuados;
- possui mecanismos de controle e verificação para se saber se os recursos estão sendo empregados na geração dos resultados pactuados e se estes serão efetivamente alcançados e se mantêm relevantes;
- possui mecanismos de reconhecimento e premiação em caso de acerto, e punição e restrição em caso de erro; e,
- possibilita a ativa liderança executiva de contratantes e contratados, a gestão do modelo pela Unidade de monitoramento, o posicionamento central do Governo, e um clima de participação interna nas organizações contratadas.

A figura abaixo demonstra um modelo de contratualização com estas características:

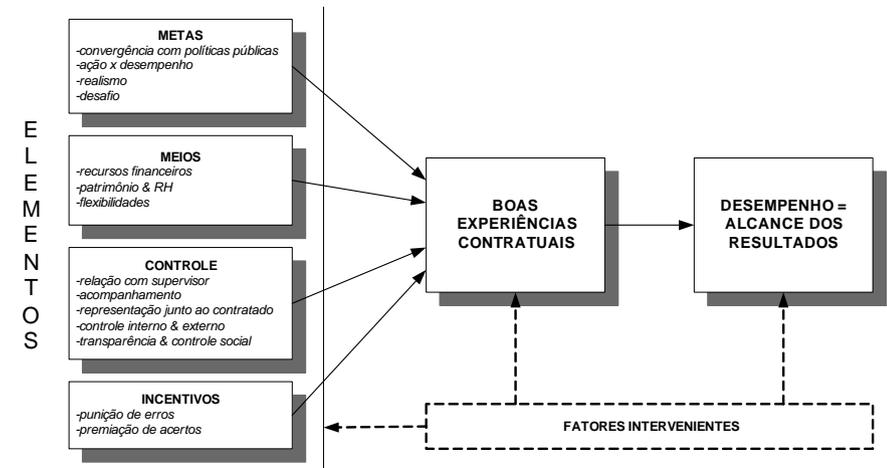


Figura 4: Modelo de contratualização

Fonte: (MARTINS, 2002)

Os contratos de gestão firmados na prefeitura de Curitiba têm a duração de um ano e podem ser renovados até o final da atual gestão. O modelo de Gestão para Resultados de Curitiba conta com um grupo responsável por monitorar e avaliar o andamento dos contratos de gestão: a unidade de gestão do plano de governo. Este grupo é composto pelos dirigentes da Secretaria do Governo Municipal, Secretaria de Planejamento e Coordenação, Instituto Municipal de Administração Pública, Secretaria de Finanças e Gabinete do Prefeito, os quais são assessorados por uma equipe executiva formada por técnicos dos mesmos órgãos.

No contrato firmado são obrigações do contratante (Prefeito):

- Zelar pela pertinência e viabilidade dos resultados contratados;
- Supervisionar e avaliar a execução dos contratos;
- Apoiar as ações e demais iniciativas necessárias à obtenção dos resultados pactuados, provendo os meios e os recursos financeiros necessários;
- Dar publicidade aos contratos de gestão e aos seus resultados;
- Promover a capacitação, o suporte metodológico e o apoio para identificação de dados referenciais, informações comparativas e avaliação de resultados.

Similarmente, as obrigações dos contratados (órgãos e entidades signatários) são:

- Considerar todo o conteúdo elaborado após a assinatura das Diretrizes e Bases e no processo preparatório do documento;
- Assumir as responsabilidades pelos produtos e marcos de acompanhamento de projetos coordenados por outros órgãos que necessitem de ações de sua pasta para alcançar os respectivos resultados;
- Participar da agenda de trabalho junto à unidade de gestão do plano de governo;
- Submeter, periodicamente, os relatórios de execução deste Contrato à apreciação da unidade de gestão do plano de governo;

- Preencher e manter atualizado o sistema de acompanhamento do plano de governo;
- Zelar pelo cumprimento do prazo, precisão e veracidade das informações apresentadas;
- Prestar as informações adicionais solicitadas pela unidade de gestão do plano de governo e disponibilizar documentos que comprovem as mesmas;
- Coordenar os programas intersetoriais sob sua responsabilidade, o que implica em articulação, acompanhamento de projetos e produtos alocados em outros órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, promovendo a gestão para resultados;
- Quando gerente de projeto e/ou responsável por produto ou marcos de acompanhamento de programa intersetorial, respeitar diretrizes do órgão coordenador do programa.

A sistemática de monitoramento e avaliação dos contratos de gestão foi definida em um ciclo com diferentes etapas:

- Etapa Mensal:
 - Monitoramento de marcos;
 - Há um papel essencial da liderança e corpo gerencial: comunicação e cobrança;
 - A unidade de gestão participa em casos seletos (gerenciamento intensivo);
 - Ocorre a divulgação de Relatório de Execução
- Etapa Quadrimestral:
 - A Unidade Setorial elabora o Relatório Quadrimestral, contendo:
 - Cálculo da execução (marcos programados x realizados) e geração da nota correspondente;
 - Análises indicativas do alcance dos resultados (do programa e dos projetos) programados no ponto de avaliação futuro (anual);
 - Justificativas sobre eventuais descumprimentos (real ou indicativo) ou superações.
 - A Unidade de Gestão elabora seu relatório de Avaliação:

- Aceita ou não as justificativas sobre eventuais descumprimentos (real ou indicativo) ou superações e avalia se:
 - Não cumpriu porque houve negligência;
 - Não cumpriu porque mudaram condições do contexto (crises, falta de recursos, etc.);
 - Não cumpriu porque as metas eram inconsistentes;
 - se for o caso, faz auditoria de dados para checar a geração dos indicadores;
 - faz recomendações e propõe ajustes;
 - Realiza reunião quadrimestral coletiva com todas as unidades setoriais e o Prefeito para apresentação dos resultados, execuções e avaliações;
 - divulga ambos os relatórios (do contratado e da Unidade de Gestão).
- Etapa Anual:
 - A Unidade Setorial elabora o Relatório Anual, contendo:
 - Cálculo do alcance de resultados (indicadores e metas programados x alcançados) e execução (marcos programados x realizados) e geração da nota correspondente;
 - Análises indicativas do alcance dos resultados (do programa e dos projetos) programados;
 - Justificativas sobre eventuais descumprimentos (real ou indicativo) ou superações.
 - A Unidade de Gestão elabora seu relatório de Avaliação:
 - Aceita ou não as justificativas sobre eventuais descumprimentos (real ou indicativo) ou superações e avalia se:
 - Não cumpriu porque houve negligência;
 - Não cumpriu porque mudaram condições do contexto (crises, falta de recursos, etc.);
 - Não cumpriu porque as metas eram inconsistentes;
 - se for o caso, faz auditoria de dados para checar a geração dos indicadores;

- faz recomendações e propõe ajustes;
 - Realiza reunião anual coletiva com todas as unidades setoriais e o Prefeito para apresentação dos resultados, execuções e avaliações;
 - divulga ambos os relatórios (do contratado e da Unidade de Gestão).
- Etapa Quadrienal:
 - A Unidade Setorial elabora o Relatório Quadrienal, contendo:
 - Cálculo do alcance de resultados (indicadores e metas programados x alcançados) e geração da nota correspondente;
 - Análises sobre a pertinência e coerência dos resultados programados e alcançados;
 - Justificativas sobre eventuais descumprimentos (real ou indicativo) ou superações.
 - A Unidade de Gestão elabora seu relatório de Avaliação:
 - Aceita ou não as análises e justificativas sobre eventuais descumprimentos (real ou indicativo) ou superações e avalia se:
 - Não cumpriu porque houve negligência;
 - Não cumpriu porque mudaram condições do contexto (crises, falta de recursos, etc.);
 - Não cumpriu porque as metas eram inconsistentes;
 - Se for o caso, faz auditoria de dados para checar a geração dos indicadores;
 - Faz recomendações e propõe ajustes;
 - Define objetos a serem avaliados externamente e contrata as avaliações externas (identificação de avaliadores e elaboração de termos de referência);
 - Organiza seminário de avaliação com todas as unidades setoriais, o Prefeito e segmentos da sociedade para apresentação dos resultados e avaliações;
 - Divulga relatórios (do contratado e da Unidade de Gestão) e resultados do seminário.

2. RESULTADOS ALCANÇADOS E EXPECTATIVAS

Apesar do projeto de implementação do modelo de gestão para resultados ser uma iniciativa recente na Prefeitura de Curitiba, já é possível identificar resultados obtidos. O Plano de Governo, base programática legitimada nas urnas pela população, tem sido o principal direcionador das ações dos órgãos e entidades da Prefeitura e foi o principal insumo para a elaboração dos contratos de gestão. Espera-se que a contratualização auxilie a reforçar ainda mais este papel estratégico do plano de governo, mediante o monitoramento e avaliação intensivos dos resultados e marcos pactuados. A elaboração dos contratos de gestão também foi uma oportunidade única de integração entre gestores e técnicos da Prefeitura, que definiram juntos as metas a serem estabelecidas e as responsabilidades de cada um para a obtenção dos resultados previstos. Por fim, uma agenda clara ajudará a organização a focar seus esforços, possibilitando o alinhamento dos diferentes órgãos e entidades e de seus colaboradores à estratégia traçada.

O monitoramento e avaliação da agenda estratégica, já iniciados, auxiliarão as equipes da Prefeitura a antever dificuldades e identificar problemas rapidamente, o que possibilitará a correção de rumos em tempo hábil. Além disso, ambos propiciarão à Prefeitura perceber novas oportunidades, condizentes com os objetivos do Plano de Governo e com as necessidades da população. Outra vantagem do monitoramento e avaliação é o aprendizado que ele pode trazer para as organizações, o que melhora as suas capacidades de planejamento e as auxiliam a superar suas dificuldades, direcionando suas ações de desenvolvimento institucional e de qualificação de pessoal.

Nesse sentido, vale destacar que do total de 543 marcos de avaliação previstos para o primeiro quadrimestre de avaliação, 446 (82%) foram cumpridos dentro do prazo, e apenas 97 (18% do total) não foram atingidos, e tiveram seu cumprimento reprogramado para os próximos quadrimestres. As razões identificadas para o não-cumprimento de alguns marcos foram a mudanças de cenários,

prazos não-realistas (previsível quando se leva em consideração se tratar do primeiro momento de avaliação) e problemas de intersetorialidade, ou seja, os resultados não foram atingidos porque faltou algum convênio ou alguma parceria entre secretarias. São problemas, portanto, que estão no nível de governabilidade da Prefeitura e tendem a ser solucionados à medida que o processo de maturação do modelo de gestão para resultados vai se consolidando nos próximos ciclos de monitoramento.

O resultado positivo da avaliação do primeiro quadrimestre foi elogiado pelo Prefeito Beto Richa que se manifestou bastante feliz com a capacidade de superação, com a busca pela eficiência e com o profissionalismo da equipe da prefeitura. E completou: “estamos contrariando a máxima de que a administração pública é ineficiente, e apenas a iniciativa privada consegue bons resultados. Superamos nossas expectativas e vamos melhorar ainda mais!”

Vale ressaltar que a divulgação dos contratos de gestão e do andamento das ações de governo à população é outro aspecto de grande importância no modelo de gestão para resultados adotado em Curitiba. A participação e o controle social, unidos às medidas recompensatórias e punitivas previstas (e ainda a serem estabelecidas) nos contratos de gestão, certamente são um estímulo ao bom desempenho da Prefeitura e constituem avanços importantes para a consolidação de governos democráticos.

Em síntese, espera-se que esta iniciativa contribua para o desenvolvimento de uma cultura de gestão para resultados na Prefeitura de Curitiba e que seus resultados possam servir de espelho para iniciativas semelhantes em diversos outros municípios, resultando em melhoria das condições de qualidade de vida das populações dessas localidades.



REFERÊNCIAS

MARTINS, Humberto Falcão. **Cultura de Resultados e avaliação institucional: avaliando experiências contratuais.** Reforma e Democracia, revista do CLAD, 2002.

CAPÍTULO 5

A implantação do modelo de
Gestão para Resultados no
Governo do Distrito Federal

IMPLANTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS NO GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL

Ceres Alves Prates

Alexandre Borges Afonso

1. DISTRITO FEDERAL: DIAGNÓSTICO DE PROBLEMAS E DESAFIOS

Brasília completou 49 anos no dia 21 de abril passado. Não obstante seus poucos anos de vida, a cidade cresceu muito mais depressa do que se planejara quando da sua construção. Capital da república, Brasília fez crescer o imaginário popular como cidade de oportunidades para todas as pessoas. A realidade, contudo, é sempre menos acolhedora. Diversas favelas e ocupações irregulares se espalharam num ritmo muito maior que a capacidade dos governantes públicos em atender às demandas por habitação, saúde, segurança.

A resposta para o crescimento desordenado da cidade foi a retirada das invasões e a acomodação das pessoas de menor renda em cidades-satélites à Capital. Assim nasceram Ceilândia, Santa Maria, Riacho Fundo entre diversos outros aglomerados. A classe média, insatisfeita com a idéia de moradia distante do Plano Piloto, e aproveitando a falta de uma política racional de ocupação do solo, fez crescer o número de condomínios irregulares, situação que se agravou ao longo dos últimos anos.

Se a pressão por habitação ainda aflige a cidade, o que dizer da pressão por oferta de emprego. As cidades-satélites não conseguiram, em sua maioria, criar condições para a atração de investimentos e, conseqüentemente, geração de emprego e renda. Assim as cidades-satélites se transformaram em cidades-dormitórios, ou seja, as pessoas trabalham em Brasília e se dirigem para as cidades-satélites ao final do dia. Boa parte dos investimentos do Governo do Distrito Federal vai para o Plano Piloto, área de concentração

de atividades econômicas e reunindo hoje 70% dos empregos do Distrito Federal, conforme demonstra o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, documento base da candidatura do governo Arruda & Paulo Octavio.

Afora os problemas do próprio Distrito Federal, a situação econômico-social do Entorno, uma das regiões menos desenvolvidas do país, é especialmente grave. De acordo com dados do IBGE, a população desses municípios já soma quase um milhão e duzentos mil habitantes e tem um PIB médio anual per capita de pouco mais de R\$ 3.600,00 configurando um contraste extremo em relação à Brasília, que possui renda quase cinco vezes maior.

Os dados da Organização das Nações Unidas reforçam a preocupação. O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal-Renda (IDHM-R) do Entorno é o menor entre todas as regiões metropolitanas do Brasil (0,665). O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal médio (IDH-M) das cidades que compõem a região, estimado em 0,749, está em patamares próximos ao de municípios que se encontram entre os 50% menos desenvolvidos do país. Água Fria de Goiás (GO) e Mimoso de Goiás (GO), por exemplo, têm seus IDH municipais medidos em, respectivamente, 0,695 e 0,664, sendo comparáveis às taxas de cidades localizadas nas regiões sabidamente menos desenvolvidas do país, como o semi-árido nordestino e pontos isolados da Amazônia.

A dependência econômica das cidades-satélites e do Entorno do Distrito Federal em relação ao Plano-Piloto, a inexistência de empregos formais, a ineficiência dos serviços de saúde e segurança, incapazes de atender às demandas provenientes de todas essas cidades contribuem para tornar o Distrito Federal uma região de grandes desigualdades sócio-econômicas, com sérias conseqüências para a qualidade de vida de toda a população.

2. O HISTÓRICO DO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA DO DF: O INCHAÇO DA MÁQUINA PÚBLICA E A AUTO-REFERÊNCIA

A organização administrativa do Governo do Distrito Federal, em 31 de dezembro de 2006, era composta nada mais, nada menos de 98 órgãos e entidades assim distribuídos: 3 Órgãos Especiais, 1 Corregedoria Geral, 33 Secretarias de Estado, 29 Administrações Regionais, 07 Autarquias – sendo uma em regime especial, 7 Empresas Públicas, 6 Fundações, 5 Órgãos Relativamente Autônomos e 3 Sociedades de Economia Mista. Como se percebe, o inchaço das estruturas administrativas do DF é bastante visível e o resultado direto é a sobreposição de funções. Para entender o processo de organização administrativa do DF vamos retornar no tempo e identificar os momentos de sua estruturação.

O primeiro processo de reestruturação administrativa do Governo do Distrito Federal foi promovido pela Lei Federal 4.545, de 10 de dezembro de 1964, que previa uma estrutura com 29 órgãos/entidades, sendo 2 Órgãos Especiais, 9 Secretarias, 5 Fundações, 3 Empresas Públicas, 2 Sociedades de Economia Mista e 8 Administrações Regionais.

O crescimento da estrutura administrativa do Governo do Distrito Federal nos anos 70 e 80 ocorreu de forma lenta e gradativa, em função da demanda por novos serviços pela população do Distrito Federal e Entorno. Em 1993, a Lei Distrital 408, de 13 de janeiro, promoveu outra grande reestruturação administrativa. Esta Lei, combinada com diversas outras leis de menor impacto, modificou sobremaneira a estrutura do Governo do Distrito Federal que passou a se constituir de 3 Órgãos Especiais, 16 Secretarias, 19 Administrações Regionais, 6 Autarquias, 9 Empresas Públicas, 3 Sociedades de Economia Mista, 8 Fundações e 13 Órgãos Relativamente Autônomos.

Não houve grandes alterações na estrutura do GDF deste momento até o final da década da 90. Nos anos 2000, contudo, o GDF promoveu uma série de reestruturações administrativas e o resultado, no final de 2005 e que se estendeu até dezembro de 2006,

foram os surpreendentes 98 órgãos e entidades, que possuíam, só na Administração Direta, mais de quinze mil cargos comissionados, sendo 80% deles alocados nas Secretarias de Estado.

Cabe ressaltar que o grande volume de Secretarias criadas a partir do ano 2000 se deve basicamente à repartição de atividades sob a responsabilidade das Secretarias anteriormente existentes. Tantos foram as secretarias e órgãos criados que o resultado direto foi a sobreposição de funções entre vários deles. O quadro 1 abaixo (Ações x Órgãos Executores) ilustra essa situação, onde vários órgãos desempenham ações dentro de uma mesma macro-atividade:

Quadro 1: Ações x Órgãos Executores

Macroatividade	Órgão/entidade
Desenvolvimento Social	Agência de Desenvolvimento Social Secretaria de Ação Social Secretaria de Solidariedade Secretaria de Juventude
Meio Ambiente	Agência Reguladora de Águas e Recursos Hídricos Secretaria de Meio Ambiente e Recursos Hídricos Secretaria de Administração de Parques e Unidades de Conservação Secretaria Extraordinária para Articulação de Assuntos Urbanísticos e Ambientais
Relações Institucionais	Secretaria de Governo Secretaria de Assuntos Parlamentares e Relações Políticas Secretaria Extraordinária de Relações Institucionais e Cooperação entre Poderes
Desenvolvimento Econômico	Agência de Desenvolvimento Econômico e Comércio Exterior Secretaria de Desenvolvimento Econômico Secretaria de Articulação para o Desenvolvimento do Entorno

É passível que uma mesma macro-atividade comporte um ou mais órgãos. Mas a existência de 4 órgãos distintos para tratar da temática “desenvolvimento social” denota claro excesso de subdivisões administrativas, com forte tendência à desagregação de ações. Para que isto não ocorra, o acompanhamento de resultados dos projetos e ações do governo deve ser realizado de maneira eficaz, com indicações de avanços, metas e resultados alcançados. As diretrizes do governo para a atuação dos órgãos devem ser claras e expressas sob a forma de um plano de governo e desdobradas numa agenda estratégica. Nada disso foi desenvolvido nas gestões anteriores e se traduz no grande desafio do atual governo: desenvolver um modelo de gestão para resultados no Distrito Federal que otimize os recursos públicos e esteja voltado para o cidadão e não para si próprio.

Um levantamento realizado em março de 2007 pelo GDF identificou que a sua estrutura administrativa estava predominantemente voltada para si própria, deixando para segundo plano o atendimento ou prestação de serviços ao cidadão. Dados indicam que apenas 21% do quantitativo de cargos do governo estava voltado para a área finalística, enquanto 79% está voltado para as áreas-meios, distribuídos entre cargos de assessoramento e suporte.

Esta situação esdrúxula denota falta de foco e de prioridade, com a absorção da máquina pública para o desenvolvimento de atividades burocráticas, auto-referenciais, em detrimento do fortalecimento das estruturas finalísticas, que efetivamente “entregam” produtos e serviços aos cidadãos do Distrito Federal.

3. A IMPLANTAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO PARA RESULTADOS NO DISTRITO FEDERAL

3.1. A primeira fase da implantação do Modelo de Gestão para Resultados no DF

É neste cenário de ajustes, desafios e necessidade de modernização da máquina pública distrital que se insere a implantação da primeira fase do Modelo de Gestão para Resultados no Distrito Federal, baseado na metodologia do Governo Matricial, que se caracteriza como uma metodologia de governança em redes e no gerenciamento intensivo de resultados a partir de “nós de contribuição” dos vários órgãos e unidades de governos, e também de demais parceiros, em prol de uma determinada Agenda Estratégica.

O Modelo de Gestão para Resultados do DF teve seu início em fevereiro de 2007, com a publicação do Decreto No 27.691, 06/02/07, cujo conteúdo previa as seguintes ações: i) dotar as ações de governo de seletividade e foco estratégico; ii) promover a transparência e o controle social; iii) promover a eficiência e a racionalização dos gastos públicos; e iv) promover a valorização e profissionalização dos servidores com base em resultados.

Para a implantação desta primeira fase do Modelo previa-se o desenvolvimento de duas grandes etapas. A primeira delas trata da formulação e validação pelo governo e pela sociedade da Agenda Estratégica do Governo; a definição das estruturas organizacionais das secretarias e demais órgãos e entidades para a execução da Agenda; e a adoção de medidas de racionalização administrativa como, por exemplo, redução de cargos comissionados e devolução de imóveis alugados com vistas à geração de saldo para investimento. A segunda etapa previa o alinhamento estratégico das secretarias e demais unidades administrativas aos projetos estratégicos do governo, ou seja, à própria Agenda Estratégica; o desenvolvimento da sistemática de monitoramento e avaliação, com elaboração do painel de controle do governo e a consolidação de uma sala de situação; e a pactuação de resultados mediante celebração de termos de compromisso.

3.1.1. A definição da Agenda Estratégica

A primeira das duas grandes etapas da 1ª Fase da implantação do Modelo de Gestão para Resultados está concluída. A Agenda Estratégica foi definida a partir das diretrizes e compromissos assumidos no Plano de Desenvolvimento Econômico e Social e o resultado pretendido é tornar o Distrito Federal referência de desenvolvimento com igualdade social. Para tanto serão realizadas quatro macro-metas mobilizadoras: a) redução das desigualdades, desenvolvimento humano e social; b) desenvolvimento urbano ordenado e sustentabilidade ambiental; c) crescimento, inovação e competitividade, geração de emprego e renda; e d) equilíbrio fiscal, gestão para resultados, eficiência e qualidade dos serviços e do atendimento públicos. Estas 4 macro-metas mobilizadoras receberam o codinome de Pessoas; Cidades; Setor Produtivo e Governo, respectivamente, e foram definidas a partir de inúmeras entrevistas com os Secretários de Estado e dirigentes da administração indireta a partir do cotejamento entre os “planos de ação” dos secretários das diversas pastas e o Plano de Desenvolvimento Econômico e Social.

Para o alcance das metas mobilizadoras foram definidos 21 projetos estratégicos, a saber: 1) Parque Tecnológico Capital Digital; 2) UnB nas Cidades Satélites; 3) Dentista na Escola; 4) Erradicação do Analfabetismo; 5) Escolas Técnicas; 6) Cartão Saúde; 7) Cidade dos Meninos; 8) Escola Modelo; 9) Vilas Olímpicas; 10) Copa 2014; 11) Centro Administrativo; 12) Metro Gama – Plano Piloto; 13) Parque Burle Marx e Taguaparque; 14) Postos Policiais Comunitários; 15) Setor Noroeste; 16) Regularização dos Condomínios; 17) Pólos de Agricultura Orgânica; 18) Revitalização da Orla do Lago; 19) Ciclovia e Acessibilidade; 20) Tendões Culturais; e 21) Cidade do Agronegócio. Estes projetos foram detalhados em oficinas de planejamento individuais com a participação do gerente e gerente adjunto de cada projeto, representantes da secretaria primária e demais secretarias e órgãos intervenientes e representantes da Seplag, com vistas à identificação de escopo, objetivos, atores de interesse (stakeholders), possíveis gargalos na implementação, cadeia de valor (insu- mos, ações, produtos e impactos), e definição de plano de ação e

caminho crítico do projeto (modelo representativo de interdependência entre ações para o alcance dos resultados pretendidos).

A figura 1 (Agenda Estratégica de Governo) abaixo ilustra a visão de governo, as metas mobilizadoras e os projetos estratégicos definidos para o alcance da visão de futuro do GDF.

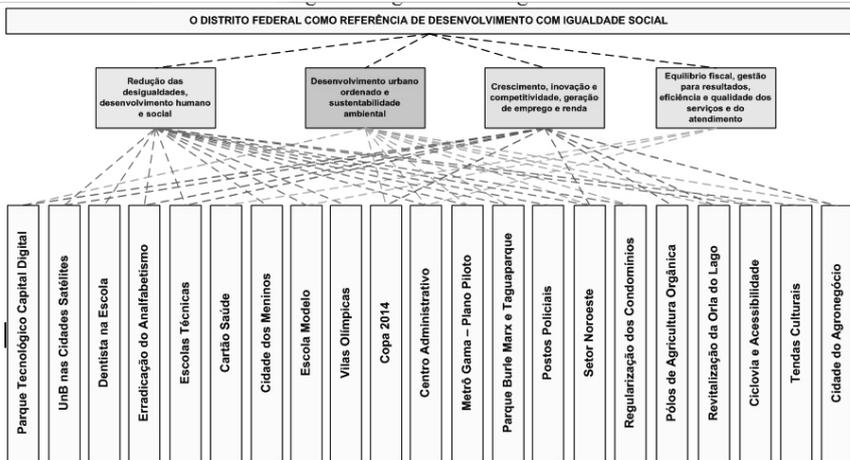


Figura 1: Agenda Estratégica de Governo

3.1.2. A definição das estruturas organizacionais e a racionalização administrativa

A definição das estruturas organizacionais das Secretarias de Estado foi outra ação de suma importância da primeira fase da implantação do Modelo de Gestão para Resultados. Por determinação do Governador, conforme a situação financeira assim exigia, as estruturas foram estabelecidas num contexto de intenção de corte da ordem de 40% dos cargos comissionados. Este parâmetro de corte não foi implementado de forma linear, ou seja, determinadas secretarias tiveram cortes maiores ou menores de acordo com as suas respectivas situações dentro do contexto geral. Vale ressaltar que diversas secretarias (Secretaria de Justiça e Cidadania e Secretaria de Desenvolvimento Social e Trabalho, principalmente) contavam com a força de trabalho de funcionários contratados pelo Instituto

Candango de Solidariedade (ICS). Com o encerramento do contrato do GDF com o ICS, estas Secretarias perderam grande contingente de funcionários. Nesse sentido, algumas secretarias, ao invés de cortarem seus cargos comissionados, tiveram incrementos para compensar perdas como a mencionada anteriormente. De maneira geral, o GDF conseguiu cortar 33% dos custos e 42% do quantitativo de cargos comissionados.

No que diz respeito à metodologia para a definição das estruturas organizacionais, o ideal é que se realizasse o planejamento estratégico, com detalhamento da cadeia de valor (o que se faz, para quem, como e quais resultados se pretende alcançar) de cada uma das secretarias antes da definição das suas estruturas. Contudo, a necessidade de ajuste das contas públicas do DF prevaleceu e a definição dos campos de atuação de cada uma das secretarias foi delimitado em rito sumário para propiciar a nomeação de pessoas e o efetivo funcionamento da máquina estatal. Nesse sentido, eventuais ajustes nas estruturas organizacionais das secretarias serão realizados quando do alinhamento estratégico (veja item 3.3 abaixo), etapa em curso desde o início de julho com previsão de término em novembro deste ano.

Além da redução dos cargos comissionados, diversas outras ações de racionalização administrativa foram implantadas, com destaque para a revisão de contratos, devolução de inúmeros imóveis locados e redução de despesas com passagens e locomoção e combustíveis. A tabela 1 abaixo ilustra as principais economias obtidas nos seis primeiros meses do ano de 2007.

Detalhamento da Despesa	Economia
Combustível/Peças/Serviços	R\$ 3.705.112,50
Contratos Continuados de Prestação de Serviços	R\$ 32.799.119,58
Passagens e Despesas com Locomoção	R\$ 7.525.820,95
Locação de Veículos	R\$ 4.177.939,00
Serviços de Informática/ Processamento de Dados	R\$ 100.000.000,00
Locação de Imóveis	R\$ 3.126.380,27
Serviços Terceirizados	R\$ 88.800.000,00
Cargos em Comissão	R\$ 74.425.161,25
TOTAL	R\$ 314.559.533,55

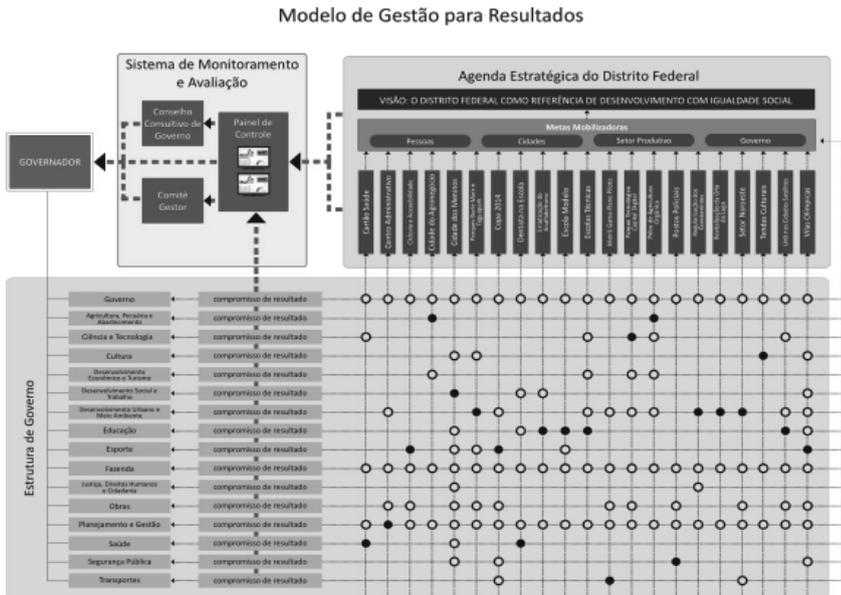
Tabela 1: Economia com despesas em ações de curto prazo (janeiro a junho de 2007)

3.1.3. O alinhamento estratégico das Secretarias

Conforme visto anteriormente, a definição das estruturas organizacionais do GDF foi realizada em rito sumário, sem a possibilidade de uma discussão mais aprofundada sobre o papel de cada uma das Secretarias dentro do contexto dos diversos órgãos e unidades do GDF. Concluída a definição básica de cada secretaria para início do funcionamento efetivo da máquina pública, o passo seguinte e necessário é o aprofundamento da discussão dos papéis e responsabilidades das diversas secretarias que compõem o governo do Distrito Federal. Nesse sentido, a Seplag está coordenando a realização de oficinas de planejamento estratégico desde meados de 2007 com resultados bastante satisfatórios. O resultado pretendido é a definição da missão e visão de futuro, o estabelecimento da cadeia de valor das secretarias, a definição de plano de ação alinhado aos projetos estratégicos de governo, e a formalização de todo o processo em termos de compromisso de resultados (contratos de gestão).

3.1.4. A ação matricial dos Gerentes de Projeto

Um dos principais pontos que diferencia a implantação do Modelo de Gestão para Resultados no DF de diversas outras iniciativas públicas de implantação de agendas estratégicas é o caráter matricial atribuído aos gerentes e gerentes adjuntos dos projetos estratégicos, conforme pode ser visualizado na interseção dos projetos com as diversas secretarias, conforme figura 2 abaixo.



Os 21 projetos definidos na Agenda Estratégica do GDF serão implantados por gerentes e seus respectivos adjuntos a partir da utilização da estrutura organizacional da máquina pública do DF. Ou seja, os gerentes não terão à sua disposição equipes técnicas nem infra-estrutura organizacional próprias. Nesse sentido, utilizarão a estrutura e equipes das diversas secretarias e unidades do governo envolvidas com a implantação dos projetos. Portanto, o papel fundamental do gerente é articular com os diversos órgãos do GDF para construção de sinergia intra e extra governo com vistas a viabilizar a implantação das ações conforme planejado para cada projeto.

Outra ação de suma importância é monitorar e promover a execução das ações a cargo dos diversos atores envolvidos com o projeto, garantindo que obstáculos não impeçam o efetivo alcance dos resultados pretendidos. O gerente é, portanto, o guardião e o principal responsável pelo cumprimento das metas acordadas no Termo de Compromisso de Resultados. Para tanto, contará com o apoio do Governador e da Secretaria de Governo, que, a partir das reuniões do Comitê Gestor, tomarão as medidas corretivas necessárias para o alcance dos resultados de cada projeto e, assim, o cumprimento da Agenda Estratégica.

3.1.5. Avaliação dos Resultados Estratégicos de Governo

3.1.5.1. O Papel do Comitê Gestor e do Conselho de Políticas Públicas

O Conselho de Políticas Públicas, o Comitê Gestor de Projetos e a Central de Resultados compõem o Sistema de Monitoramento e Avaliação do Modelo de Gestão para Resultados.

Neste contexto, cabe ao Conselho de Políticas Públicas, composto por pessoas de reconhecida capacidade pública, política ou social, exercer a função de instância de prestação de contas e interlocução com a sociedade, com a finalidade de promover o aperfeiçoamento da Agenda Estratégica de Governo.

O papel do Comitê Gestor é promover a efetiva implementação da Agenda Estratégica, mediante acompanhamento sistemático do desenvolvimento dos projetos estratégicos e cumprimento dos termos de compromisso dos projetos e secretarias. Este Comitê é composto pelo Governador do Distrito Federal, que o presidirá, pelo Vice-Governador, pelo Secretário de Governo, pelos Gerentes de Projetos Estratégicos e pelos titulares das Secretarias e demais órgãos e entidades signatários de Compromisso de Resultados.

3.1.5.2. A Sala de Situação e a Central de Resultados

A Sala de Situação é a representação física do local de acompanhamento estratégico das ações de governo. No Distrito Federal, a sala de situação é a representação da sala do governador, vice e secretários sediada no Centro Administrativo em Taguatinga – o Buritinga. É lá que as principais decisões de governo são tomadas. Não obstante este fato, a sala de situação para assim ser caracterizada, necessita que a alta cúpula de governo tenha informações reais e a tempo sobre o que está acontecendo de mais importante no governo, seja no âmbito dos projetos estratégicos ou das secretarias de estado. É nesse momento que entra em campo a Central de Resultados, que segundo o Decreto No 27.691, de 06 de fevereiro de 2007, “constitui um conjunto de ações e instrumentos voltados ao monitoramento e avaliação intensivos de resultados e ações estabelecidos nos compromissos de resultado”. Segundo este Decreto, a Central de Resultados gerará informações gerenciais, sob a forma de um painel de controle, para subsidiar decisões corretivas que garantam a realização da Agenda Estratégica, bem com a prestação de contas à sociedade.

O painel de controle pode ser disponibilizado em diversas mídias ou ferramentas, desde banners ilustrativos a sistemas sofisticados de acompanhamento de projetos e ações ilustrados em telas de plasmas ou LCD. Não importa qual seja a mídia/ferramenta utilizada, o fundamental é que o painel de controle permita o acompanhamento real e a tempo dos principais resultados e tomada de decisões pela cúpula de governo.

A “inauguração” da Sala de Situação se deu em junho de 2007 com a disponibilização de dois banners sobre as mesas do governador e vice, informando os principais resultados alcançados pelos projetos estratégicos, conforme figuras 3 e 4 abaixo.

Sistema de Monitoramento de Projetos Estratégicos de Governo

Projetos	Objetivos	Integração Projetos - Governo	Execução Física em 2007						Mês e Média Realizada em %	Acumulado Média em %	Situação
			Maio		Ações em Junho		Situação				
			Mês	Previsão	Realizado	Ações Principais					
1. Eradicação do Analfabetismo	Alfabetizar a população na faixa etária entre 15 e 59 anos declarada analfabeta no PNUD		100 %		Colocar em prática o ALESCOL. Fazer acordo com Universidade e demais parceiros	100% 100%	100% 100%	100% 100%	●	●	
2. Escolas Técnicas	Conceder 7 mil bolsas em cursos profissionalizantes para alunos da Rede Oficial		100 %		Coletar convênios com escolas e demais parceiros	50% 50%	50% 0%	50% 0%	●	●	
3. Dentista na Escola	Realizar ações em saúde bucal junto aos Alunos do Ensino Fundamental da Rede Oficial		100 %		Elaborar o termo de cooperação técnica - SE e SES. Integrar dos bancos de dados SE e SES	100% 75%	100% 75%	100% 75%	●	●	
4. UnB nas Cidades	Implantar 2 Campi, ampliar 1 Campus e construir 8 Polos da UnB		100 %		Definir os lotes para a implantação do projeto	33% 33%	33% 0%	33% 0%	●	●	
5. Regularização dos Condomínios	Adequar 317 condomínios à legislação, possibilitando a legalização dos lotes		100 %		Nomear a Comissão Permanente de Regularização	90% 85%	90% 75%	90% 75%	●	●	
6. Parques Burle Marx e Taguaparque	Implantar os parques Burle Marx e Taguaparque		---		Definir a poligonal do Taguaparque	50% 50%	50% 20%	50% 20%	●	●	
7. Capital Digital	Implantar um Parque Tecnológico com foco em TI e Comunicação		100 %		Obter a aprovação da SEDUMA para licença ambiental	100% 100%	100% 100%	100% 100%	●	●	
8. Centro Administrativo	Construir o Centro Administrativo do GDF para abrigar de 15 a 17 mil servidores		100 %		Estruturar o negócio sob a modalidade de PPP	40% 100%	40% 100%	40% 100%	●	●	
9. Vilas Olímpicas	Construir 20 centros esportivos em áreas de IDH reduzido		---		Elaborar o Projeto Básico para construção de 6 Vilas	100% 100%	100% 100%	100% 100%	●	●	
10. Escola Modelo			---		Elaborar o Edital de Licitação para construção de 6 Vilas	100% 100%	100% 100%	100% 100%	●	●	
11. Cidade dos Meninos			---						●	●	

Legendado ● desempenho conforme esperado ● desempenho demanda preciação ● desempenho abaixo do esperado

Figura 3: Resultados consolidados dos Projetos Estratégicos no mês de Junho de 2007

Sistema de Monitoramento de Projetos Estratégicos de Governo

Projetos	Objetivos	Inspeção Programada - Governo	Execução Física em 2007					
			Mais	Ações Principais	Realizado	Situação	Meta Realizada	Acumulado Metas em % Situação
12. Copa 2014	Habilitar o DF a ser uma das sedes da Copa 2014	●	---	Executar a contratação do projeto executivo da reforma do Estádio Mano Garrincha	50%	●	---	100 %
13. Orla do Lago	Implementar e revitalizar os Pólos prioritários da Orla do Lago	●	100 %	Elaborar termos de referência para os demais Pólos Desenvolver estudos de Viabilidade, projeto arquitetônico e executivo - Polo 3	100% 33%	●●	---	100 %
14. Setor Noroeste	Implantar setor habitacional para 40 mil pessoas	○	---	Regularizar a situação fundiária - área de expansão Elaborar os Planos de Uso e Ocupação	14% 33%	●●	---	63 %
15. Postos Comunitários de Segurança	Implantar 300 Postos Policiais, atendendo 600 mil residências	●	100 %	Licitar o Projeto Executivo Definir proposta de localização para os PCS	100% 80%	●●	9 postos	100 %
16. Pólo do Agronegócio	Implantar um Pólo de Desenvolvimento em Planaltina voltado para o agronegócio	●	100 %	Estabelecer a definição fundiária para a área indicada Equacionamento fiscal PRO-DF II e Produtor/GO	67% 25%	●●	---	65 %
17. Pólos de Agricultura Orgânica	Fortalecer a agropecuária orgânica em 6 pólos e ampliar a agricultura urbana	●	---	Ampliar as instalações e a infra-estrutura Logística do Mercado Orgânico e Organizações com o mesmo fim	14%	●	---	100 %
18. Cíclovias	Construir 600 km de infra-estrutura cicloviária	●	---	Construir ciclovia na DF-005 Licitar ciclovia em Itapoá e Samambala	100% 100%	●●	4,8 km	100 %
19. Tendências Culturais	Implantar 16 Tendências Culturais, espaços públicos de cultura, em regiões carentes	●	---	Definir localidade para implantação das Tendências Definir o modelo físico das Tendências	43% 50%	●●	---	100 %
20. Carão Saúde								
21. Metrô Gama - Plano-Piloto								

legenda ● desempenho conforme esperado ○ desempenho demanda precaução ● desempenho abaixo do esperado

Figura 4: Resultados consolidados dos Projetos Estratégicos no mês de junho de 2007

3.2. A segunda fase da implantação do Modelo de Gestão para Resultados no DF

A segunda fase da implantação do Modelo de Gestão para Resultados no DF se inicia com o “repasso” do acompanhamento dos projetos estratégicos da Secretaria de Planejamento e Gestão para a Secretaria de Governo em meados do ano de 2008. Entre os principais aspectos resultantes desta decisão podem ser mencionados:

- i) maior “controle” dos projetos estratégicos, que passaram a ser “coordenados” pela Secretaria de Governo;
- ii) foco prioritário no acompanhamento operacional das ações desenvolvidas no âmbito de cada projeto estratégico, e secundário no acompanhamento de resultados (indicadores e metas de desempenho);
- iii) atendimento às agendas/demandas das diversas administrações regionais;
- iv) atendimento às demandas emergentes, notadamente àquelas afins ao Projeto Brasília Integrada, que ganharam ainda mais “envergadura” a partir da decisão anunciada pela Fifa de que Brasília será uma das cidades-sede da Copa do Mundo de 2014.

A supervisão dos projetos estratégicos pela Secretaria de Governo mudou a forma de relacionamento que se vinha adotando entre aqueles e a estrutura formal do GDF. Enquanto a Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) atuava como facilitadora do processo de implantação dos projetos, sem, contudo, exercer controle hierárquico sobre os gerentes, a Secretaria de Governo exerce “comando” e acompanha os projetos como se estes fizessem parte, formalmente, da sua estrutura organizacional. Como resultado, por um lado os projetos se valem do “poder” exercido pela Secretaria de Governo sobre a estrutura do GDF, o que ajuda a resolver possíveis obstáculos na implantação. Por outro, os gerentes perderam o foco na atuação matricial, deixando de lado oportunidades de ação em conjunto com diversas unidades e órgãos do governo, e muitas vezes a iniciativa para conduzi-las, o que tende a ser tornar um gargalo

caso a Secretaria de Governo comece a ter dificuldades para dar suporte às iniciativas/demandas de todos os projetos estratégicos.

Vale mencionar, também, que nesta segunda fase da implantação da Gestão para Resultados no DF, o foco no acompanhamento foi redirecionado. Enquanto os projetos estiveram sob a “coordenação” da Seplag, as reuniões de monitoramento e avaliação visavam a identificação do alcance ou não das metas definidas para cada indicador de desempenho. O foco do monitoramento, hoje, é bastante diferente. O que se acompanha é o andamento das ações, ou seja, o quanto o cronograma de execução das ações está sendo cumprido ou não. Nesse sentido, são exemplos de ações que estão sendo acompanhadas: processo de licitação para a execução dos projetos, status dos processos que visam obter licença ambiental etc.

Outro aspecto que marca esta segunda fase da implantação do Modelo de Gestão para Resultados é o atendimento às demandas das administrações regionais. O Governador Arruda é reconhecido por seu estilo de administração que objetiva ouvir os anseios da população. Nesse sentido, diversas demandas que chegam às administrações regionais são priorizadas, tais como: construção de postos de saúde; instalação de postos policiais; reforma ou construção de quadras poliesportivas; reforma e construção de escolas públicas; execução de obras de saneamento. Cabe destacar que atender às diversas demandas das administrações regionais pode ser positivo ou não. É preciso avaliar o quanto este atendimento está trazendo benefícios reais à população em detrimento ao foco na execução de projetos realmente estratégicos (mais abrangentes, com maior impacto social). Identificar o ponto de equilíbrio entre esses dois pólos é o grande desafio dos governos sociais.

O atendimento às demandas do Projeto Brasília Integrada fez com que o governo do Distrito Federal recorresse a acordos de empréstimo, tais como os obtidos junto ao BIRD (Banco Mundial), BNDES e Agência Francesa de Desenvolvimento (AFD), entre outras entidades. Estes recursos vão propiciar:

- a reconstrução do Estádio Mané Garrincha, que contará com projeto moderno e ficará pronto em 24 meses a

partir do lançamento da pedra fundamental, a tempo de sediar partidas da Copa do Mundo de 2014;

- a entrega da primeira etapa do VLT (veículo leve sobre trilhos), que partirá do terminal Asa Sul e cortará a via W3 Sul, chegando até a altura da 502 Norte. Este projeto constitui iniciativa estratégica para revitalização da W3 Sul (importante via de circulação no centro da cidade de Brasília), para redução da emissão de gases poluentes e ruídos sonoros e para a redução do número de veículos em circulação (espera-se que 30% dos motoristas deixem de lado seus carros e utilizem o novo sistema de transporte público), uma vez que transportará entre 15 e 18 mil passageiros por hora;
- a construção de novas estações do metrô, interligadas com os novos meios de transporte e com as linhas de ônibus
- a implantação das primeiras linhas do VLT (veículo leve sobre pneus), que permitirão melhorar o tráfego e as condições de deslocamento de pessoas das regiões de maior concentração populacional (Santa Maria, Gama, Park Way, Entorno Sul) até o Plano Piloto. O corredor Gama/Santa Maria, por exemplo, atenderá a uma população aproximada de 600 mil pessoas. O sistema prevê linhas de ônibus expressas (sem interrupções) e linhas com estações de embarque e desembarque, integradas ao Metrô-DF e ao Metrô Leve na Estação Terminal Asa Sul;
- a ampliação da Estrada Parque Taguatinga (EPTG), rodovia por onde passam 140 mil veículos todos os dias. Esta rodovia vai ganhar cinco viadutos, vias marginais, faixas exclusivas para ônibus e ciclovias, permitindo fluidez ao trânsito e melhorando a qualidade de vida dos moradores de Taguatinga, Guará, Vicente Pires e Águas Claras, entre outras.

A partir dos ajustes realizados pelo governo distrital em suas contas e do respectivo equilíbrio financeiro, o Ministério da Fazenda

aprovou o Programa de Ajuste Fiscal do GDF e aumentou em pouco mais de R\$ 900 milhões sua capacidade de endividamento, que agora passa de R\$ 1,6 bilhão para R\$ 2,5 bilhões. Vale destacar que o Governo Federal também autorizou o GDF a fechar um convênio com o Banco Mundial pelo qual US\$ 130 milhões (cerca de R\$ 250 milhões) serão injetados nos cofres locais, por meio da linha de crédito Swap, que exige, como contrapartida, a melhoria dos serviços públicos nas áreas de saúde, educação e transporte.

Objetivando acompanhar os resultados das iniciativas financiadas pelo acordo de empréstimo com o BIRD na modalidade swap, o GDF criou a Coordenação Geral do Programa de Modernização da Gestão Pública do DF (Swap-DF), com as seguintes principais atribuições:

- promover a elaboração e a compatibilização do Plano Operacional Anual do Programa;
- consolidar as programações semanais, mensais e semestrais das atividades a serem cumpridas, em cada uma das frentes de trabalho inerentes ao Programa, em seus diversos componentes, apontando seus responsáveis, interfaces existentes, momentos críticos, e construindo cronograma setorial e global detalhado;
- consolidar as informações e conclusões dos processos de monitoramento e avaliação de resultados advindos dos diferentes componentes do Programa, de forma a integrá-los, obtendo, ao longo do processo de execução e até a conclusão dos investimentos, a visão global da efetividade do Programa, tendo por base os objetivos, metas e indicadores de resultados fixados no Marco Lógico estabelecido;
- assegurar o cumprimento das diretrizes e das estratégias fixadas para consecução dos objetivos e metas do Programa;
- estabelecer normas e procedimentos complementares, quando necessário, para a execução das ações do Programa;

- assegurar que medidas corretivas necessárias sejam tomadas de maneira a cumprir com os requisitos fiduciários do empréstimo;
- atuar como elo de interface e interlocutor do Governo do Distrito Federal e o Banco Mundial, relativamente às questões e ações administrativas, técnicas e financeiras resultantes da execução do Programa e preparação de relatórios executivos;
- facilitar as missões de supervisão do Banco Mundial e trabalhar em conjunto com o Banco para otimizar os resultados e o impacto da operação;
- administrar as informações gerenciais, inerentes ao Programa, perante as unidades co-executoras, assegurando o pronto e adequado fornecimento de dados e informações pertinentes às instâncias de Governo e ao Banco Mundial;
- assegurar a manutenção de acervo de registros históricos que preservem a memória da implantação do Programa.

Como visto acima, a atuação desta Comissão será fundamental para que as ações previstas no acordo de empréstimo swap sejam cumpridas e o GDF possa alcançar os objetivos do Programa.

4. CONCLUSÃO

Os primeiros anos da implantação da Gestão para Resultados no DF serviram como aprendizado para toda a equipe técnica de governo. Problemas de entendimento do papel a ser exercido pelas secretarias de estado e pelas gerências ocorreram e ainda ocorrem. Não obstante, o monitoramento efetivo dos resultados acordados nos Termos de Compromisso e o regular funcionamento do Modelo de Gestão, com papel essencial a ser exercido pelo Comitê Gestor, tendem a dirimir possíveis divergências. Mudanças de cultura sempre trazem consigo dificuldades operacionais de curto prazo, mas

os resultados de médio e longo prazos tendem a ser muito mais expressivos e o GDF parece estar disposto a pagar esse preço.

O atual governo distrital demonstrou coragem e determinação para aplicação de medidas duras, impopulares a curto prazo, mas que agora recolocam o DF no rumo do crescimento. A implantação do Modelo de Gestão para Resultados é um importante passo para a modernização da gestão do DF e contribuirá, sem bem implantado, de maneira decisiva para tornar o Distrito Federal referência de desenvolvimento com igualdade social. Para tanto, o GDF traçou a sua visão de futuro, estabeleceu prioridades, definiu objetivos, elencou projetos estratégicos, e agora se dedica à difícil tarefa de implementação das ações e ao monitoramento e avaliação dos resultados. É nesse ponto que governos competentes se destacam em relação a governos apenas bem intencionados. Fazer acontecer os resultados desejados é o divisor de águas entre uma boa e má gestão.

É inegável que avanços importantes foram realizados. O processo de desenvolvimento, contudo, ainda está só no começo. Orientar-se por uma Agenda Estratégica clara e de conhecimento de todos, atuar de forma integrada e coordenada, ter foco na condução e no acompanhamento dos programas, projetos e iniciativas estratégicas, e tomar as medidas corretivas a tempo são condições para o alcance de resultados que não se restringem a um momento específico. Esse é o verdadeiro desafio dos governos que pretendem promover o desenvolvimento e garantir qualidade de vida para toda a população. E Brasília, diga-se de passagem, vai muito bem, obrigado!



ÍCONE Editora e Gráfica

QNB-02 lote 39 - CEP: 72115-020 - Taguatinga- DF

Fone: (61) 3563.5048

www.iconecv.com.br

editora@iconecv.com.br