

PROGRAMA – SINERGIA BRASIL:**Implementando a Contratualização no Brasil****Melchisedek Correia Silva****RESUMO**

Atualmente existem inquietos modelos teóricos aclarando exaustivamente a importância da contratualização, todavia este trabalho não se limita em descrever conceitos sobre o tema, mas sim buscar aplicabilidade plena ao termo contratualizar. O desafio proposto aqui é alinhar planejamento estratégico com a execução de ponta, promovendo o domínio da política pública, inclusive quando a ação está em curso. Este choque de gestão propicia a mudança de cultura na administração pública, o que este trabalho propõe é algo inovador e precisa ser implementado em conjunto. Atualmente vários órgãos utilizam-se de acordo de resultados, de vinculações de remuneração ao desempenho, premiações à dirigentes exitosos e etc. Isto demonstra o rompimento de paradigma na gestão pública, e não mais uma continuidade de antigas reformas, é neste contexto que a gestão por resultados ganha força no setor público, ao traçar metas, ao mapear as competências dos servidores, à traçar objetivos e penalidades no sentido de alcançar a finalidade pra qual o órgão foi criado. Neste acordo não só o gestor, mas todos os envolvidos têm direitos e obrigações, alinhando-se em prol de um só desígnio. A ideia agora é produzir aos dirigentes condições de conhecer as potencialidades de seu quadro de pessoal, podendo assim alocar seus recursos humanos de forma eficaz aproveitando ao máximo de seus recursos, dar-lhes certa autonomia orçamentária no sentido de facilitar a manobra da máquina pública e colocar-lhes a par em tempo real da situação de sua unidade em relação ao planejamento estratégico. O grande trunfo do Programa Sinergia Brasil é revelar de forma rápida e fácil o atual desempenho de suas políticas de atuação, não necessitando de apenas ao final do exercício se apresentar um relatório de execução das metas cumpridas ou não. Desta forma, o gestor conhece sua execução e se for o caso pode promover ajustes ao longo do exercício. Em resumo, o Programa Sinergia Brasil nasce de um contrato de resultados e se completa em um modelo eficiente de gerenciamento de indicadores.

Palavras-chaves: contratualização, contrato de resultados e gerenciamento de indicadores.

LISTA DE FIGURAS

Fig.1 – Pirâmide Sinergia.....	08
Fig. 2 – Quadro Exemplo – Agência Bancária.....	10
Fig. 3 – Quadro Exemplo – Agência Bancária - Metas.....	11
Fig.4– Programa Sinergia – Agência Bancária.....	11
Fig.5 – Exemplo - Quadro-sintético - Indicador de desempenho.....	49
Fig.6–Quadro-sintético-Indicador–“Execução do Orçamento– Serviços contínuos”..	53
Fig.7–Quadro-sintético-Exemplo- indicador – Frequência dos Servidores.....	53
Fig.8–Quadro-sintético-Indicador – Frequência dos Servidores.....	54
Fig.9–Quadro-sintético–Exemplo-Indicador–Redução Despesas com Papel.....	54
Fig.10–Quadro-sintético-Indicador–Regularidade dos Processos.....	60
Fig.11– Quadro-sintético – Fluxo de Tarefa.....	61
Fig.12–Quadro-sintético–Avaliação dos Programas Finalísticos do M.T.E.....	64
Fig.13–Quadro-sintético–Indicadores–Programa Finalísticos – M.T.E.	65
Fig.14–Programa Sinergia– Indicadores Finalísticos – M.T.E.	67
Fig.15 – Quadro- Critério de Evolução - PSB.....	71
Fig.16– rograma Sinergia Brasil - PSB.....	72

SUMÁRIO

1- INTRODUÇÃO.....	6
1.1 Contextualização do Problema.....	06
1.2 Organização do trabalho.....	14
1.3 Tema e Problema de Pesquisa.....	14
1.4 Objetivos específicos da Pesquisa.....	15
1.5 Justificativa do Estudo.....	16
1.6 Metodologia da Pesquisa.....	18
2- FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	19
2.1 Gestão Por Competências	19
2.2 Indicadores de Desempenho	21
2.3 Contratualismo	26
2.3.1 Problemas Contratuais.....	31
3- DESENVOLVIMENTO.....	40
3.1 Conceituando o Acordo de Trabalho.....	41
3.1.1 Preâmbulo.....	43
3.2 Delineando o formato do Programa Sinergia Brasil – PSB.....	48
3.2.1 Pilar Servidor.....	49
3.2.2 Pilar Administrativo.....	59
3.2.3 Pilar Sociedade.....	61
3.3 Programa SINERGIA Brasil – Projetando os índices e conhecendo o vínculo entre as Etapas, Metas e Requisitos de Evolução.....	66
4- CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	72
REFERÊNCIA.....	75



Caderno de Finanças Públicas, Brasília, v. 21, n. 2, p. 1-60, sep. 2021

INTRODUÇÃO

1.1 Contextualização do Problema

A percepção frente à importância de novos modelos de gestão pública orientadas ao resultado torna-se uma constante após os movimentos ocorridos no Brasil na década de 90, em especial após o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. É neste contexto que se justifica o modelo proposto neste trabalho, no qual será sugerida uma nova metodologia de gestão das metas e resultados do Governo Federal.

A ideia central e intenção deste projeto é reproduzir exemplos da iniciativa privada, em especial o Programa de Gestão por Resultados do Banco do Brasil, denominado Programa SINERGIA¹, e com os ajustes necessários recomendar sua implantação na esfera pública. Este

¹ A Instituição Financeira Banco do Brasil S/A foi por diversas vezes procurada a se manifestar sobre o funcionamento do Programa SINERGIA, comprovado pelo Pedido de Informação protocolado sob o número 99901.000270/2012-76, no dia 18/06/2012 às 21h08min, pelo sitio eletrônico <http://www.acessoinformacao.gov.br>, com a seguinte solicitação: “Gostaria de receber via e-mail todos os regulamentos do programa SINERGIA do Banco do Brasil para as agências da rede varejo de Brasília no ano de 2011, inclusive os normativos que estabeleceram o programa SINERGIA, como funciona o programa, metodologia de cálculo e etc. Esclareço que não necessito de informações ou dados referentes às metas da empresa, tendo em vista que julgo ser objetivos particulares do Banco do Brasil no mercado bancário. Minhas dúvidas são estritamente ligadas ao funcionamento do programa SINERGIA. Obrigado. A resposta do Banco do Brasil S/A deu-se no dia 26/06/2012 às 12h06min, via e-mail: “Sr. *omitido*”, Informamos que de acordo com o Decreto 7724/2012, artigo 5o, Parágrafo 1o, a divulgação de informações de empresas públicas, sociedade de economia mista e demais entidades controladas pela União que atuem em regime de concorrência, estará submetida às normas pertinentes da Comissão de Valores Mobiliários, a fim de assegurar a competitividade, governança corporativa e, quando houver, os interesses de acionistas minoritários. Nesse diapasão, não há norma da CVM que exija a divulgação da informação solicitada.”. No dia 28/06/2012 às 10:10 foi realizado o recurso do pedido em 1º instância, novamente ao Banco do Brasil S/A, com a seguinte justificativa: “Descrição da solicitação: Entendo eu que não posso ficar à mercê de regulamentação pela CVM de entidades que fazem parte do Poder Executivo e que somente não estão sujeitas ao Decreto 7724/2012 porque atuam em regime de concorrência. O que o Decreto pretende para estas entidades é somente preservar sua competitividade e os interesses de seus acionistas, mas como ficou bem claro na minha solicitação, as informações de que necessito não envolvem qualquer dado que possa prejudicar a atuação do Banco do Brasil no mercado, inclusive reitero que preciso somente da metodologia e do funcionamento do Programa SINERGIA, não necessitando de NENHUMA informação acerca de metas, valores, referências ou qualquer informação que possa expor o Banco do Brasil perante os outros Bancos. Entendo também que a população não pode ficar à espera da Comissão de Valores Mobiliários - CVM no que tange ao acesso à informação, e o Decreto nº 7724 deveria ter dado autonomia à CVM somente nas questões que envolvam diretamente à atividade fim do órgão, ou pelo menos ter definido um prazo pra tal regulamentação.” Entretanto, tal recurso foi mais uma vez indeferido, sendo protocolado no dia 03/07/2012 às 15h17min recurso de 2º instância direcionado à Controladoria Geral da União, sendo este também indeferido. O último esforço no sentido de conhecer sobre o Programa em questão deu-se no dia 20/08/2012 às 18h18min, no recurso de 3º instância protocolado para a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35 da Lei nº 12.527/2011,

novo Programa será intitulado de Programa Sinergia Brasil – PSB, no qual será redesenhado para possibilitar, com precisão e agilidade, o atingimento das metas dos Planos Plurianuais, Leis Orçamentárias e Leis de Diretrizes Orçamentárias do Governo, e ainda colocar em prática o contratualismo no Brasil, por meio do Sinergia Brasil.

Todavia, é importante destacar que foram feitos vários contatos com o Banco do Brasil S/A no sentido de dar publicidade ao Programa SINERGIA, sendo que o Banco foi sempre negativo em suas respostas alegando que tais dados poderiam expor a Instituição Financeira à seus concorrentes.

O PSB conterà um Acordo de Trabalho, o qual será trabalhado posteriormente no trabalho, mas desde já, tal contrato possuirá 03 pilares fundamentais:

- a) **Pilar Sociedade:** no sentido de alcançar resultados finalísticos.
- b) **Pilar Administrativo:** no sentido de resguardar o correto procedimento legal.
- c) **Pilar Servidor:** no sentido de atuar diretamente nos responsáveis pelo planejamento e execução.

Ademais, o PSB também se conduz em torno de 03 etapas, conforme esquematizado abaixo:

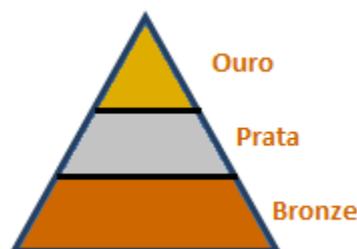


Fig. 1 – Pirâmide Sinergia

conforme disposto no §3º, do art. 16, do mesmo diploma legal, sendo este negado no dia 14/11/2012 às 16h55min, alegando: “Apesar de não conter, a expressão "sigilo comercial", o objetivo desses artigos é declarar que o legislador compreendeu a necessidade de se resguardar o sigilo das informações. Dessa forma, a divulgação de dados ou a metodologia do Programa, podem representar vantagem competitiva a outros agentes econômicos e, portanto, não são passíveis de atendimento.”. Todos os e-mails estão na forma de anexo ao trabalho.

Cada órgão terá sua pirâmide no SINERGIA, no qual deverá começar pela fase mais baixa, a Inicial, traçada as metas o órgão começa a ser avaliado para atingir sua primeira etapa: **Etapa Bronze.**

A etapa seguinte é a **Prata**, a intermediária, por conseguinte, última e mais alta, tem-se a Etapa **Ouro**. Percebe-se que a cada etapa são estabelecidas metas, que quando atingidas habilita o órgão a passar para a etapa seguinte. A este percurso daremos o nome de “requisitos de evolução”. **Os requisitos de evolução deverão ser sempre cumulativos. Desta forma o órgão somente se manterá na etapa seguinte desde que continue atendendo a todos os requisitos de evolução das etapas antecedentes.** Caso contrário, a unidade deverá voltar a etapa anterior.

O ponto forte deste novo programa ou metodologia será o incentivo a que o órgão e seus servidores terão para que se motivem a atingir as metas e transpor as 03 etapas. Estes incentivos serão detalhados no decorrer deste trabalho, mas a priori poderão ser definidos como incentivos na remuneração: na qual a remuneração do servidor seria decomposta em duas partes, uma fixa, onde estaria vinculada à lei que fixa seus vencimentos e demais benefícios, e outra parcela variável, a qual estaria vinculada diretamente ao alcance positivo das metas do órgão.

Logo, na parte variável o incremento seria um reflexo proporcional ao desempenho da unidade a que o servidor está vinculado. Mas, dependendo da estrutura do órgão e sua disponibilidade orçamentária, poderão ser definidos outros incentivos além da remuneração, como cursos de qualificação, seminários, congressos, folgas, licenças prêmio e etc.

Ou seja, este trabalho de monografia parte do pressuposto e acredita que os servidores somente se empenharão no atingimento das metas se isto for gerar benefícios direto à eles. A exemplo do que acontece na iniciativa privada, a cada meta imposta pela empresa, o funcionário se empenha ao máximo para alcançá-la, mas não somente porque acredita que este esforço ajudará a instituição como um todo, mas também, e usualmente, porque a consequência de suas ações podem refletir diretamente em benfeitorias para si ou para o órgão.

Vejamos o seguinte exemplo hipotético: uma Instituição Financeira, como o Banco do Brasil S/A, precisa acumular anualmente R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) em títulos de capitalização, esta então é a meta do Banco do Brasil como um todo para o Grupo – Títulos de Capitalização, ou seja sua Meta Global para este grupo. Determinada esta meta global, o Banco definirá o papel de cada agência no atingimento desta, o qual será delineado levando em

consideração o tamanho da agência, número de empregados, localização comercial, histórico de vendas, perfil negocial, perspectivas de mercado e etc. A este papel unitário de cada agência será definidas Metas Específicas, que contribuem para o atingimento da Meta Global.

Sendo assim, supondo que para a Agência X foi definida que sua Meta Específica será realizar R\$ 10.000,00 (dez mil reais) em títulos de capitalização por ano, divididos em 04 trimestres de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais). E que a cada real captado corresponde a 01 ponto no Programa em questão.

Desta forma, iremos desenhar o SINERGIA desta agência para o grupo Títulos de Capitalização no ano 01:

Etapa	Inicial	Bronze	Prata	Ouro
Requisitos de evolução	Todas as unidades começam a partir desta etapa.	Manter atendido os requisitos mínimos da etapa inicial.	Manter atendidos os requisitos da etapa inicial e Bronze	Manter atendidos os requisitos da etapa inicial, Bronze e Prata.
Pontuação Para Evolução	2.500	2.500	2.500	2.500
Saldo Acumulado	2.500	5.000	7.500	10.000

Fig. 2 – Quadro Exemplo – Agência Bancária

No quadro de Metas, a Agência entrará no ano 01 com o seguinte perfil no SINERGIA:

Etapa	Meta Específica – Agência X (Requisito de Evolução)	Meta Acumulada	Prazo

Inicial	R\$ 2.500,00	R\$ 2.500,00	Janeiro a Março
Bronze	R\$ 2.500,00	R\$ 5.000,00	Abril a Junho
Prata	R\$ 2.500,00	R\$ 7.500,00	Julho a Setembro
Ouro	R\$ 2.500,00	R\$ 10.000,00	Outubro a Dezembro

Fig. 3 – Quadro Exemplo – Agência Bancária - Metas

E terá a seguinte perspectiva no Programa SINERGIA:

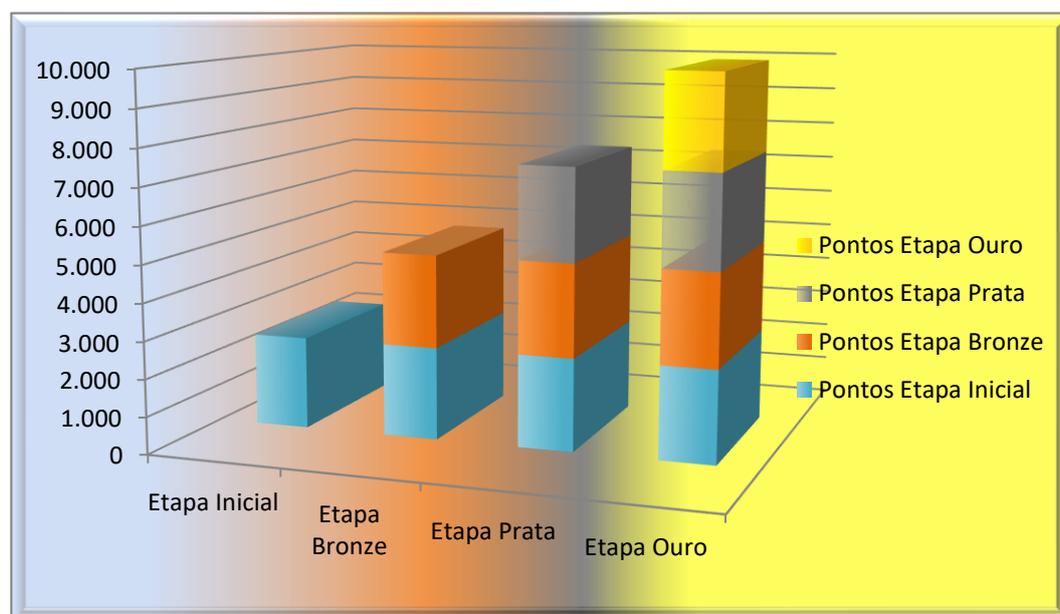


Fig. 4 – Programa Sinergia – Agência Bancária

Diante disto, o administrador da agência se organiza para reunir esforços e focar o trabalho da agência para o alcance de cada etapa. Como o SINERGIA é amplamente divulgado pelo Banco do Brasil, os funcionários se preocupam com o estabelecido em cada etapa já que o alcance desta eleva sua remuneração, o qual vem na forma de Participação nos Lucros do Banco - PLR.

O SINERGIA é atualizado de forma constante, ou seja, a cada plano de capitalização vendido, já é prontamente computado no programa, de forma que o acompanhamento incessante permite que o administrador da agência redefina suas prioridades até mesmo durante o curso do programa.

Contudo, uma instituição do porte do Banco do Brasil S/A não fica adstrito somente à Títulos de Capitalização, ou seja, no seu plantel de serviços há diversos tipos de captação e intermediação de moeda, como financiamentos, empréstimos, desconto de títulos, seguros de várias modalidades, operações no mercado financeiro, câmbio de moedas e etc. Neste sentido, numa visão macro, o grupo “Títulos de Capitalização” representa pro Banco apenas uma fatia de seus negócios.

Pensando nisso, os gestores do programa SINERGIA, e formuladores de seus objetivos, podem definir pesos a que cada meta contribuirá para o atingimento do Planejamento Estratégico da Instituição como um todo.

É importante lembrar que a meta global poderá não estar na mesma medida que a meta específica, diferentemente do caso acima, a meta global poderá estar definida em reais e a meta específica em unidade de títulos de capitalização vendidos, isso se dá justamente porque cada unidade do Banco contribui de maneira distinta para o alcance da meta como um todo. No caso dos órgãos públicos, esta distinção será ainda melhor visualizada no decorrer do trabalho, tendo em vista a heterogeneidade dos setores.

Bom, o exemplo acima apresentado é uma visão simplista da ferramenta proposta. No plano efetivo, são estabelecidas diversas metas, não necessariamente ligadas aos produtos do Banco e sua finalidade essencial, a intermediação financeira, como por exemplo: regularidade na frequência da folha de ponto dos funcionários, curso de capacitação efetuado pelos empregados, processos analisados pela auditoria com correta instrução processual – *compliance*, cada qual com sua devida ponderação (coeficiente de meta) de acordo com sua importância para a empresa e seu planejamento estratégico.

Outro ponto importante a ser ilustrado são que tais demandas do Banco do Brasil são formuladas a partir de um Acordo de Trabalho com representantes dos empregados, sindicato, diretorias e etc., evitando que a Administração da empresa imponha metas inalcançáveis ou onerosas demais. Este Acordo de Trabalho será debatido em detalhes no decorrer do trabalho.

Após esta introdução e com base neste primeiro contato com a ferramenta SINERGIA na iniciativa privada, levaremos o exemplo dado para a Administração Pública, permanecendo a ideia central do programa: mensurar com agilidade e precisão o resultado dos atendimentos da demanda de cada unidade no órgão e do próprio órgão como um todo. Não usaremos nenhum órgão específico para objeto de estudo, mas durante todo o nosso trabalho descreveremos ao máximo a atividade rotineira das unidades do setor público.

1.2 Organização do trabalho

O trabalho a seguir leva em consideração as peculiaridades do governo federal no modelo de gestão gerencial orientado ao resultado e nas novas metodologias de gestão governamental, na qual não nega nosso passado burocrático, mas apenas aperfeiçoa o modo de se fazer gestão pública no Brasil.

Durante todo o trabalho serão estudadas formas de se implementar o SINERGIA BRASIL aos moldes do setor público, utilizando os objetivos e metas de um acordo de trabalho fictício referentes a um órgão qualquer. Este será o nosso ponto de partida e a partir desta definição, iniciaremos o desmembramento e estudo de tais objetivos vinculados ao órgão, seja como objetivo estratégico em sua atividade fim ou vinculadas à cada unidade da estrutura do órgão como atividade meio.

1.3 Tema e Problema de Pesquisa

Utilizando-se como contexto o citado na introdução, é relevante se pesquisar instrumentos de modernização da gestão pública, especialmente no que tange à sintonia dos órgãos públicos com as diretrizes do Governo Central, já que 04 anos de governo não são suficientes para se mudar um paradigma de governança, ou seja, o arranjo necessário e suficiente para manobrar de forma eficiente a máquina pública. Fazendo assim jus o nosso tema de pesquisa: Racionalização do aparelho estatal, dos orçamentos, dos servidores públicos, do tempo e etc.

É neste diapasão que se guiam as novas tendências de aprimoramento da gestão pública. Persisto aqui que o objetivo do SINERGIA BRASIL não é realizar uma política de desenvolvimento de políticas públicas, ou questionar o planejamento estratégico do PPA, mas

sim, e somente, possibilitar que tal planejamento seja exitoso, insisto, o objetivo do SINERGIA é medir e orientar o desempenho do órgãos públicos, e não traçar a política estratégica do Governo Federal. O programa sugerido aqui oferece condições para que se concluam os objetivos e metas de um acordo de resultados, sendo simplesmente o facilitador deste resultado final.

A fim de se concluir se o Programa SINERGIA BRASIL poderia ser implantado no setor público é que se faz presente o seguinte problema de pesquisa:

“O Governo, através do programa SINERGIA BRASIL, poderia alcançar as diretrizes estabelecidas em um Acordo de Trabalho de forma mais eficaz, eficiente e efetiva?”

1.4 Objetivos específicos da Pesquisa

São objetivos específicos desta pesquisa:

1. Criar uma metodologia para aferir a produtividade do setor público a partir dos indicadores de desempenho.
2. Propor um novo modelo de gestão de resultados para as metas de um Acordo de Trabalho através de uma diferente prática de gerenciamento de resultados.
3. Mensurar de forma distinta e peculiar as diversas metas que as unidades integrantes da estrutura da Administração Pública detêm.
4. Analisar a viabilidade do uso do SINERGIA BRASIL no setor público.

1.5 Justificativa do Estudo

A relevância deste tema se mostra na clara perda de controle de gestão, desvios de finalidade e falta de sincronia que o governo federal vem sofrendo quanto ao alcance de seus objetivos. Com a possibilidade de manipulação plena e em tempo real dos órgãos públicos, o gestor das políticas públicas, resultantes do Plano plurianual ou de um Acordo de Trabalho, poderá ter mais domínio na obtenção dos propósitos planejados no horizonte de 04 anos.

O interesse público é o que norteia este trabalho, já que o rumo que o Gestor Público deve dar às políticas sociais de sua gestão, ou que pelo menos deveria dar, deve ser coincidente com os desígnios da sociedade. E a atuação de qualquer Governo deve ser oportuna e tempestiva, baseado nisto o SINERGIA BRASIL poderá trazer celeridade, efetividade e pragmatismo ao trabalho do Governo.

Não trataremos aqui da paixão a que o servidor deve ou não ter no tocante à seu trabalho, já que como visto anteriormente, partiremos do pressuposto que o servidor público responde à incentivos, agindo racionalmente e atingindo metas no intuito de incrementar sua remuneração ou almejar outros benefícios. Não abordaremos aqui aspectos subjetivos como vontade, prazer ou animosidade em trabalhar em prol de resultados (contudo é notório que a dignidade do homem deve ser consentida à medida que se compatibilize com a finalidade pública.).

Através do SINERGIA, os cidadãos poderão interferir com mais qualidade nas tomadas de decisão, exatamente na proporção que conhecerem a exata situação dos órgãos públicos frente às prioridades do Governo central, já que assim, torna-se possível uma visão peculiar de cada unidade e conseqüentemente mais clara de sua atuação global junto à suas metas de trabalho impostas. O Programa Sinergia Brasil deixa exposto a quem se interessar a real posição de cada unidade, fazendo com que o servidor tenha preocupação não só com o seu setor de lotação, mas também com toda a missão do órgão, ora, não basta só o empenho de algumas unidades, mas sim o pleno sucesso de todas para que o órgão cumpra suas metas.

O poder emana do povo que o concede a seus representantes, para que mesmo indiretamente promovam a sua vontade, manifestada no bem comum. Assim, da mesma forma que os acionistas exigem a máxima transparência dos administradores de sua empresa, a sociedade quer também a máxima publicidade da situação da máquina pública, desta forma, o SINERGIA BRASIL deverá ser amplamente divulgado, justamente para beneficiar àqueles que conseguem alcançar suas etapas, e para pressionar os que divagam em seus resultados.

Como descreve Sergio Ricardo e Erik Macedo sobre o tema Contrato de Gestão (2005, pg. 03):

Este novo relacionamento entre órgãos também tem a qualidade de aumentar o controle social. Pois, ao externalizar em um instrumento público o que antes era um intrincado conjunto de ordens e disposições burocráticas internas da administração, permite o acompanhamento da implementação das políticas e a

visualização dos seus objetivos ao publicizar cláusulas, metas e indicadores que definem e guiam a efetivação do trabalho estatal.²

1.6 Metodologia da Pesquisa

Para que de forma correta se consiga analisar e identificar como estão dispostas às unidades integrantes de um órgão da Administração Pública, será discutido ao longo do trabalho, como se processa a informação de como deve “caminhar” este órgão ao longo de seu Acordo de Trabalho para que este consiga atender às perspectivas do Governo.

Em cada unidade, será atribuída metas específicas, e posteriormente inseridas no SINERGIA BRASIL, sendo este desenhado de tal forma que possibilite uma visão global e outra pormenorizada da atuação do órgão e suas unidades junto às estratégias do planejamento de médio prazo (Plano Plurianual - PPA). Sendo que este estudo de caso servirá de parâmetro para um futuro embasamento da implantação definitiva do SINERGIA.

Tal como no Banco do Brasil, o SINERGIA poderá ser visualizado como uma plataforma na intranet dos órgãos, no formato de uma página da internet, onde pode-se verificar a performance da estrutura à todo instante, podendo ser atualizada diariamente, onde é possível medir em tempo real a produtividade do setor, redirecionando esforços e corrigindo assim a ação do planejamento inicial, ainda que em curso a execução das políticas públicas.

A metodologia usada será a de Estudo de Caso, onde os fatos serão analisados e classificados a fim de se obter uma relação com a realidade e a suposição que este modelo abstrato sugere. Os dados para se responder à pergunta problema deste estudo serão colhidos diretamente pela observação à estrutura de órgãos da Administração Pública Brasileira.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Gestão Por Competências

² Sergio Ricardo Ciavolih Mota e Erik Macedo Marques. *Acordo de resultados entre órgãos com relação de hierarquia e autonomia de gestão*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Outubro de. 2005

Para Pontes (apud Robaina e Oliveira, 2008, pg.03): a avaliação de desempenho é um método que visa, continuamente, a estabelecer um contrato com os funcionários referente aos resultados desejados pela organização; busca, ainda, acompanhar os desafios propostos, corrigindo os rumos, quando necessário, e avaliar os resultados conseguidos.³

De acordo com a percepção de Heriana Robaina dos Santos e Fernando de Oliveira Vieira (2008, pg.03):

Um dos fatores preponderantes na determinação do sucesso do sistema de avaliação de desempenho, segundo Bergamini e Beraldo (1988), reside na escolha adequada do tipo ou tipos de instrumentos que se vão utilizar nesse processo. Como todo e qualquer procedimento administrativo dentro das organizações, a escolha do instrumento mais adequado está, primeiramente, ligada aos objetivos pretendidos pela avaliação de desempenho. Uma vez que se tenha bem claro aquilo que se pretende com ela, com maior facilidade será possível encontrar o tipo de instrumento mais recomendável. De acordo com o descrito acima, constata-se que definir o(s) objetivo(s) do sistema de avaliação de desempenho a ser implantado é condição sine qua non, para se alcançar resultados organizacionais bem sucedidos⁴.

Antes de definirmos tais objetivos, é preciso que fique claro a ideia da racionalidade, ou seja, na execução de metas, racional é os servidores trabalharem no intuito de alcançarem um fim comum, e que este fim trará um retorno não só para estes, mas também para a coletividade, incluído nesta a empresa, acionistas, governo e etc. Ou seja, o servidor trabalha orientado a um resultado, e não de forma aleatória.

O objetivo aqui então proposto é de avaliar a competência individual com relação às atribuições de seu cargo e de suas funções. Não trataremos aqui de aptidão ou talento, por terem algum aspecto subjetivo, e por também serem de difícil mensuração já que a seleção por concurso público ou seleções públicas, nem sempre conseguem avaliar tais aspectos.

³ SANTOS, Heriana Robaina dos; VIEIRA, Fernando de Oliveira. *O papel da avaliação de desempenho na administração pública: o caso da secretaria municipal de planejamento e gestão de uma prefeitura fluminense - Universidade Federal Fluminense*, pg. 03, 2008.

⁴ Idem, pg. 03.

Desta forma, o motivo pelo qual a gestão por competência se faz parte da metodologia deste trabalho, traduz-se na ferramenta adequada e imparcial para se analisar e medir o comportamento do indivíduo em sua rotina de trabalho, levando-o assim à melhores condições de trabalho ou agindo diretamente em sua remuneração. Contrapondo, é claro, aos critérios atuais empregados na concessão de melhores planos de cargos e salários dos servidores públicos, que geralmente são vistos como fundamentados em interesses e forças políticas, e geralmente baseados numa relação clientelista, conforme afirma Barbosa (*apud* Robaina e Oliveira, 2008, pg.02):

os critérios utilizados na avaliação dos funcionários públicos e na concessão das promoções são sempre criticados e vistos como fundamentados em interesses políticos, nepóticos e fisiológicos, que excluem qualquer mensuração de desempenho, eficiência e produtividade.⁵

É notável que toda análise de comportamento individual deva ser feita da forma mais objetiva possível, livre de tendências, sendo uma área sensível na rotina organizacional. Contudo, este não será tema deste trabalho, mas é interessante conhecer até que certo ponto uma avaliação individual, a qual poderá trazer mudanças na remuneração do servidor, pode atrapalhar ou contribuir no resultado da unidade como um todo. Mesmo sabendo que a finalidade do ato público é o interesse social, manifestado na atividade fim do órgão, e que o interesse particular do servidor não deve ultrapassá-lo, notadamente para aquele funcionário relapso, que não cumpre suas tarefas, tal quebra de paradigma não será recebida com bons olhos.

Da mesma forma, é considerável o número de adeptos da cultura de que servidores da mesma carreira devem ganhar a mesma remuneração, contrapondo-se assim à ideia de remuneração proporcional ao seu desempenho, complexidade, responsabilidade e etc.

2.2 Indicadores de Desempenho

⁵ SANTOS, Heriana Robaina dos; VIEIRA, Fernando de Oliveira. *O papel da avaliação de desempenho na administração pública: o caso da secretaria municipal de planejamento e gestão de uma prefeitura fluminense - Universidade Federal Fluminense*, pg. 02, 2008.

É neste tópico onde está a essência e o coração do Programa Sinergia Brasil - PSB, são exatamente os indicadores de desempenho que o PSB irá monitorar e avaliar diariamente.

Este planejamento inicial pode ser construído dentro do próprio órgão, com o apoio dos dirigentes e da área técnica responsável, não se devendo descartar a ideia da contratação de empresa terceirizada com experiência na área para iniciar a construção dos indicadores.

Deve se evitar “formulários carinha” (aqueles no qual o usuário avalia o serviço marcando uma carinha feliz ou triste) ou comissões de avaliações de desempenho, ou seja, tudo aquilo que envolver diretamente a inserção de dados por usuários, e que tenha primordialmente julgamento subjetivo.

É neste ambiente no qual o PSB cresce e mostra-se eficiente, substituindo as comissões de avaliação de desempenho, as quais demandam muito tempo avaliando os indicadores e que ainda detém como um ponto negativo o fator humano na interpretação dos dados. Igualmente, do momento da captura dos índices e até sua publicidade ao gestor, tais comissões podem ser morosas ao longo deste processo. O PSB tem a proposta de realizar ciclos de avaliação diários, demonstrando a posição e o andamento do órgão de forma ágil.

É importante destacar e reconhecer a mudança na organização quando o Sinergia começar a ser implementado, desta forma pode ser prudente enfrenta-lo em duas etapas, como o Governo de Minas Gerais o fez em seu acordo de resultados, acertadamente elucidado em sua Cartilha de Gestão Para Resultados Municipais (2008, pg. 12):

A pactuação de metas seria feita em duas etapas, a primeira, em nível macro, focada em resultados de impacto para a sociedade, e a segunda, em nível de equipes dentro de cada órgão, elaborada a partir do desdobramento das metas gerais e da identificação das responsabilidades internas de cada setor no intuito de definir com clareza e objetividade a contribuição de cada servidor para o alcance do resultado pactuado.⁶

É fulgente a consideração a qual os criadores da Cartilha acima atribuíram às ações reestruturantes e de grande impacto para o estado Mineiro, colocando-as em primeiro lugar.

⁶ Governo de Minas Gerais. *Cartilha: Gestão Para Resultados Municipais. Governo de Minas Gerais.* http://www.planejamento2.mg.gov.br/governo/choque/gestao_resultados/arquivos/Acordo_Resultados.pdf. 2008.

Mas não obstante, na 2º etapa de implantação de seu acordo, está contemplado o atendimento às demandas mais específicas à cada unidade do Governo, inclusive quanto à atuação de seus servidores, como evidenciado abaixo pela passagem também extraída do texto mineiro (2008, pg. 14):

Além da consolidação da 1ª etapa, era preciso, ainda, que cada meta pactuada nesse documento fosse **traduzida para o espectro de contribuição e responsabilização do servidor**. O estabelecimento de **metas de resultado finalístico para a sociedade, por si só, não permite a compreensão clara, por parte de cada servidor, de sua contribuição para a estratégia**. Para tanto, em 2007, iniciou-se um trabalho de desdobramento das metas dos sistemas em metas específicas por equipes de trabalho em cada setor da Administração Pública, de maneira a pactuar a chamada 2ª etapa do Acordo de Resultados. (*grifo nosso*)

O processo de desdobramento de metas que culmina na pactuação da 2ª etapa do Acordo é também um método de alinhamento estratégico, que tem a capacidade de direcionar o esforço e os recursos de cada servidor em direção ao atingimento da estratégia concebida. Resulta desse processo o estabelecimento de metas claras e alinhadas que permitem, tanto aos gestores públicos quanto à sociedade, o controle e monitoramento da eficiência dos servidores e entidades públicas estaduais.⁷

Esta forma de atuação parcelada é conveniente quando se está lidando com choque de gestão e mudanças de cultura, no intuito promover fácil absorção pelos órgãos e seus servidores (já que notadamente o ser humano é avesso a mudanças).

Entretanto, discordaremos de um ponto do Acordo mineiro. Com relação de ainda mais aperfeiçoar a execução do Sinergia, entendemos que a primeira etapa contemplaria as ações finalísticas do estado e a segunda etapa as ações meio. De tal forma que no primeiro momento

⁷ Governo de Minas Gerais. *Cartilha: Gestão Para Resultados Municipais. Governo de Minas Gerais.* http://www.planejamento2.mg.gov.br/governo/choque/gestao_resultados/arquivos/Acordo_Resultados.pdf. 2008

o órgão estaria voltado para conscientização de seus servidores de qual área de atuação este se insere no Governo.

E ao longo desta etapa, inicia-se a implantação dos indicadores de área meio, esmiuçando a rotina de cada setor e fazendo com que o trabalho particular, peculiar e característico das unidades sejam inseridos no PSB e tenham lugar no contexto geral do órgão.

Dando seguimento à boa redação encontrada na Cartilha de Resultados do estado de Minas Gerais, a qual alude que: “A metodologia do Alinhamento Estratégico definida compõe-se de dez (10) etapas, quais sejam:” (2008, pg. 17).

- 1^a - Contextualização/ levantamento de dados;
- 2^a - Definição da Identidade Organizacional;
- 3^a - Definição dos Objetivos Estratégicos;
- 4^a - Elaboração do Mapa Estratégico Preliminar;
- 5^a - Definição de Indicadores e metas dos Objetivos Estratégicos/ Validação do Mapa Estratégico;
- 6^a - Desdobramento por equipes;
- 7^a - Assinatura do Acordo de Resultados;
- 8^a - Divulgação do Acordo de Resultados;
- 9^a - Elaboração dos Planos de Ação;
- 10^a - Sistemática de acompanhamento.⁸

Não será objeto deste trabalho descreve as etapas do Planejamento Estratégico que culminas nos indicadores de desempenho, mas entendemos que somente com um bom planejamento podem-se ter metas bem traçadas.

Partindo de imediato para a construção dos indicadores, traremos mais uma vez a Cartilha Mineira, que define muito bem as características que devem ter os indicadores, e logo após um exemplo de indicador extraído daquele texto (2008, pg. 25):

⁸ Governo de Minas Gerais. *Cartilha: Gestão Para Resultados Municipais. Governo de Minas Gerais.* http://www.planejamento2.mg.gov.br/governo/choque/gestao_resultados/arquivos/Acordo_Resultados.pdf. 2008

Posto que os indicadores/ metas e produtos serão os itens que possibilitarão o controle do desempenho em cada objetivo estratégico, a descrição dos mesmos deve ser clara e objetiva, de modo que qualquer cidadão possa compreender e verificar o cumprimento do mesmo. A descrição dos indicadores deve conter, pelo menos, os seguintes aspectos:

Título: deve-se colocar um título didático, que consiga transmitir ao leitor a essência do indicador;

Descrição: um leigo, que não conhece o dia-a-dia do órgão, deve compreender com clareza o indicador e os conceitos associados a ele;

Fórmula: a fórmula matemática necessária para medir o indicador. Em caso de uso de siglas na fórmula, essas siglas devem ser explicadas;

Polaridade: menor melhor ou maior melhor;

Periodicidade: definir a periodicidade em que os dados a respeito deste indicador estão disponíveis (diariamente, mensalmente, semestralmente, anualmente);

Fonte dos dados: é preciso indicar uma fonte de comprovação onde um auditor possa recorrer para verificar a autenticidade do dado.

Indicador S3-2: percentual de internações por condições sensíveis à atenção ambulatorial.

Descrição: trata do percentual das internações nos diversos hospitais do estado que dispõem de leitos, que ocorreram por motivos que poderiam ser evitados caso os pacientes tivessem a adequada atenção ambulatorial.

Fórmula: número de internações por condições sensíveis à atenção ambulatorial/número total de internações – nº total de partos normais e cesarianas x 100.

Fonte: DATASUS /SIH.

Periodicidade de monitoramento: anual.

Unidade de Medida: %.

Polaridade: maior melhor.⁹

⁹ Governo de Minas Gerais. *Cartilha: Gestão Para Resultados Municipais. Governo de Minas Gerais.* http://www.planejamento2.mg.gov.br/governo/choque/gestao_resultados/arquivos/Acordo_Resultados.pdf. 2008

2.3 Contratualismo

Os conceitos introduzidos por Luiz Carlos Gonçalves Bresser-Pereira sobre a reforma do Estado burocrático oferecem a sintonia perfeita para o entendimento deste ponto do referencial teórico. A ideia de Administração pública gerencial é a cama na qual repousa este trabalho. A partir das características deste novo modelo de gestão, tais quais como: indicadores de desempenho, controle de resultados, uso de práticas privadas de administração e o contratualismo, é que nosso programa poderá ser exitoso.

Estudaremos com mais ênfase os princípios do contratualismo, já que tal técnica será indispensável no uso do projeto que sugerimos.

O que se quer definir neste trabalho por contratualismo é a ideia de se acordar metas entre órgãos e o planejamento estratégico, negando aquele conceito de Estado burocrático, cumpridor de normas, voltado para si e não pra resultados. Não há de se admitir no novo contexto de gestão pública, um Estado onde seu “produto” é qualificado apenas pela sua legalidade, e não na economicidade, eficácia e eficiência de sua produção. Não basta agora ser somente legal, mas também efetivo para seu fim social.

Quando se pré-estabelece resultados a serem alcançados entre dois órgãos, fica evidente que este acordo será para beneficiar os dois, e que cada um deverá realizar sua meta para que os dois se deem por satisfeitos. Mas por outro lado, a contratualização gera também controle mútuo sobre objetivos, o órgão deverá agora se responsabilizar por sua parcela traçada no planejamento, mas também o órgão planejador deverá controlar, cobrar, exercendo maior influência para que a concretude do acordo inicial.

É neste diapasão na qual fica claro que a Administração Pública não cumpre seu objetivo apenas seguindo a letra da lei, ou seja, o Estado eficiente e eficaz deve cumprir normas, mas não é preenchendo apenas este requisito que alcançará sua finalidade - o interesse social. Desta forma, está ficando mais evidente que a contratualização de resultados vem substituindo as formas tradicionais de controle.

Contudo, percebe-se aqui uma perda da autonomia nas instituições responsáveis diretamente pela execução das tarefas. Porém, tal prejuízo leva em consideração que por muitas vezes, quem está de fora da execução, assessorando de um nível superior, pode encontrar-se

mais preparado para ditar os rumos da ação das políticas públicas da instituição observada. Ademais, ir contra esta independência, por vezes tão exacerbada em alguns órgãos, pode impedir gestões nas quais todos os projetos caminhem de acordo com o interesse particular de uma só pessoa, desta forma, o órgão não deve ter a “cara” de seu gestor, mas sim a do governo, onde todos devem andar em sintonia, reproduzindo o significado literário da palavra Sinergia: o todo supera a soma das partes.

O conceito de contrato aqui, pelo menos em forma, assemelha-se bastante ao do contrato privado, onde ficam explícitas e transparentes as responsabilidades e obrigações de cada um, devendo existir algum meio de aceitação ou não dos termos ali avençados. É claro que não se exigirá a assinatura a termo de 02 milhões de servidores públicos no ATB, mas seria interessante algum tipo de comprometimento com os representantes sindicais ou afins, até mesmo no sentido de validar o que ali foi estabelecido. O que se quer aqui é escoimar de qualquer ambiguidade o papel do órgão e do servidor nas prioridades do governo, evitando definir metas sem sentido ou mal formuladas, pouca ambiciosas, superposições de competências e etc.

Em uma visão mais abrangente, a tônica é distribuir responsabilidades visando um único objetivo, entretanto, sempre ouvindo as partes envolvidas no sentido de elaborar um texto uniforme e viável, ratificado por todos.

Nestes termos é até imaginável assistir o nascimento de uma nova tendência para as já envelhecidas práticas de gestão governamental, aliado a isto, é possível inclusive começar a construir a tradução do conceito de *accountability*. Tem-se aqui que a contratualização de resultados deve ser tópico pungente neste conceito.

Contratualizar atende aos requisitos de:

- a) **Transparência:** os quantitativos de pessoal, recursos, metas estarão disponíveis à sociedade, desde seu planejamento até sua execução.
- b) **Responsabilidade:** tanto do gestor como dos servidores, visto que serão cobrados os resultados planejados.
- c) **Efetividade:** os trabalhos serão voltados ao atendimento dos resultados, e não da simples conformidade dos processos (desburocratização da rotina e crescimento do desempenho institucional).

- d) **Prestação de Contas:** deve ser equacionar os insumos com os resultados, a fim de demonstrar sua viabilidade.

Todavia, inclusive o termo contratualizar ainda encontra autores ousando em aperfeiçoar o seu conceito e deixando expostas suas deficiências, como verificado no trabalho de Werner e Reichard (2002, pg. 41):

Apesar do caráter geralmente positivo dessas avaliações, existem, certamente, sérios problemas e conflitos por detrás da nova lógica orientadora das agências regidas por contratos. Com mais frequência nas avaliações independentes disponíveis, mas também em alguns relatórios de auditoria e de ministérios de finanças, vários problemas recorrentes foram mencionados:

- existência de contratos muito simples, com objetivos pouco ambiciosos ou exigentes;
- ainda assim, nem todos os objetivos declarados são atingidos (e com frequência isso sequer é percebido pelos ministérios responsáveis);
- atividades importantes das agências não constam dos contratos;
- os objetivos são, muitas vezes, pouco específicos (excessivamente detalhados, o que leva a um deslocamento da meta ou a outras respostas tradicionalmente burocráticas);
- os objetivos são formulados de forma muito vaga, o que torna difícil, por vezes impossível, verificar seu cumprimento; e
- muitas vezes não há sanções para metas e promessas não cumpridas.

Além dessas falhas — de caráter geral e em princípio bem conhecidas — da gestão contratual, foram apontados problemas específicos. Na maioria dos casos e dos países, fica claro que os contratos são mais influenciados pelas agências do que por seus departamentos de origem. Políticos, e também ministros, são raramente muito envolvidos nas negociações dos contratos, e frequentemente o interesse dos atores políticos (parlamentares, partidos etc.) e do público em geral nesses acordos é bastante pequeno, para dizer o mínimo.

Em um nível mais técnico, os relatórios são criticados por serem muito longos, extensos, excessivamente descritivos e pouco analíticos. Há uma tendência a dar um tom burocrático e técnico ao processo, que passa a se concentrar em cifras

pseudo-exatas, modelos e requerimentos formais, e não na sua relevância prática. Nos casos em que há dados disponíveis, eles são utilizados, mas não necessariamente são úteis e essenciais.

Os problemas de assimetria de informação podem se tornar mais evidentes e mais transparentes no caso dos modelos contratuais, mas não chegam a desaparecer.

Por fim, é evidente que nem todas as organizações estão satisfeitas com os contratos. Atores diferentes perseguem diferentes objetivos e agendas ao promovê-los e introduzi-los. Algumas agências temem perder autonomia, alguns ministérios temem perder o controle, e assim, ao final, os arranjos contratuais têm que lidar com distintas percepções de interesses — quem ganha e quem perde — e, portanto, com a consciência e a realidade do poder.¹⁰

É latente que a corrente burocrática que vigorou no país ainda continua intrinsecamente no cotidiano da administração pública brasileira. As reformas gerenciais introduzidas a partir da década de 90 foram claras em não negar o formalismo da Gestão Pública Brasileira, mas apenas mudar o foco - de processos para os resultados, não houve quebra de paradigma, mas um alinhamento às melhores práticas internacionais e ao acolhimento de insipientes movimentos sociais.

2.3.1 – Problemas Contratuais

Percebe-se então que ao contratualizar nos deparamos com novas atitudes perversas ao movimento, como tudo que é moderno, é preciso prever, entender e corrigir as prováveis e inevitáveis distorções do sistema.

Como o estudo deste trabalho é apenas teórico, baseado em suposições e estudo de metodologia, não se aplicou ao caso concreto o desenho de tantas variáveis, entretanto ainda sim é plausível e bastante razoável identificar algumas anomalias que possam advir na execução do SINERGIA, as quais não ganharam espaço no sentido de inviabilizar o implemento deste

¹⁰ Jann, Werner e Christoph, Reichard. *Melhores práticas na modernização do Estado*. Revista do Serviço Público 53 (3):31-50. (2002).

projeto, justamente ao contrário, **prever com antecedência possíveis erros é colocar o planejamento um passo a frente da execução:**

- a) **Criatividade imprópria:** A criatividade quando usada de maneira imprópria pode ser usada para burlar o sistema, criando mecanismos capazes de atingir as metas de modo diferente do planejado. No jargão popular o “Fazer espuma ou fazer números”, é prudente entender e não negar que o gestor é tendencioso a interpretar a dubiedade sempre favoravelmente a seu interesse. Exemplo: certa atividade para ser concluída do início ao fim necessita de 50 procedimentos. O indicador de desempenho desta atividade só atribui valor à meta quando se completam todos os 50 procedimentos, todavia, o gestor pode atribuir o atingimento da meta em 50 vezes, ao invés de uma só quando da mensuração do índice.
- b) **Relação Custo x Benefício:** Um dos princípios basilares dos sistemas de controle interno, de mensuração de resultados, de controle ou monitoramento é a relação custo x benefício, ou seja, só fará sentido equacionar adequadamente os índices de desempenho se estes não ultrapassarem o custo dos resultados em si. Do contrário nega-se tudo aquilo que as reformas gerenciais trouxeram para a administração pública, qual seja, a mudança do foco dos processos para resultados.
- c) **Permuta Negativa de Objetivos:** Os índices de desempenho medem tanto as ações finalísticas como as ações meio, ou seja, aquela comum à maioria dos órgãos. De tal forma que muitas unidades terão às mesmas atividades, metas e índices, possibilitando uma “permuta de objetivos”. Mas tal procedimento pode ser negativo para o sistema como um todo.

- a. Exemplo Negativo de Permuta:

Órgão A – Meta: reduzir o consumo de resmas de papel.

Órgão B – Meta: reduzir o consumo de resmas de papel.

Considerando que “B” perceba que não alcançará sua meta, e ao mesmo tempo “A” já tenha verificado que atingirá a sua, e ainda estocar o material remanescente para o exercício seguinte, pode haver algum tipo de negociação entre estas unidades, no sentido de “A” repassar este material sobressalente para “B”, fazendo que com este não tenha que comprar mais resmas, tendo como consequência o “alcance” de seu objetivo. Esta permuta

prejudica o sistema como um todo, porque no somatório total, somente um dos órgãos atingiu realmente o planejado.

De modo contrário, pode-se ter uma **permuta positiva**, quando no somatório das metas ambas as unidades conseguiram atingir o esperado:

b. Exemplo Positivo de Permuta:

Órgão A – Meta: regularizar pendências previdenciárias junto à Receita Federal.

Órgão B – Meta: regularizar pendências **não** previdenciárias junto à Receita Federal.

No exemplo acima as duas unidades podem permutar temporariamente servidores dos respectivos quadros, que tenham experiência no assunto, para se beneficiarem simultaneamente. Percebe-se que aqui, ao fim do exercício, as duas unidades alcançaram o planejado, apesar de que acabada as atividades, os servidores voltem aos seus quadros de origem.

- d) **Inércia proposital:** A análise comparativa realizada ao longo dos exercícios, se não disposta corretamente, distorcem o verdadeiro diagnóstico do desempenho de cada órgão. O exemplo mais evidente disto é o incrementalismo orçamentário, no qual o gestor tende a continuar injetando recurso público naquelas ações que constantemente executam todo o orçamento, sem contudo verificar se aquele gasto prossegue sendo prioritário para o Estado, de forma contrária acontece quando ao fim do ano não se utiliza o recurso alocado, no exercício seguinte, o gestor tende a diminuir cada vez mais os valores, sem previamente verificar o motivo real da inexecução. A esta prática pode ser feita um paralelo com as metas definidas para cada órgão, ou seja, se o gestor perceber que as unidades estão alcançando com certa “facilidade” a meta lhe imposta, aqueles tenderão a aumentá-la cada vez mais nos exercícios seguintes, criando certo temor e resistência ao órgão em atingir seus objetivos. Aqui não se fala em “abandonar o alcance da meta”, pois seria prejudicial ao órgão como um todo, mas o que se quer demonstrar é a possibilidade do órgão em “manipular” este processo de alcance de meta, freando ou acelerando suas

atividades. Todavia, as metas deverão sempre ter um caráter desafiador para quem as cumpre.

- e) **Baixo controle existente no Brasil:** quanto maior a flexibilização de autonomia dada a um órgão, maior deve ser o controle exercido sobre este. Trabalhar com gestão de resultados acarreta em impregnar confiança ao administrador, oferecendo-lhe a oportunidade de conduzir a máquina pública sob seu aspecto gerencial (todavia dentro de certos limites, não só legais, mas também políticos), mas ao tempo em que se afrouxa o laço da direção deve ser apertar o laço do controle, fiscalizando sempre os órgãos de controle interno e externo seus jurisdicionados, auditando processos, instaurando tomada de contas, revendo prestação de contas e tomando as contas dos ordenadores de despesa. Em resumo, a delegação da autonomia de gestão não retira do poder delegante sua competência primária, podendo inclusive avocar para si aquilo que entender exorbitante ou fora da política de governo. Contudo, é digno de rotina na administração pública Brasileira a carência (ausência em alguns entes) de auditores em relação ao exacerbado contingente de unidades, de processos, programas, atos e contratos, sendo o procedimento da amostragem o mais habitual para atribuir com razoável certeza a regularidade das contas.
- f) **Baixa responsabilização existente no Brasil:** controlar não é responsabilizar, mas esta rotineiramente advém daquela. As consequências de um controle eficiente dão subsídios intensos a futuras responsabilizações. Definitivamente é manifesto que o escopo fundamental do trabalho do controle interno ou externo não é a busca de fraudes ou investigação própria das autoridades judiciais, muito menos a cominação de penas, mas posteriormente a consumação de sindicâncias, processos administrativos disciplinares, tomadas de contas especiais e outros procedimentos similares, é natural e adequado que em caso de culpa ou dolo do agente público que se promova sua responsabilização, seja no cumprimento da pena lhe imposta, seja na devolução do erário posto em prejuízo. Porém, mais uma deficiência exposta em nossa administração, a qual tarda em julgar, devido ao elevado grau de instâncias e recursos, e ao baixo número de colegiados competentes na decisão.
- g) **Teoria da Agência:** a maximização do interesse pessoal é natural ao ser humano, e propor modelos que anulem sua influência não é o adequado, mas sim buscar meios de suavizar sua preponderância, criando um ambiente desfavorável a interesses

particulares do principal, por meio da governança corporativa e atuação direta dos agentes envolvidos.

- h) **Primazia ao atendimento dos resultados estratégicos em detrimento dos operacionais e burocráticos:**
- i) **O Programa Sinergia Brasil não é um fim em si mesmo:** demonstrar que o PSB é só um meio facilitador, e que a grande importância do sistema está em demonstrar o andamento das políticas de estado.
- j) **Falta de autonomia por parte do gestor combinada com o rigor extremo da norma:** o enrijecimento exacerbado das normas que regem a administração pública, principalmente àquelas editadas em época com o viés muito burocrático tendem a ser uma barreira para o administrador, tendo em vista que em ambientes como o Brasil, no qual nos deparamos com situações diferentes a cada instante e mister oferecer certa autonomia para que o executor da política pública possa contornar certas conjunturas. Contudo, a flexibilidade da norma deve ser muito bem delineada de forma a não permitir brechas para o mau uso da máquina pública. É evidente aqui que o legislador peregrina em limite estreito quando da elaboração do regramento jurídico da administração pública.
- k) **Desvio de finalidade na concessão dos prêmios de produtividade:** O prêmio de produtividade ofertado ao servidor que cumprir suas metas pode ter como base, dentre outros, a economia de despesa ou o aumento na arrecadação de receitas. Entretanto, tais fatos podem ser desvirtuados de sua ideia original quando os servidores propositalmente provocam contenção de gastos excessiva, prejudicando a execução das atividades fins do órgão, com o objetivo de ter sua premiação acrescida. Ou acontece um aumento perverso na arrecadação de receitas, a exemplo de um órgão fiscalizador, o qual inclui dentre suas receitas àquelas provenientes de multas, por exemplo. O que pode acontecer é o aumento de multas abusivas somente no sentido de aumentar a receita do ente e conseqüentemente produzir um maior prêmio de produtividade. Tais comportamentos devem ser vigiados a fim de evitar o desvio da finalidade do programa ora discutido.

Não será apontado em tópico, por até mesmo não estar convencido de como será tratado o tema, mas presumindo que poderá ser uma dificuldade aceitável ao contrato público: até que ponto a estabilidade do servidor público de cargo efetivo (direito dos estatutários) pode ser considerada um ponto negativo às ações aqui propostas? A garantia quase que absoluta da propriedade do cargo após três anos de efetivo exercício, pra alguns autores resquício do patrimonialismo, pode ser considerada um entrave à busca da excelência no trabalho ou uma segurança e tranquilidade para o agente público, há várias perspectivas para a réplica e de **sobremaneira esta é uma arena de muita luta e um direito que para alguns é algo irreversível.** (mas há algo que não se pode negar, o caminho que segue as novas culturas de gestão pública e reformas gerenciais não abre espaço para a estabilidade, pelo menos não da forma que é adquirida atualmente).

Também aqui não será registrado como item a parte por se tratar de caso concreto e específico, mas que pelo impacto é interessante fazer constar neste trabalho: Trata-se do Agravo de Instrumento¹¹ - AI 718497 – impetrado pela Associação dos Exatores do estado de Minas

¹¹ Processo: AI 718497 MG – Relator (a): Min. CÁRMEN LÚCIA Julgamento: 13/05/2009, Publicação: DJe-095 DIVULG 22/05/2009, PUBLIC 25/05/2009. Parte(s): ASSOCIAÇÃO DOS EXATORES DO ESTADO DE MINAS GERAIS – ASSEMINAS, HUMBERTO LUCCHESI DE CARVALHO E OUTRO (A/S) e ESTADO DE MINAS GERAIS - ADVOCACIA-GERAL DO ESTADO - MG - PRISCILA VIEIRA PENNA: A Lei estadual nº 14.694/03O que instituiu o prêmio de produtividade afastou expressamente a possibilidade de incorporação da vantagem para os fins de aposentadoria, limitando-o também ao efetivo exercício do cargo, obedecidos os critérios de avaliação de desempenho e acordo de resultados" (fl. 112). 3. No recurso extraordinário, a Agravante afirma que o Tribunal a quo teria ofendido os arts. 5º, inc. XXXVI, da Constituição e 7º da Emenda Constitucional n. 41/2003, ao argumento de que o prêmio de produtividade instituído pela Lei n. 14.694/03, alterada pela Lei n. 15.275/04, ambas do Estado de Minas Gerais, teria natureza linear e, por conseguinte, seria devido aos inativos. 4. A decisão agravada teve como fundamentos para a inadmissibilidade do recurso extraordinário a ausência de prequestionamento do art. 5º, inc. XXXVI, da Constituição e a necessidade de exame prévio da legislação estadual (fls. 197-200). A Agravante afirma que a Súmula 280 seria inaplicável ao caso. Apreciada a matéria trazida na espécie, DECIDO. 5. Razão de direito não assiste à Agravante. 6. O Tribunal a quo entendeu que o prêmio de produtividade instituído pela Lei n. 14.694/03, alterada pela Lei n. 15.275/04, ambas do Estado de Minas Gerais, teria natureza propter laborem e que, por conseguinte, somente seria devido aos servidores em atividade. Conforme assentado na decisão agravada, para se concluir de modo diverso, seria necessária a análise dessas normas locais, o que atrai a incidência da Súmula 280 do Supremo Tribunal e não viabiliza o recurso extraordinário. Nesse sentido: "EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. PRÊMIO DE PRODUTIVIDADE. IMPOSSIBILIDADE DA ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL LOCAL (SÚMULA 280). OFENSA CONSTITUCIONAL INDIRETA. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO" (AI 657.696-AgR, de minha relatoria, Primeira Turma, DJE 13.2.2009 - grifei). "EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. LEI ESTADUAL 14.694/03. MATÉRIA INFRACONSTITUCIONAL LOCAL. SÚMULA 280 DO STF. EXAME DO CONJUNTO FÁTICO-PROBATÓRIO CONSTANTE DOS AUTOS. SÚMULA 279 DO STF. AGRAVO IMPROVIDO. I - O acórdão recorrido dirimiu a questão dos autos com base na legislação infraconstitucional local aplicável à espécie. Inadmissibilidade do RE, ante a incidência da Súmula 280 do STF. II - Para dissentir da conclusão a que chegou o acórdão recorrido, necessário seria o reexame do conjunto fático-probatório constante dos autos, o que atrai a incidência da Súmula 279 do STF. III - O acórdão não julgou válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição, incabível, portanto, o conhecimento do recurso pela alínea c, do art. 102, III, da CF. IV - Agravo regimental improvido" (AI 715.437-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJE 21.11.2008 -grifei). "EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL. AGENTES FISCAIS DO ESTADO DO PARANÁ. PRÊMIO DE PRODUTIVIDADE E GRATIFICAÇÃO DE 40% SOBRE O VENCIMENTO. NATUREZA PESSOAL OU GERAL DAS GRATIFICAÇÕES. ÓBICE DA SÚMULA 280 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. É

Gerais – ASSEMINAS no Supremo Tribunal Federal (sendo o recurso extraordinário desprovido por aquele Tribunal entender que a matéria compete somente ao estado-membro, não tendo repercussão alguma sobre a Constituição Federal) a qual dispõe sobre a controvérsia da natureza jurídica do Prêmio de Produtividade, instituído pela Lei Mineira nº 14.694/2003 somente para os servidores na ativa, a qual inclusive estabelece expressamente em seu §3º do Art. 32:

§ 3º - O prêmio de produtividade não se incorpora à remuneração nem aos proventos de aposentadoria ou pensão do servidor e não servirá de base de cálculo para outro benefício ou vantagem nem para a contribuição à seguridade social.¹²

Naquele julgado restou definido a natureza *Propter Laborem* da gratificação em questão, ou seja, só é devido no caso do efetivo exercício do cargo em razão da peculiaridade do serviço a que este servidor está submetido, não sendo linear, não se incorporando e nem se estendendo aos demais servidores inativos ou pensionistas.

Outra importante característica sobre o processo de contratualização está descrita na Cartilha sobre o Acordo de Resultado de Minas Gerais (2008, pg. 09), a saber:

É fundamental ressaltar que toda a literatura referente à contratualização de desempenho destaca a continuidade e a experiência como fatores críticos de sucesso. **Ou seja, não se faz o melhor contrato da primeira vez.** Usualmente,

inviável, em recurso extraordinário, o debate acerca da natureza jurídica do prêmio de produtividade e da gratificação de 40% sobre os vencimentos dos agentes fiscais do estado do Paraná. Interpretação de direito local. Precedentes de ambas as Turmas do Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental a que se nega provimento" (AI 243.276-AgR, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Segunda Turma, DJ 29.9.2006 -grifei). "AGRAVO DE INSTRUMENTO - ALEGADA VIOLAÇÃO A PRECEITOS INSCRITOS NA [CONSTITUIÇÃO](#) DA REPÚBLICA - DIREITO LOCAL - INVIABILIDADE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO - AGRAVO IMPROVIDO. - Revela-se inadmissível o recurso extraordinário, quando a alegação de ofensa resumir-se ao plano do direito meramente local (ordenamento positivo do Estado-membro ou do Município), sem qualquer repercussão direta sobre o âmbito normativo da [Constituição](#) da República" (AI 592.190-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJ 17.11.2006). 7. Não há, pois, o que prover quanto às alegações da parte agravante. 8. Pelo exposto, nego seguimento a este agravo (art. [557](#), caput, do [Código de Processo Civil](#) e art. 21, § 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal). Publique-se. Brasília, 13 de maio de 2009. Ministra CÁRMEN LÚCIA Relatora

¹² Minas Gerais. Lei nº 14.694, de 30 de julho de 2003. *Disciplina a avaliação de desempenho institucional, o Acordo de Resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências.* 2003.

não se tem uma cultura consolidada de mensuração de resultados, o acordante não sabe até que ponto pode exigir um esforço adicional e o acordado não sabe até que ponto pode se comprometer com a melhoria dos resultados. Só a experiência de repetidas pactuações e avaliações pode levar essa ferramenta (o contrato de gestão) a um patamar de eficiência em seu objetivo principal: melhorar o desempenho da Administração Pública. Após ciclos de pactuação e avaliação, é possível observar aprendizado e melhoria na qualidade dos contratos. Nesse sentido, a repactuação dos compromissos/resultados, é de fundamental importância para o sucesso do projeto em médio e longo prazos.¹³
(grifo nosso)

Logo, é com a experiência de tentativas e erros que o texto do acordo vai se consolidando, as iniciativas insipientes podem vir em desconformidade com a prática de gestão pública, mas ao logo do tempo essa tende a se aperfeiçoar. O Estado deve “comprar” essa briga, já que o choque de gestão, como qualquer mudança, tende a não ser aceita no primeiro momento.

3. DESENVOLVIMENTO

Partir-se agora para o escopo principal do trabalho.

É vasta em nossa literatura a bibliografia acerca do tema contratualismo, acordo de resultados e demais temas afins. Contudo, o objetivo aqui proposto não é ainda mais esmiuçar tais conceitos, mas sim encontrar meio apropriado para dar-lhes aplicabilidade plena e eficaz. Nos parágrafos abaixo ofereceremos o Programa Sinergia Brasil – PSB, como ambiente capaz de atender aos elementos que darão forma ao significado de acordar resultados.

3.1 Conceituando o Acordo de Trabalho

¹³ Governo de Minas Gerais. *Cartilha: Gestão Para Resultados Municipais. Governo de Minas Gerais.* http://www.planejamento2.mg.gov.br/governo/choque/gestao_resultados/arquivos/Acordo_Resultados.pdf. 2008

No sentido de adaptar o tema contratualismo ao desenvolvimento do trabalho, denominaremos o “contrato de resultados”, até então bem discutido nos parágrafos anteriores, como: Acordo de Trabalho Brasil – ATB, ou seja, este será o pacto a que os servidores, gestores, políticos e etc. estarão submetidos.

Na realidade, o Programa Sinergia Brasil – PSB, nada mais é que o ATB traduzido em gráficos e números, composto dentre outros por etapas de desempenho que sinalizam as prioridades do governo ao longo do ano. O ATB prevê que as mudanças de etapas estarão condicionadas ao atendimento dos objetivos estratégicos e operacionais estipulados, traduzidos em indicadores específicos para tal, além de considerar a evolução dos órgãos e suas unidades internas, constantes deste acordo de trabalho. Cada etapa possui indicadores, e em cima destes são trabalhados os chamados requisitos de evolução, que deverão ser atingidos para que a unidade incida na etapa seguinte.

O objetivo de traçar metas é estimular os gestores para que desenvolvam ações para o alcance destas. Todavia, o governo deverá estabelecer ações organizacionais e de liderança para que aqueles tenham maior viabilidade no alcance dessas metas, ademais, tais metas deverão ser estabelecidas em conjunto, sob pena de desmotivação do gestor e dos executores diretos, os quais devem estar inseridos em todo o processo de planejamento e execução, até mesmo para dar validade ao documento.

Todavia, é importante estabelecer perfis diferenciados dentro do acordo de resultados, cada qual com suas características individuais. Não se quer aqui elaborar mais de um documento, visto que tal manobra pode criar nos agentes certas comparações que podem ser prejudiciais para o sistema. A finalidade aqui é deixar claro que cada meta tem um peso diferente no PSB. Exemplo: o atingimento da Política de Estado por um órgão, como a qualificação de x trabalhadores tem um peso maior do que o aumento da taxa de pontualidade do horário de trabalho dos servidores deste mesmo órgão.

O aspecto considerado aqui não é o de valorizar os resultados estratégicos em detrimento do operacional, do tático, ou seja, da parte burocrática, mas sim de considerar todos no sistema, mas sempre respeitando e atribuindo o peso a que cada qual merece. De forma contrária não seria louvável o êxito de uma política pública se o seu órgão executor tiver burlado toda a legislação Brasileira para alcançar o sucesso e aprovação do Estado.

É com este clima que desenharemos o ATB, estipulando que este deve possuir 03 pilares fundamentais:

- a) **Pilar Sociedade:** no sentido de alcançar o resultado principal, aquele vinculado à área finalística do órgão, comumente ligada ao campo estratégico e não operacional.
- b) **Pilar Administrativo:** no sentido de resguardar o correto procedimento legal. Incluindo o bom *compliance* dos processos, a certificação de regularidade pelos órgãos de controle, eficiência na gestão e etc. Em regra, voltada ao campo operacional e tático.
- c) **Pilar Servidor:** aqui restarão definidas todas as recompensas, obrigações e incentivos aos gestores e servidores que lograrem êxito em seu trabalho.

Preliminarmente às definições de cada Pilar, deverá ser posto à ratificação uma espécie de **Preâmbulo**, que conterà as condições do ATB, ou seja, as “regras do jogo”, como: prazos, ressalvas, requisitos, obrigações e direitos e tudo o mais que regerá o sistema durante sua execução.

3.1.1 Preâmbulo

Da Autonomia Gerencial, Orçamentária e Financeira.

Em exemplo citamos abaixo o Capítulo III da Lei nº 17.600 de 2008 do estado de Minas Gerais, a qual “Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências”:

CAPÍTULO III

DA AMPLIAÇÃO DA AUTONOMIA GERENCIAL, ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA.

Art. 18. A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo poderá ser ampliada mediante previsão expressa no instrumento de celebração do Acordo de Resultados, observadas as exigências estabelecidas nesta Lei.

Art. 19. A ampliação da autonomia a que se refere o art. 18 poderá dar-se mediante a concessão, ao acordado, de prerrogativa para:

I - alterar os quantitativos e a distribuição dos cargos de provimento em comissão, das funções gratificadas e das gratificações temporárias estratégicas, nos termos da legislação vigente, desde que não acarrete aumento de despesa;

II - ...;

III - alterar estruturas orgânicas básicas e estatutos, sem aumento de despesas, nos termos de decreto;¹⁴

Percebe-se acima a preocupação do legislador em oferecer certas ferramentas ao gestor público para que este possa desenvolver seu trabalho com uma maior autonomia, ou seja, não basta só estabelecer metas e obrigações, mas é justo oferecer instrumentos e liberdades diferenciadas para viabilizar o acordo. Citamos também o Art. 5º do Decreto nº 44.873/2008, do estado de Minas Gerais – o qual “Regulamenta a Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências.”:

Art. 5º- Poderá ser negociada, no âmbito da Primeira Etapa, como medida ampliativa da autonomia gerencial, orçamentária e financeira do acordado, a prerrogativa para alteração dos quantitativos e a distribuição dos cargos em provimento em comissão, das funções gratificadas e das gratificações temporárias estratégicas, de que trata o inciso I do art. 19 da Lei nº 17.600, de 2008, observado o disposto em decreto regulamentar específico.¹⁵

A própria Carta Magna de 1988, em seu §8º do Artigo 37, alterada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, definiu que:

¹⁴ Minas Gerais. Lei nº. 17.600, de 1º de julho de 2008. *Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências.* 2008

¹⁵ Minas Gerais. Decreto nº 44.873, de 14 de agosto de 2008. *Regulamenta a Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências.* 2008

A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - o prazo de duração do contrato;

II - os controles e critérios de avaliação de desempenho, direitos, obrigações e responsabilidade dos dirigentes;

III - a remuneração do pessoal.¹⁶

Esta certa flexibilidade na condução dos projetos aqui discutidos é necessária em um País no qual suas normas de administração pública sucedem tempos burocráticos, com certa demasia de rigor e pouca margem para discricionariedades. Todavia, a nossa própria história de corrupção pública nos condena a ter normas assim, do contrário seria campo perfeito para o desvio do erário.

Do Prazo

Novamente em referência a Lei nº 17.600 de 2008, trazemos o artigo abaixo:

Art. 15. O Acordo de Resultados terá vigência mínima de um ano e máxima de quatro anos, desde que não se ultrapasse o primeiro ano do governo subsequente àquele em que tiver sido assinado, podendo ser renovado por acordo entre as partes.

¹⁶ Brasil. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988

Aqui fica claro o vínculo com a duração do Plano Plurianual Federal, que é de 04 anos, abrangendo o segundo, terceiro e quarto ano do mandato do atual governo e o primeiro ano do governo seguinte, no intuito de preservar a continuidade das ações. A lei mineira também garante a vigência mínima de 01 ano, fazendo bastante sentido já que as ações propostas aqui dependem de vários fatores que demandam tempo.

Da Revisão

O ato de planejar, seja na administração pública ou privada, nada mais é que antecipar fatos, mas estes fatos por mais previsíveis que sejam não obedecem sempre a um comportamento uniforme, e são fatos como este que acontecem durante a execução que justificam a revisão do planejado. Ou seja, planejar é algo dinâmico e não estático, do contrário se tornaria obsoleto.

Além disto, comumente percebe-se que a elaboração das políticas públicas não envolvem a outra “ponta”, sujeitando-se assim à constantes ajustes. Desta forma, e concluindo que o ATB nada mais é que um ato de planejar, é que este também deve estar subordinado à revisões, claro que todo ajuste deve ser feito com plena concordância dos abrangidos, tornando-se um mero aditivo ao acordo pré-estabelecido.

Outra forma de se justificar a revisão é que toda ação deve ser acompanhada durante seu curso, e não só ao final desta. O acompanhamento ou monitoramento possibilita ao gestor avaliar o comportamento de seu plano, conforme comenta Garcia, (2001, pg. 11), em seu texto, este descreve que o monitoramento é:

(...) um processo sistemático e contínuo que, produzindo informações sintéticas e em tempo eficaz, permite a rápida avaliação situacional e a intervenção oportuna que confirma ou corrige as ações monitoradas.¹⁷

O mesmo autor ainda complementa:

Quem não monitora os problemas que deve resolver e o resultado das ações com as quais pretende enfrentá-los não sabe o que acontece por conta do seu agir e nem que mudanças provocou com a sua ação. Não sabe por onde anda, não

¹⁷ GARCIA, R. C. **Subsídios para organizar avaliações da ação governamental**. IPEA, Texto para discussão, n. 776. Brasília, janeiro de 2001.

consegue avaliar a eficiência e a eficácia de suas intervenções. Para monitorar é necessário tornar preciso o problema, demarcá-lo e medi-lo com rigor, conhecer suas principais determinações e desenhar ações específicas com o poder de eliminar ou minimizar as causas fundamentais que o geram. Ao se implementarem as ações, deverão ser produzidos indicadores pertinentes - porque são úteis para quem responde por sua execução - e, portanto, passíveis de serem trabalhados (analisados e avaliados) para poder informar a quem tem o dever de coordenar as ações e o poder de corrigi-las, caso necessário.

Para Rua (2000, pg. 06), monitorar é:

trata-se da utilização de um conjunto de estratégias destinadas a realizar o “acompanhamento” de uma política, programa ou projeto, de modo a identificar de maneira oportuna e tempestivamente as vantagens e pontos frágeis na sua execução, a fim de efetuar os ajustes e correções necessários à maximização dos seus resultados e impactos.¹⁸

3.2 Delineando o formato do Programa Sinergia Brasil – PSB

Realizando um paralelo entre a Lei 17.600/2008 do estado de Minas Gerais, esta define que (*com adaptações*):

Indicador: medida, relativa ou absoluta, utilizada para mensurar a eficiência, a eficácia e a efetividade do desempenho do acordado;

Meta: o nível desejado de desempenho para cada indicador, em um determinado período, definida de forma objetiva e quantificável;

Avaliação de Desempenho Institucional: o processo de apuração do grau de obtenção dos resultados pactuados no Acordo de Resultados, realizada por Comissão de Acompanhamento e Avaliação, nos termos desta lei e do seu regulamento; e

¹⁸ RUA, Maria das Graças. *Avaliação de políticas, programas e projetos: notas introdutórias*. Mimeo, 2000.

Período de referência: o intervalo de tempo adotado como base de cálculo do montante a ser distribuído, a título de Prêmio por Produtividade, para o órgão ou a entidade que cumprir os requisitos legais.

O início e o término do período avaliatório ocorrerão no mesmo exercício financeiro.

Estes conceitos serão usados durante todo o trabalho, por entendermos que refletem a prática comum a qualquer acordo de metas.

3.2.1 Pilar Servidor

Desconstruindo Indicadores de Desempenho – Pilar Servidor

A partir de exemplos hipotéticos, arriscaremos descrever a trilha percorrida por uma tarefa dentro de um órgão e sua relação com a consecução dos objetivos deste, por exemplo:

- A Execução do Orçamento do Ministério Alpha responsável por políticas de emprego e renda.

Logo abaixo está representado em quadro-sintético o indicador de desempenho para o pagamento de serviços contínuos, e logo em seguida alguns dos passos que este pagamento estará sujeito (logicamente nem todo o rol de procedimentos estará representado aqui):

Ministério Alpha								
Pilar Servidor - Quadro de Meta- PSB								
Indicador – Execução do Orçamento - Serviços Contínuos - Janeiro de X								
Indicador	Setor Responsável	Ponto de Análise	Unidade de Medida	Meta	Situação Atual	Atingido	Pontuação Máxima	Pontuação Atingida

Fig. 5 – Exemplo - Quadro-sintético - Indicador de desempenho

Advertindo desde o princípio que a finalidade do Ministério Alpha não é o pagamento de contas, mas sim a promoção de políticas de emprego e renda, analisaremos o quadro acima:

- a) **Setor Responsável:** Com relação ao setor responsável, não há muito que tecer sobre tal característica, todavia é importante destacar que o vínculo existente entre responsável e indicador no quadro-sintético, é meramente um realce no intuito de se identificar facilmente a unidade preponderante na execução daquela meta. Entretanto, para este responsável não se deve atribuir responsabilidade plena na execução de tal meta. Em um caso concreto, se a meta está baixa nem sempre o setor responsável destacado no quadro-sintético da meta é o mesmo responsável por este índice baixo. Tomando como exemplo o caso acima (pagamento de serviços contínuos) pode-se citar o fato do executor do contrato não ter enviado a fatura em tempo hábil para pagamento, não existir orçamento para pagá-la, ou simplesmente o concessionário do serviço não ter enviado a mesma. Ou seja, o “responsável pelo indicador” nem sempre é o responsável pela má ou boa execução do índice.
- b) **Ponto de Análise – PA:** O grande desafio aqui é encontrar um ponto no qual possa se identificar a exata situação da tarefa, ou seja, descobrir o fator que faz com que o indicador traduza da maneira mais eficaz aquilo para qual foi criado, e é este ponto que será traduzido em gráficos e números dentro do Programa Sinergia. A este ponto se dará o nome de **Ponto de Análise – PA**, o qual deverá ser um ato que:
- Seja de fácil mensuração;
 - Seja objetivo e esteja preferencialmente classificado de forma numérica e quantitativa, ou seja, deve se evitar as análises qualitativas que envolvam subjetividade. Destaca-se que o que se busca aqui é o formato ideal do indicador, contudo, haverá análises que serão qualitativas, como por exemplo, a cordialidade no atendimento, a presteza ou os Indicadores de *compliance*, aqueles que visam obter o grau de legalidade no ato administrativo.
 - Esteja no momento final do procedimento, ou seja, quando de sua conclusão, ora, não adianta mensurar aquilo que ainda não está pronto ou em fase de conclusão;

- Seja preferencialmente contabilizado no Sinergia de forma automática, ou seja, não carece de fator humano para ser calculada e registrada;

c) **Unidade de Medida:** A unidade de medição dos indicadores deverá estar no padrão da meta e da situação atual, ora, não se compara índices utilizando formatos distintos, desta forma, só é possível calcular a relação entre o planejado e o executado se houver comparabilidade entre os mesmos.

Contudo, no momento de se projetar os indicadores no Programa SINERGIA propriamente dito, todos estes **deverão ser transformados para a mesma unidade de medida, a saber, na forma de Pontos, independente de sua classificação original.** Isto acontece no intuito de possibilitar a comparação entre as unidades da administração pública, sendo somente possível se todas estiverem utilizando esta forma de disposição por pontos.

d) **Meta:** A meta é sempre definida previamente seguindo o pacto estabelecido no Acordo de Resultados realizado pelo órgão. Como já visto anteriormente na metodologia deste trabalho, o acordo de resultados deve sofrer influência de todos seus participantes, no sentido de não se colocar metas abusivas nem tampouco metas pouco ambiciosas a ponto de desestimular os mesmos.

e) **Situação Atual:** é a simples indicação da real situação entre o planejamento e a execução. Medida através do Ponto de análise estabelecido e sendo constantemente atualizada, no intento de possibilitar ao gestor o acompanhamento fidedigno de sua gestão, permitindo que este possa corrigir qualquer desvio descoberto, inclusive quando no pleno andamento da política.

f) **Atingido:** a relação entre Meta e Situação Atual. É este índice que permite, a posteriori, a transformação do indicador em Pontos, como será visto mais adiante.

Em regra, todos os indicadores terão estes mesmos atributos, a exceção dos indicadores de *compliance*, no Pilar Administrativo, que poderão carregar certas peculiaridades distintas. De posse de tais conceitos, partiremos agora para o detalhamento de uma situação hipotética para o Indicador – “Execução do Orçamento - Serviços Contínuos”.

Ministério Alpha Pilar Servidor - Quadro de Meta- PSB Indicador – Execução do Orçamento - Serviços Contínuos - Janeiro de X								
Pagamento Contas – Serviços Contínuos	Setor Responsável	Ponto de Análise	Unidade de Medida	Meta	Situação Atual	Atingido	Pontuação Máxima	Pontuação Atingida
	Diretoria de Orçamento	Ordem Bancária Emitida	%	90%	10%	9%	Pontos	Pontos
Observações: <p>Setor Responsável: Diretoria de Orçamento, a qual é a responsável direta pela emissão da Ordem Bancária de qualquer pagamento.</p> <p>PA: Mesmo reconhecendo que a execução orçamentária pode ser concluída apenas com o empenho da despesa, aqui, foi a ordem bancária, e não a nota de empenho, o ponto mais fidedigno encontrado para mensurar o indicador em questão, tendo em vista que o que se quer comprovar é a efetiva quitação dos débitos com serviços contínuos, e não seu simples empenho.</p> <p>Unidade de Medida: Percentual de execução.</p> <p>Meta: Como as empresas, geralmente, trabalham com o mês encerrado, ou seja, emitindo suas Faturas somente no mês subsequente, aqui o desejável ficou em 90% visto que foi admitido que as Faturas ou Notas Fiscais dos serviços contínuos dos meses de novembro e dezembro podem ter suas Ordens Bancárias emitidas em Restos a pagar do ano seguinte.</p> <p>Situação Atual: admitindo uma medição no mês de fevereiro por exemplo.</p> <p>Atingido: A relação entre Situação atual e Meta.</p>								

Fig. 6 – Quadro-sintético - Indicador – “Execução do Orçamento – Serviços contínuos”

Seguiremos abaixo com outros exemplos de indicadores deste Pilar.

Ministério Alpha Pilar Servidor - Quadro de Meta- PSB Indicador – Frequência dos Servidores - Janeiro de X

Frequência dos Servidores	Setor Responsável	Ponto de Análise	Unidade de Medida	Meta	Situação Atual	Atingido	Pontuação Máxima	Pontuação Atingida
	Servidor na Ativa	Frequência Registrada	Horas	Total de Horas	Horas Registradas	%	Pontos	Pontos

Observações:

- A Meta será o total de horas da jornada de Trabalho multiplicado pela quantidade de Servidores.
- As Faltas ou Atrasos justificados poderão ser retirados da Meta.
- Servidores de cargo de natureza especial poderão ser retirados da Meta.

Fig. 7 – Quadro-sintético – Exemplo- Indicador – Frequência dos Servidores

Exemplo:

- 1) Órgão com 10 servidores com jornada de Trabalho Diária de 08 horas.
- 2) Supondo que o indicador abaixo esteja atualizado no último dia útil da 1^o semana do 1^o mês de medição do órgão.
- 3) 02 Servidores faltaram ao trabalho nesta semana injustificadamente.

Ministério Alpha Pilar Servidor - Quadro de Meta- PSB Indicador – Frequência dos Servidores - Posição								
Frequência dos Servidores	Setor Responsável	Ponto de Análise	Unidade de Medida	Meta	Situação Atual	Atingido	Pontuação Máxima	Pontuação Atingida
	Servidor na Ativa	Frequência Registrada	Horas	400	320	80%	200 pts	160 pts

Observações:

- Meta: 08 horas diárias X 05 dias úteis na semana x 10 servidores = 400 Horas a serem cumpridas pelo órgão.
- Situação Atual: 400 – 80 (02 servidores x 08 Diárias x 05 Faltas na semana = 80)

Fig. 8 – Quadro-sintético - Indicador – Frequência dos Servidores

Ministério Alpha Pilar Servidor - Quadro de Meta- PSB Indicador – Redução Despesas com Papel - Posição								
Redução Despesas com Papel	Setor Responsável	Ponto de Análise	Unidade de Medida	Meta	Situação Atual	Atingido	Pontuação Prevista	Pontuação Atingida
	Todos	Quantidade Consumida	Folha	10.000 Folhas	1.000	10%	100 pts	10 pts

Observações:

- Todos: A redução tem de ser efetuada no órgão como um todo, não faz sentido algumas unidades reduzirem o consumo enquanto outras aumentarem.
- Meta: Diminuição de 10.000 folhas (Este valor pode ser encontrado comparando-se a quantidade de folhas utilizadas no exercício anterior)
- Situação Atual: A medição realizada até o momento são de 1.000 folhas a menos não utilizadas em relação ao exercício anterior.

Fig. 9 – Quadro-sintético – Exemplo- Indicador – Redução Despesas com Papel

Da Remuneração Variável

Após estabelecer as metas no Acordo de Trabalho, contabilizá-las no Programa SINERGIA e analisa-las ao longo de certo período de tempo é que se podem distribuir os resultados desta atuação. Uma das formas mais tradicionais em retribuir o objeto alcançado é afetando parte da remuneração dos envolvidos, tem-se aqui o chamando **Prêmio por Produtividade**.

Uma forma de se vincular desempenho da unidade com a remuneração de um servidor é decompondo esta em duas partes, uma fixa e uma variável. A parte fixa é aquela determinada por lei, geralmente limitando-se aos vencimentos e aos direitos incorporados pelo agente. A parte variável é a que seria alterada proporcionalmente ao desempenho do servidor e de sua unidade.

O objetivo disto é fazer com que o servidor tenha motivos concretos para alcançar um resultado, e que esta busca seja reconhecida de forma fática, neste caso, traduzida pelo incremento salarial. Deve-se também entender que a filosofia aqui instalada só alcançará seu objetivo se toda a unidade buscar o mesmo objetivo, ou seja, como a própria definição da palavra sinergia: o valor do todo é maior que a soma das parcelas individuais.

O que o Programa SINERGIA traduz de forma bem clara é qual a meta que o servidor deve seguir, ou seja, se este estiver ciente da situação de seu setor, de acordo com a performance de cada unidade, medida em relação a seus indicadores, é que este poderá conhecer exatamente o percentual a qual a unidade estará apta a ser recompensada pelo seu esforço. Ressaltando mais uma vez, demonstrada de forma inteligível o fluxo das metas pactuadas, os servidores teriam um objetivo, uma meta a perseguir mais concreta.

Tendo como ponto de partida a premissa acima, no Pilar Servidor os indicadores são voltados mais à rotina ligada diretamente aos servidores, como indicadores de obrigações, a exemplo da pontualidade, redução de custos, reciclagem, conclusão de processos e etc.

Neste sentido, a Cartilha de Gestão Para Resultados Municipais (2008, pg. 09), do Governo de Minas Gerais conclui que:

Na implantação de políticas de gestão pública os resultados são mais significativos quando as diversas ferramentas se integram e potencializam mutuamente. Nesse sentido, quanto mais a contratualização de resultados se integrar e se complementar ao conjunto de outras políticas implementadas, melhor será o resultado global. Nesse sentido, recomenda-se criar uma sistemática de remuneração variável atrelada aos resultados aferidos por meio dos Acordos de Resultado. Essa integração entre as duas políticas tem um grande efeito sobre o grau de mobilização, conhecimento e incentivo que o funcionário dedica às metas pactuadas. **Na medida em que o atingimento de resultados tem consequências sobre a remuneração do servidor, é muito mais**

significativo o esforço que será dedicado ao cumprimento dos resultados.

Em termos práticos, pode-se pagar uma premiação, proporcional ao grau de cumprimento das metas, após o período avaliatório, em caso de bom desempenho no cumprimento do contrato. (*grifo nosso*)

Inclusive, e como bem esclarece a Lei nº 17.600 de 2008 do Estado de Minas Gerais que “Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências.”, temos em seus Artigos 23, 26, 38 e 39 as seguintes passagens (*com adaptações*):

Art. 23. O Prêmio por Produtividade é um bônus a ser pago aos servidores em efetivo exercício em órgão ou entidade que:

- I - seja signatário de Acordo de Resultados com previsão expressa de pagamento de Prêmio por Produtividade;
- II - obtenha resultado satisfatório na Avaliação de Desempenho Institucional, a que se refere o inciso IV do art. 11, realizada no período de referência, nos termos definidos em decreto; e
- III - realize a Avaliação de Desempenho Individual permanente de seus servidores, nos termos da legislação vigente.

Parágrafo único. Só terão direito à percepção de Prêmio por Produtividade os órgãos e entidades signatários de Acordo de Resultados vigente, com metas estabelecidas, dentro de um período de referência, há no mínimo noventa dias.

Art. 26 - Poderá ser destinado ao pagamento de Prêmio por Produtividade montante de recursos correspondente a até 1% (um por cento) da receita corrente líquida, de que trata o inciso IV do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000, prevista na Lei Orçamentária Anual.

Parágrafo único. O percentual de que trata o caput deverá ser previsto na Lei de Diretrizes Orçamentárias.“

Art. 38. O Prêmio por Produtividade não se incorpora à remuneração nem aos proventos de aposentadoria ou pensão do servidor e não servirá de base de

cálculo para outro benefício ou vantagem nem para a contribuição à seguridade social.

Art. 39. Na hipótese de o Estado apresentar déficit fiscal, não haverá pagamento de Prêmio por Produtividade no exercício seguinte.

Percebe-se aqui a preocupação em prender o montante pago com prêmios de produtividade a um percentual pré-definido a fim de não comprometer a execução das demais despesas, inclusive com a ressalva no Art. 39 de não distribuir, no exercício seguinte, este resultado quando o Estado (Minas Gerais) apresentar déficit fiscal.

Outro fator que merece destaque, e que já foi abordado anteriormente, é com relação a não incorporação desta parcela variável à remuneração dos servidores, tema já discutido no Supremo Tribunal Federal, o qual entendeu que compete à Justiça Estadual dirimir estes conflitos, mas que entendeu preliminarmente a natureza jurídica do Prêmio por produtividade como devida somente para aqueles que efetivamente contribuam para o exercício da atividade laboral.

3.2.2 Pilar Administrativo

Apesar de constituir-se em Pilar específico, o que não se quer aqui é trazer de volta a característica marcante da Administração Pública no Brasil do século passado: de administração burocrática. Vivemos numa época em que as novas ferramentas gerenciais nos permitiram levar o foco dos processos para os resultados, contudo é sabido que a gerencialismo atual ainda se funda em coluna burocrática, como bem conduz o Professor Luciano Oliveira¹⁹:

“A administração gerencial constitui um avanço, mas sem romper em definitivo com a administração burocrática, pois não nega todos os seus métodos e princípios. Na verdade, o gerencialismo apoia-se na burocracia, conservando seus preceitos básicos, como a admissão de pessoal segundo critérios rígidos, a meritocracia na carreira pública, as avaliações de desempenho, o aperfeiçoamento profissional e um sistema de remuneração

¹⁹ Oliveira, Luciano. http://www.editoraferreira.com.br/publique/media/luciano_toq27.pdf. Acesso em 09 de Janeiro de 2013, 16h05min.

estruturado. A diferença reside na maneira como é feito o controle, que passa a concentrar-se nos resultados, não mais nos processos em si, procurando-se, ainda, garantir a autonomia do servidor para atingir tais resultados, que serão verificados posteriormente.” (grifo nosso)

E não é só para o foco nos resultados que deve ser basear a conduta do servidor público, ainda sim que o atual estágio do gerencialismo nos transporte a esta prática, como o aumento das auditorias operacionais que visam avaliar a gestão e não simplesmente à legalidade dos processos, dos registros contábeis e etc. Contudo, é dever do agente público observar a conduta administrativa legal, instruindo todos seus processos conforme exige a lei, ora, não faz sentido uma licitação eficaz, eficiente e econômica, mas ilegal, viciada em todas suas etapas, e é neste diapasão que se faz necessário um Pilar a parte dos demais.

A matéria a qual os indicadores deverão mensurar aqui é de extrema importância na condução dos trabalhos de qualquer unidade, e de preferência deve ser dado peso à altura de sua gravidade. Os setores de controle interno e inclusive os de controle externo, fora da estrutura do Poder do órgão, deverão ser os verificadores da atividade dos órgãos, oferecendo subsídios para se encontrar a melhor forma de projetar estes indicadores no Programa SINERGIA.

Ministério Alpha								
Pilar Administrativo - Quadro de Meta- PSB								
Indicador – Regularidade dos Processos - Posição								
Regularidade dos Processos	Setor Responsável	Ponto de Análise	Unidade de Medida	Meta	Situação Atual	Atingido	Pontuação Prevista	Pontuação Atingida
	Unidades de Controle Interno e Externo	Relatório Final do Controle Interno	Percentual de regularidade por Processo analisado	100	-20	80%	100	80 pts

Observações:

- Meta: 100% de Regularidade nos processos analisados pelo Controle Interno.
- Situação Atual: Percentual de processos analisados pelo Controle Interno que são irregulares **(Negativo)**.
- Atingido: Se o atingido foi de 80%, isto quer dizer que 20% dos processos analisados estão irregulares.

Fig. 10 – Quadro-sintético - Indicador – Regularidade dos Processos

3.2.3 Pilar Sociedade

Este pilar teoricamente envolveria a todos os outros, já que cada tarefa executada por um servidor visa algo maior, qual seja a concretude da missão do órgão. Vejamos o exemplo abaixo de um pagamento qualquer referente a um órgão cuja finalidade é a promoção de políticas de emprego:

Passo 01		
Servidor lotado no Setor Financeiro	Tarefa do Servidor	O servidor lotado na área financeira é o responsável por efetuar tal pagamento.
	Relação de sua Tarefa	Contribui diretamente para o cumprimento das metas de seu setor.
		Contribui indiretamente para a promoção de políticas públicas na área de emprego e renda.
Passo 02		
Setor Responsável pelos Pagamentos	Tarefa do Setor de Finanças do órgão	É de responsabilidade do setor financeiro o pagamento das contas do órgão.
	Relação de sua Tarefa	Contribui diretamente para o funcionamento do órgão.
		Contribui indiretamente para a promoção de políticas públicas na área de emprego e renda.

Passo 03		
Finalidade do Órgão	Tarefa	Promover políticas públicas na área de emprego e renda.

Fig. 11 – Quadro-sintético – Fluxo de Tarefa

Tomando como exemplo o Ministério do Trabalho e Emprego – M.T.E., verifica-se no site da instituição que tem como valores, missão e objetivos²⁰ o abaixo:

Missão: Contribuir para a inserção e a permanência igualitárias de homens e mulheres no processo de desenvolvimento sustentável a partir da proteção dos direitos humanos no trabalho.

Visão de Futuro: Ser reconhecida pela qualidade da sua atuação como órgão prestador de serviços públicos.

Objetivos Específicos:

Fiscalizar o cumprimento das normas de proteção do trabalho

Prestar assistência aos trabalhadores e orientações aos empregadores

Viabilizar oportunidades de geração de trabalho e renda

Combater a discriminação no mercado de trabalho

Mediar conflitos trabalhistas individuais e coletivos

Neste mesmo sentido, o Relatório de Avaliação do Plano Plurianual 2008-2011²¹ do Ministério do Trabalho e Emprego realizado em 2012, analisa os programas do órgão, como intermediação de mão de obra, pesquisa de emprego e desemprego, qualificação profissional e etc., conforme explica o próprio relatório (2012, pg. 01):

²⁰ <http://portal.mte.gov.br/delegacias/ma/missao-valores-visao/>. Acesso em 09 de Janeiro de 2013, às 20h35min.

²¹ http://portal.mte.gov.br/data/files/8A7C812D39B0462E0139BB870C57539C/Caderno_Setorial_2011_com_ca_pa.pdf. Acesso em 09 de Janeiro de 2013, às 23h35min.

A contínua melhoria da qualidade das políticas públicas e sua efetividade junto à sociedade é um princípio que eleva os desafios para a gestão pública e ressalta a importância da avaliação da ação governamental. Nesse sentido, os resultados apresentados no Relatório de Avaliação do Plano Plurianual (PPA) 2008-2011 devem ser debatidos, de modo a permitir o avanço da democracia na interação entre o Estado e a Sociedade.

A fim de cumprir o disposto no art. 19º da Lei nº 11.653, de 07 de abril de 2008 e o Decreto nº 6.601, de 10 de outubro de 2008 que trata do modelo de gestão do PPA 2008-2011, coube aos órgãos do Governo Federal elaborarem a avaliação dos Objetivos Setoriais e dos Programas sob sua responsabilidade. O produto do trabalho é resultado das atividades realizadas em conjunto com gerentes dos programas e equipes técnicas no âmbito dos órgãos responsáveis por programas de Governo, que são integrantes das Subsecretarias de Planejamento, Orçamento e Gestão (SPOA), das Unidades de Monitoramento e Avaliação (UMAs) e das Secretarias Executivas.

As avaliações versam sobre os resultados provenientes da implementação dos programas de cada órgão e incluem demonstrativos físicos e financeiros dos valores referentes às ações desenvolvidas, tanto no âmbito do próprio órgão responsável quanto em outros Ministérios, no caso dos programas multissetoriais. Esse relatório confere maior transparência em relação aos resultados da aplicação dos recursos públicos federais. Além disso, facilita a compreensão e a prestação de contas à sociedade, gerando assim informações para os debates necessários à promoção da melhoria da qualidade da ação pública e de seus resultados para a sociedade brasileira.

Partindo-se para a Avaliação dos Programas Finalísticos do M.T.E percebe-se abaixo o cuidado em apresentar nos indicadores o previsto e o executado na forma física e financeira, como ilustra os quadros a seguir retirados do Relatório citado acima referente aos Programas Finalísticos do órgão (2012, pg. 11, com adaptações):

Objetivo dos Programas: Elevar o número de trabalhadores colocados no mercado de trabalho por meio da consolidação do Sistema Público de Emprego,

reduzir o tempo de espera do trabalhador por um posto de trabalho adequado a suas habilidades e mitigar o custo social do desemprego.

Ações (Produto/Unidade de Medida)	Metas Físicas		Metas Financeiras	
	Previsto	Realizado	Previsto	Realizado
Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso - 0217 (TRABALHADOR BENEFICIADO/UNIDADE)	31.969	5.923	R\$ 15.613.536,00	R\$ 14.585.793,06
Pagamento do Benefício Abono Salarial - 0581 (TRABALHADOR BENEFICIADO/UNIDADE)	18.189.315	19.096.510	R\$ 10.833.970.085,00	R\$ 10.379.396.260,00
Pagamento do Seguro-Desemprego - 0583 (TRABALHADOR BENEFICIADO/UNIDADE)	7.159.383,00	7.693.779,00	R\$ 23.121.878.479,00	R\$ 22.488.328.814,38
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico - 0653 (TRABALHADOR BENEFICIADO/UNIDADE)	14.130,00	11.299,00	R\$ 24.642.957,00	R\$ 23.296.245,00
Pesquisas sobre Emprego e Desemprego - PED - 4812 (PESQUISA)	84,00	84,00	R\$ 11.000.000,00	R\$ 4.602.665,52

DIVULGADA/UNIDADE)				
---------------------------	--	--	--	--

Fig. 12 – Quadro-sintético – Avaliação dos Programas Finalísticos do M.T.E

Com base neste quadro podemos realizar exemplos de indicadores de programas finalísticos. (usaremos somente as metas físicas por representarem de forma a guardar paralelismo com as metas já estudadas anteriormente)

Ministério Alpha Pilar Sociedade - Quadro de Meta- PSB Indicador – Programas Finalísticos - Posição								
Programas	Setor Responsável	Ponto de Análise	Unidade de Medida	Meta	Situação Atual	Atingido	Pontuação Prevista	Pontuação Atingida
Bolsa de Qualificação Profissional para Trabalhador com Contrato de Trabalho Suspenso (TRABALHADOR BENEFICIADO)	Responsável pela Bolsa de Qualificação Profissional	Bolsa Disponibilizada	Trabalhador Beneficiado	31.969	5.923	18,5%	300 pts	55,5 pts
Pagamento do Benefício Abono Salarial (TRABALHADOR BENEFICIADO)	Responsável pelo Pagamento do Benefício	Pagamento Efetuado	Trabalhador Beneficiado	18.189.315	19.096.510	105,0 %	150 pts	157,5 pts

	Abono Salarial							
Pagamento do Seguro-Desemprego (TRABALHADOR BENEFICIADO)	Responsável pelo Pagamento do Seguro-Desemprego	Pagamento Efetuado	Trabalhador Beneficiado	7.159.383	7.693.779	107,5 %	100 pts	107,5 pts
Pagamento do Seguro-Desemprego ao Trabalhador Doméstico (TRABALHADOR BENEFICIADO)	Responsável pelo Pagamento do Seguro-Desemprego	Pagamento Efetuado	Trabalhador Beneficiado	14.130,00	11.299,00	80,0%	100 pts	80 pts
Pesquisas sobre Emprego e Desemprego - PED (PESQUISA DIVULGADA)	Responsável pela Pesquisa	Pesquisa Realizada	Pesquisa Divulgada	84,00	84,00	100,0 %	150 pts	150 pts

Fig. 13 – Quadro-sintético – Indicadores – Programa Finalísticos – M.T.E.

3.3 – Programa SINERGIA Brasil – Projetando os índices e conhecendo o vínculo entre as Etapas, Metas e Requisitos de Evolução.

O ponto de partida para se desenhar o Programa SINERGIA é a elaboração do Acordo de Trabalho, apesar deste não ser o objeto de estudo deste trabalho, este será seu norte. Desta forma, elaboramos abaixo o seguinte Acordo de Trabalho, o qual deve ser devidamente elaborado e aprovado por todos envolvidos no processo, sejam, Gestores, Governo, Servidores, Sindicatos ou Sociedade.

Ministério Alpha Acordo de Trabalho – Exercício X Etapa Bronze – Pontuação de Evolução: 1.000 Pontos					
Pilar	Indicador	Requisito Mínimo	Pontuação de Evolução	Pontuação Atingida	Valor Restante para Evolução
Pilar Servidor	Frequência dos Servidores	70 pts	180 pts	160 pts	20 pts
	Redução Despesas com Papel	10 pts	80 pts	10 pts	70 pts
Pilar Administrativo	Regularidade dos Processos	60 pts	90 pts	80 pts	10 pts
Pilar Sociedade	Bolsa de Qualificação Profissional	80 pts	200 pts	55,5 pts	144,5 pts
	Pagamento do Benefício Abono Salarial	80 pts	150 pts	105 pts	45 pts
	Pagamento do Seguro-Desemprego	80 pts	100 pts	107,5 pts	- 7,5 pts
	Pagamento do Seguro-Desemprego Trabalhador Doméstico	80 pts	100 pts	80 pts	20 pts
	Pesquisas Emprego e Desemprego	80 pts	150 pts	100 pts	50 pts
Total		540 Pontos	1.050 Pontos	698 Pontos	388 Pontos

Fig. 14 – Programa Sinergia – Indicadores Finalísticos – M.T.E.

A unidade de Medida do Quadro SINERGIA será toda em Pontos para facilitar a comparação entre os indicadores. Abaixo se tem o conceito das variantes do quadro quantificadas por pontos:

Requisito Mínimo: Para cada indicador existe uma pontuação a qual após atingida permite à unidade estar apta a evoluir para a próxima etapa, em relação àquele indicador específico. Contudo, a unidade pode se destacar em outros indicadores e realizar uma pontuação bem maior do aquela prevista para evolução da etapa, fazendo com que este *plus* seja aproveitado por outros indicadores que estão com o desempenho ruim. Entretanto a sistemática do SINERGIA à cada etapa funciona com um método de acumulação dos pontos percebidos na etapa anterior, ou seja, não faz sentido ou órgão atingir a meta na Etapa Bronze, evoluir para a Etapa Prata, e nesta simplesmente abandonar aquele indicador.

O órgão tem que manter pelo menos o requisito mínimo para manter-se na etapa atual. Isso vale inclusive para quando o órgão estiver na etapa inicial, visto que ainda não evoluiu, este não precisa atingir 100% da meta prevista para evolução, mas deverá no mínimo atingir o requisito mínimo definido em todos os indicadores.

Outra situação que pode ocorrer é o órgão já evoluir e ainda sim possuir pontos acumulados, mesmo após compensados com indicadores que não atingiram a meta. Uma alternativa seria utilizar o valor ultrapassado na etapa seguinte. Ou seja, neste caso o órgão poderá já começar a próxima etapa já em vantagem.

Uma regra a ser estabelecida, no intuito de se compatibilizar melhor os pontos ganhos com os indicadores, seria permitir a compensação somente no Pilar que teve o indicador ultrapassado, evitando-se, por exemplo, que a sobra de pontos de indicadores finalísticos sejam utilizados para cobrir o mal desempenho de um indicador do Pilar Administrativo, o qual mede comportamentos basicamente da área meio, totalmente distintos entre si.

Inclusive podem ser adotadas medidas para bloquear certos indicadores para que estes tenham uma restrição impeditiva que não permitam receber “sobras” de outros indicadores, fazendo com que só aceitem pontuação derivada de sua própria medição. Ou até mesmo flexibilizar algum indicador que esteja impedindo a unidade evoluir para a próxima etapa, fazendo com que seja desconsiderado aquele índice, sempre, é claro, justificado de forma inequívoca.

Pontuação de Evolução é a pontuação definida no Acordo de Trabalho que quando atingida compatibiliza a unidade a evoluir para etapa seguinte com relação àquele índice. Percebe-se aqui que este valor não é precisamente o mesmo definido como “**Pontuação Máxima**” descrita em todos os indicadores. Isto acontece porque nos indicadores o que se busca é sempre o ideal, fazendo com que a meta seja sempre audaciosa, até mesmo para incentivar o órgão a não subestimar a capacidade dos seus servidores. Porém, é sabido que o esperado é geralmente a meta não ser 100% alcançada, tendo em vista as limitações de pessoal, orçamento, instrução e etc., até mesmo se a meta for prontamente finalizada é bem provável que o ideal esteja subvalorizado.

Pontuação Atingida: é Relação de duas medições existentes nos indicadores, o “Atingido” e a “Pontuação Máxima”. Sendo que o atingido geralmente está no formato *percentual* e a Pontuação Máxima em pontos. O objetivo desta relação estar dentro dos indicadores é fazer com que se simplifique ao máximo o quadro do SINERGIA.

Valor Restante Para Evolução é a simples subtração entre o “Requisito de Evolução” e a “Pontuação Atingida”.

De mesma forma, outro item que não foi inserido nem nos indicadores nem no Quadro do SINERGIA, mas que merece um destaque, é a figura do **Peso**. Com a inclusão do peso, pode ser dada ênfase na análise de qualquer indicador. Com base ainda no exemplo do órgão cuja finalidade é a Promoção do Emprego e Renda, vejamos o seguinte:

Como visto a atividade finalística do órgão não é pagar contas, mas sim a promoção de emprego e renda, fato este pode justificar um tratamento individual para favorecer os indicadores finalísticos. Este tratamento diferenciado dá-se por meio da imputação de pesos diversos de acordo com a proporcionalidade de valor do sucesso daquela meta para o órgão como um todo.

Vejamos o exemplo do órgão acima: a criação de x vagas de empregos possui uma importância significativa não só para o órgão, mas também para a sociedade em geral, desta forma o órgão pode estabelecer um peso maior para estes indicadores do que em relação aos indicadores meios, fazendo com que cada ponto de indicador finalístico valha 02 pontos de um indicador meio.

Porém, e é claro, não é digno de nenhum Governo o atingimento de tal meta ao custo de não se pagar mais os fornecedores, ou de não se cobrar a frequência dos servidores, ou até

mesmo de dispensar certas exigências legais em uma licitação, por exemplo, simplesmente no sentido de se criar mais vagas de emprego e promover melhor a geração de renda.

Não se discute aqui o que é mais ou menos importante, mas sim a cominação de pesos satisfatórios a trabalhos distintos, reconhecendo com o valor correspondente ao objetivo final ao que todo servidor do órgão busca: Promoção de Emprego e Renda. Desta forma, comumente as atividades finalísticas carregarão peso maior que as atividades meio.

Vencida mais uma etapa do trabalho, simularemos agora um fluxo de uma unidade percorrendo as 03 etapas que foram apresentadas anteriormente no trabalho, e que comporão o Programa Sinergia, dando forma ao mesmo e criando um ambiente saudável de competitividade na medida em que estimula o servidor a alcançar resultados em prol de um objetivo.

Primeiramente vamos estabelecer o critério de evolução para cada etapa, lembrando que o órgão começa na Etapa Inicial, evoluindo na sequencia para as etapas Bronze, Prata e por último a Ouro.

Etapa	Inicial	Bronze	Prata	Ouro
Requisitos de evolução	Todas as unidades começam a partir desta etapa.	Manter atendido os requisitos mínimos da etapa inicial.	Manter atendidos os requisitos da etapa inicial e Bronze	Manter atendidos os requisitos da etapa inicial, Bronze e Prata.
Pontuação Para Evolução	700	1000	1.200	1.400
Saldo Acumulado	700	1.700	2.900	4.300

Fig. 15 – Quadro- Critério de Evolução - PSB

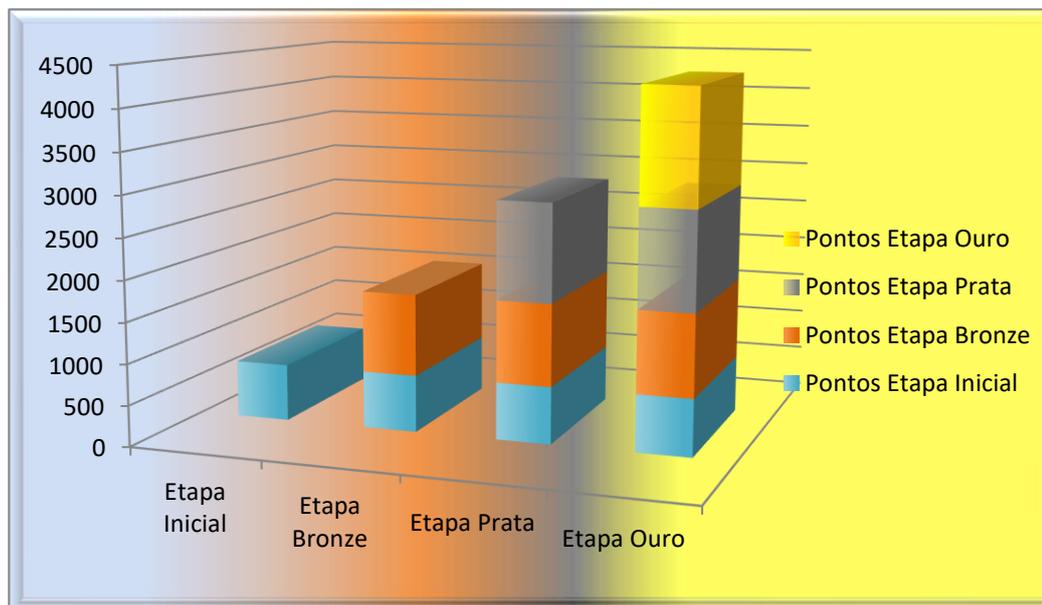


Fig. 16 – Programa Sinergia Brasil - PSB

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Programa sinergia não é um fim em si mesmo. O maior beneficiado será a sociedade, esta é o fim a qual todos os programas sociais devem estar destinados. O que se percebe é que o grande desafio para implantar este programa no funcionalismo público serão as particularidades das metas e demandas das unidades de cada órgão público (geralmente difíceis de auferir), exemplo: qual o produto que o setor de Orçamento produz ao longo do ano? O que a área de Recursos humanos desenvolve que pode ser medido em metas? E se esta atingiu ou não a meta planejada? Este pode ser o grande desafio e o maior complicador deste projeto.

É manifesto que alguns requisitos precisam ser obedecidos para que o projeto seja exitoso, a exemplo:

- I. O programa deve ser único, podendo ter vários aplicativos dentro de si, mas a unidade faz com que os dados sejam confrontados com facilidade.

- II. Deve ser elaborado o marco legal que regerá todo o sistema. Tem de ter força legal para que se faça obedecer à todos²².

Contudo, os servidores precisam ser motivados para a estratégia. Todos na instituição querem se sentir fazendo parte dos resultados, e da mesma forma, o governo necessita transmitir a estratégia de forma ampla e constante, tendo em vista que atualmente, a mensuração do desempenho das metas do setor público é muito procrastinada, sendo que no setor privado isso é feito quase que diariamente.

A sugestão apresentada por este autor para futuros trabalhos seria de analisar de fato como se daria na prática o Sinergia, utilizando-se das Leis orçamentárias e do Planejamento estratégico de cada órgão, no sentido de verificar a viabilidade do projeto. Entretanto, no primeiro momento, utilizando-se somente órgãos do Poder Executivo, o qual já detém metas definidas no Plano Plurianual – PPA.

Após este teste, poderia se sugerir a aplicação do texto nos Poderes Legislativos e Judiciários, porém, o aproveitamento fica prejudicado tendo em vista que tais Poderes não definem metas no Planejamento Plurianual.

²² Existe uma insipiente iniciativa da Presidência da República em normatizar o sistema através do anteprojeto de lei apresentando pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/consulta_publica/contratos_desempenho.htm. Acesso em 21 de janeiro de 2013.

REFERÊNCIAS

RICARDO CIAVOLIH MOTA, SERGIO E MACEDO MARQUES, ERIK. *Acordo de resultados entre órgãos com relação de hierarquia e autonomia de gestão*. X Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Outubro de. 2005

SANTOS, HERIANA ROBAINA DOS; VIEIRA, FERNANDO DE OLIVEIRA. *O papel da avaliação de desempenho na administração pública: o caso da secretaria municipal de planejamento e gestão de uma prefeitura fluminense - Universidade Federal Fluminense*. 2008.

GOVERNO DE MINAS GERAIS. *Cartilha: Gestão Para Resultados Municipais*. Governo de Minas Gerais. http://www.planejamento2.mg.gov.br/governo/choque/gestao_resultados/arquivos/Acordo_Resultados.pdf. Acesso em 02 de agosto de 2013, 12h30min.

JANN, WERNER E CHRISTOPH, REICHARD. *Melhores práticas na modernização do Estado*. Revista do Serviço Público 53 (3):31-50. 2002.

MINAS GERAIS. LEI Nº 14.694, DE 30 DE JULHO DE 2003. *Disciplina a avaliação de desempenho institucional, o Acordo de Resultados, a autonomia gerencial, orçamentária e financeira, a aplicação de recursos orçamentários provenientes de economias com despesas correntes no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências*. 2003.

GARCIA, R. COUTINHO. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental*. IPEA, *Texto para discussão*, n. 776. Brasília, janeiro de 2001.

RUA, MARIA DAS GRAÇAS. *Avaliação de políticas, programas e projetos: notas introdutórias*. Mimeo, 2000.

BARBOSA, LÍVIA. *Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?* Revista do Serviço Público. V.120 – n.3, p.3-45, set/dez. 1996.

PONTES, B. R. *Avaliação de desempenho: nova abordagem*. 7. ed. São Paulo: LTr, 1999.

BERGAMINI, CECÍLIA WHITAKER; BERALDO, DEOBEL GARCIA RAMOS. *Avaliação de desempenho humano na empresa*. – 4. ed. – São Paulo: Atlas, 1988.

OLIVEIRA, LUCIANO. http://www.editoraferreira.com.br/publique/media/luciano_toq27.pdf. Acesso em 09 de Janeiro de 2013, 16h05min.