

Carolina Barros de Souza

**COORDENAÇÃO DE GOVERNO EM POLÍTICAS PÚBLICAS:
Análise dos Comitês Temáticos em Minas Gerais**

Belo Horizonte

2017

Carolina Barros de Souza

**COORDENAÇÃO DE GOVERNO EM POLÍTICAS PÚBLICAS:
Análise dos Comitês Temáticos em Minas Gerais**

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Mauro César da Silveira

Belo Horizonte

2017

S729c

Souza, Carolina Barros de.

Coordenação de governo em políticas públicas [manuscrito] : análise dos comitês temáticos em Minas Gerais / Carolina Barros de Souza. – 2017. [14], 105 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2017.

Orientador: Mauro César da Silveira

Bibliografia: f. 106-117

1. Políticas públicas – Minas Gerais. 2. Governança corporativa. 3. – Administração pública – Minas Gerais. I. Silveira, Mauro César da. II. Título.

CDU 32:35(815.1)

Autora: Carolina Barros de Souza

Título: Coordenação de governo em políticas públicas: análise dos Comitês Temáticos em Minas Gerais

Objetivo: Analisar a concepção e o funcionamento dos Comitês Temáticos, de forma a identificar os elementos de coordenação utilizados neste arranjo, na busca pela coordenação governamental.

Monografia de conclusão apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora

Prof. Dr. Mauro César da Silveira, orientador, Fundação João Pinheiro

Prof. Dra. Fátima Beatriz Carneiro Teixeira P. Fortes, avaliadora, Fundação João Pinheiro

Prof. Dra. Raquel de Matos Viana, avaliadora, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte

2017

AGRADECIMENTOS

Ao fim da realização desse trabalho, sou imensamente grata a todos aqueles que de alguma forma contribuíram para sua conclusão. Em especial, agradeço:

À Deus, pela força e determinação, mesmo quando o foco já se mostrava difuso;

Ao querido orientador Mauro, pelo direcionamento, paciência, aprendizados e motivação;

À minha família, por serem meu apoio em todas horas, o que não foi diferente ao longo da construção deste trabalho;

Aos colegas e amigos da Fundação João Pinheiro, por compartilharem comigo esse momento de crescimento e aprendizado;

À toda equipe da SCIAPE, pela amizade, experiência profissional e apoio.

RESUMO

Este estudo trata da coordenação de governo em políticas públicas e dos mecanismos de coordenação utilizados para que esta seja alcançada no âmbito dos Comitês Temáticos de Governo em Minas Gerais. Para sua realização determinou-se como objetivo a análise da concepção e do funcionamento dos Comitês Temáticos, no recorte temporal estipulado de maio de 2016 a setembro de 2017, a fim de identificar os mecanismos de coordenação utilizados neste arranjo. Para tanto, utilizou-se neste trabalho métodos de coletas de dados como a análise documental, observação direta e entrevistas semiestruturadas. Desse modo, o trabalho pretendeu comparar a dinâmica de funcionamento de cada um dos seis Comitês Temáticos, identificando suas especificidades e motivações para o sucesso ou insucesso de cada um. Os resultados do estudo apontam como necessários ao funcionamento regular dos Comitês cinco mecanismos de coordenação: liderança executiva, receptividade à ação conjunta, padronização de estrutura, padronização de estratégia e meta-governança. A combinação desses fatores, em especial da liderança executiva e da predisposição à ação conjunta, são cruciais para definir se um Comitê Temático terá seu funcionamento regular, coordenado e eficiente, ou se apresentará suas atividades paralisadas. Isso se explica pelos desafios que envolvem a gestão colegiada e a ação intersetorial, que carecem da utilização desses instrumentos coordenativos para sua superação. Se faz necessário, portanto, um reajuste do modelo de governança dos Comitês Temáticos, a fim de que os trabalhos daqueles que se encontram inativos sejam retomados.

Palavras-chave: Coordenação governamental. Mecanismos de coordenação. Comitês Temáticos. Políticas públicas intersetoriais. Gestão colegiada. Governança Pública.

ABSTRACT

This study is about government coordination in public policies and the coordination mechanisms used to achieve that in the framework of the Thematic Committees in Minas Gerais. For its accomplishment was determined as this study's goal the analysis of the design and operation of the Thematic Committees, in the period stipulated from May 2016 to September 2017 seeking to identify the coordination elements used in this arrangement. Aiming that data collection methods such as document analysis, direct observation and semi-structured interviews were used in this study. In this way, the work intended to compare the dynamics of operation of each of the six Thematic Committees, identifying their peculiarities and motivations for either the success or failure of each one. The results of the study point out as required to the regular functioning of each Committee five coordination mechanisms: executive leadership, receptivity to joint action, standardization of structure, standardization of strategy and meta-governance. The combination of these factors, especially executive leadership and predisposition to joint action, is crucial in determining whether a Thematic Committee will function regularly, coordinately, and efficiently, or its activities will be paralyzed. This is explained by the challenges involved in corporate management and intersectoral action, which require the use of these coordinating instruments to overcome them. Therefore, it is necessary to readjust the governance model of the Thematic Committees so that the work of those who are inactive can be retaken.

Keywords: Government coordination. Coordination mechanisms. Thematic Committees. Intersectoral public policies. Corporate management. Public Governance.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Matriz básica do PMDI	66
FIGURA 2	Selos dos seis Comitês Temáticos	72

LISTA DE QUADROS

Quadro 1.	Mecanismos de Coordenação	34
Quadro 2.	Coordenação no Modelo Burocrático.....	43
Quadro 3.	Coordenação na Nova Gestão Pública.....	50
Quadro 4.	Coordenação na Governança Pública	59
Quadro 5.	Composição e atuação dos Comitês Temáticos.....	68
Quadro 6.	Coordenação nos Comitês Temáticos de Governo.....	99
Quadro 7.	Falhas de coordenação nos Comitês Temáticos de Governo	100

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Reuniões do Comitê Temático de Agronegócio e Desenvolvimento Agrário.....	76
Gráfico 2	Reuniões do Comitê Temático de Educação, Ensino Superior, Cultura, Esporte e Juventude	78
Gráfico 3	Reuniões do Comitê Temático de Infraestrutura e Logística.....	81
Gráfico 4	Reuniões do Comitê de Saúde e Proteção Social.....	84
Gráfico 5	Reuniões do Comitê Temático de Segurança Pública	87
Gráfico 6	Reuniões do Comitê de Desenvolvimento Econômico Sustentável	90

LISTA DE ABREVIATURAS

ARMBH	Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
ASPLAN	Assessoria de Planejamento
BDMG	Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais
CBMMG	Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CODEMIG	Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais
COHAB	Companhia de Habitação do Estado de Minas Gerais
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
EMATER	Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais
EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
FAPEMIG	Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais
GMG	Gabinete Militar do Governador
IDENE	Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
INDI	Instituto de Desenvolvimento Integrado de Minas Gerais
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PCMG	Polícia Civil de Minas Gerais
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PELTMG	Plano Estratégico de Logística de Transportes de Minas Gerais
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais
PNPS	Política Nacional de Promoção da Saúde
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PPP	Parceria Público-Privada
RAS	Regiões Ampliadas de Saúde
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte

RMVA	Região Metropolitana do Vale do Aço
SAMU	Serviço de Atendimento Móvel de Urgência
SCIAPE	Superintendência Central de Informações e Apoio às Políticas Estratégicas
SEAP	Secretaria de Estado de Administração Prisional
SEAPA	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
SEC	Secretaria de Estado de Cultura
SECIR	Secretaria de Estado de Cidades e de Integração Regional
SEDA	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário
SEDECTES	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
SEDESE	Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social
SEDINOR	Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste
SEDPAC	Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania
SEDS	Secretaria de Estado de Defesa Social
SEEDIF	Secretaria de Estado Extraordinária de Desenvolvimento Integrado e Fóruns Regionais
SEESP	Secretaria de Estado de Esporte
SEF	Secretaria de Estado de Fazenda
SEMAD	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SES	Secretaria de Estado de Saúde
SESP	Secretaria de Estado de Segurança Pública
SETOP	Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas
SETUR	Secretaria de Estado de Turismo
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	COORDENAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS	19
1.1	MODELOS INTEGRATIVOS	21
1.1.1	<i>Mecanismos de Coordenação de Mintzberg</i>	23
1.1.2	<i>Fatores de Integração por Martins</i>	25
1.1.3	<i>Mecanismos de Governança por Rodrigues</i>	28
1.1.4	<i>Síntese</i>	33
3	A EVOLUÇÃO DA COORDENAÇÃO AO LONGO DOS MODELOS ADMINISTRATIVOS	36
3.1	BUROCRACIA WEBERIANA: CONFIABILIDADE E SEGURANÇA	37
3.1.1	<i>Coordenação no Modelo Burocrático</i>	41
3.2	NOVA GESTÃO PÚBLICA: SENSIBILIDADE E SATISFAÇÃO	44
3.2.1	<i>Coordenação no Modelo da Nova Gestão Pública</i>	47
3.3	GOVERNANÇA PÚBLICA: INTEGRIDADE E CONFIANÇA	51
3.3.1	<i>Coordenação no Modelo da Governança Pública</i>	57
4	METODOLOGIA	60
5	A CONCEPÇÃO DOS COMITÊS TEMÁTICOS EM MINAS GERAIS	63
6	O FUNCIONAMENTO DOS COMITÊS TEMÁTICOS DE GOVERNO	71
6.1	COMITÊ TEMÁTICO DE AGRONEGÓCIO E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	73
6.2	COMITÊ TEMÁTICO DE EDUCAÇÃO, ENSINO SUPERIOR, CULTURA, ESPORTES E JUVENTUDE	76
6.3	COMITÊ TEMÁTICO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA	79
6.4	COMITÊ TEMÁTICO DE SAÚDE E PROTEÇÃO SOCIAL	82
6.5	COMITÊ TEMÁTICO DE SEGURANÇA PÚBLICA	85
6.6	COMITÊ TEMÁTICO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL	87
7	ANÁLISE	91
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS	101

REFERÊNCIAS	106
APÊNDICES.....	118
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA 1	118
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA 2	119

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho foi guiado pelo estudo do tema da coordenação de governo em políticas públicas, se propondo a analisar a concepção e o funcionamento dos Comitês Temáticos de Governo em Minas Gerais, bem como seus mecanismos de coordenação, de modo a comparar os resultados apresentados por cada um dos seis Comitês, dentro do recorte temporal proposto. Assim, a problemática que deu rumo à construção deste trabalho, e o questionamento que ele busca responder é: de que forma os mecanismos de coordenação identificados nos Comitês Temáticos contribuem para o seu sucesso na busca pela coordenação governamental?

Para tanto, é necessário identificar a coordenação governamental como “um estado final em que as políticas e programas de governo são caracterizados por um mínimo de redundância, incoerência e lacunas” (PETERS, 1998, p. 2). Para Peters (1998), os problemas de coordenação acontecem quando duas organizações realizam a mesma tarefa (redundância), quando nenhuma organização realiza uma tarefa necessária (lacuna), e quando políticas com o mesmo público-alvo têm objetivos e exigências diferentes (incoerência). A coordenação, portanto, se justifica pelo fato de as organizações serem constituídas por processos complexos e dinâmicos, mostrando-se necessárias a análise e a previsão do papel a ser desempenhado por cada elemento da organização, bem como a oportunidade de sua ação (RODRIGUES, 2009).

Sob uma perspectiva diferente, é possível também trabalhar o conceito de coordenação no âmbito da governança, sendo entendido aqui como o modo pelo qual diferentes eixos do governo conseguem se relacionar, gerando coerência e consistência nas políticas implementadas (DINIZ, 1997). Assim, a coordenação implica também na administração de conflitos de interesse, de modo a compatibilizá-los com a racionalidade governativa, baseada em um projeto coletivo: o interesse público. Por conseguinte, o sistema político e as elites governantes serão capazes de lidar com o dissenso e o conflito, através da negociação e do compromisso atingidos por meio da coordenação (CKAGNAZAROFF; ABREU, 2009).

De acordo com Mintzberg (2011), qualquer estrutura organizacional que requer atividades humanas necessita de duas questões centrais: a divisão de trabalho em tarefas que devem

ser desempenhadas e a coordenação dessas para o cumprimento dos objetivos organizacionais. Nesse sentido, a finalidade da coordenação resume-se na articulação de decisões e ações dos entes governamentais, de forma a obter resultados concertados, intercomplementares e consistentes, que mantenham o sentido em um projeto de longo prazo (RUA, 2005). É consensual, assim, que a coordenação organizacional pode proporcionar uma perspectiva vantajosa aos governos, quando focaliza os sistemas de informação e seus potenciais benefícios para a organização, fazendo com que da eficiência individual de cada elemento organizacional resulte uma organização também eficiente no seu todo, através da ação conjunta e coordenada (RODRIGUES, 2009; BATEMAN; SNELL, 1998).

Também é importante ressaltar que a coordenação governamental não é um arranjo espontâneo, e para que as ações de governo estejam em consonância, entre si e com as demandas sociais, é necessário um planejamento de estratégias, diretrizes e da inserção de mecanismos que garantam a execução eficaz das atividades propostas. Desse modo, presume-se que a escolha da estratégia de coordenação e a implementação efetiva de seus mecanismos são de importância fundamental para o sucesso ou insucesso das diversas políticas públicas e ações governamentais (GOMES, 2010). Essas estratégias serão tratadas ao longo desse trabalho como mecanismos de coordenação, ou instrumentos de integração.

Estas técnicas de coordenação podem ter características intrínsecas à realidade onde pretendem actuar; podem ter um maior ou menor grau de formalismo; podem ser dirigidas a um ou mais actores; podem visar a coordenação de elementos que pertençam exclusivamente à organização, a coordenação entre organizações, ou uma estratégia mista tendo por objectivo coordenar elementos organizacionais entre si, agilizando a sua acção com agentes externos à organização (RODRIGUES, 2009, p. 40)

No intuito de compreender a fundo a importância e natureza desses mecanismos, foram utilizados neste trabalho os conceitos e mecanismos estudados por Mintzberg (2011), Martins (2004) e Rodrigues (2009). Mintzberg (2011) estabelece cinco mecanismos de coordenação para explicar as maneiras fundamentais pelas quais as organizações coordenam seu trabalho, enquanto Martins (2004) classifica seis categorias de fatores de integração independentes, e Rodrigues (2009) trata de três mecanismos de governança que, segundo ele, reúnem e agilizam

simultaneamente valores de eficiência, legitimidade, legalidade, equidade e coesão social, de modo de cada um tem o potencial de se adequar a um modelo de gestão da administração pública.

Cabe também explicitar a natureza dos Comitês Temáticos, instrumentos centrais de governança do Estado de Minas Gerais, implementados no ano de 2016 pelo Governo do Estado. Sob diretrizes da Governança Pública e influência de grupos de deliberação colegiada, os Comitês foram criados a fim de dar subsídio às decisões estratégicas de governo, propor as diretrizes a serem implementadas pela administração pública no âmbito das políticas públicas e garantir a integração da ação governamental e da atuação do governo de forma regionalizada (MINAS GERAIS, 2016a). Assim, sob o guarda-chuva da gestão colegiada, eles se propõem a tratar dos problemas complexos – ou *wicked problems* – “ajudando os Estados a identificar os seus interesses, a enquadrar as questões no debate coletivo, propondo políticas específicas e identificando questões de destaque para as negociações” (FARIA, 2003, p.2).

Desse modo, tratam-se de seis grupos de coordenação de políticas públicas setoriais, formados cada um pelos órgãos e entidades que circundam o tema do Comitê em questão, sendo representados pelos seus dirigentes máximos. Através desses grupos de ação colegiada, seriam discutidas e monitoradas de forma intensiva as políticas prioritárias e estratégicas, a fim de dar seguimento às demandas e aos gargalos encontrados na implementação destas (MINAS GERAIS, 2016a), sob o objetivo principal de propor um modelo de governança que chegasse a uma tomada de decisão colegiada da alta liderança (ENTREVISTADO B).

Assim exposto, a fim de responder ao questionamento proposto, é o objetivo geral deste trabalho analisar a concepção e o funcionamento dos Comitês Temáticos, de forma a identificar os elementos de coordenação utilizados neste arranjo, na busca pela coordenação intersetorial. Para tanto, mostrou-se necessário abordar as seguintes questões:

1. Estudo dos conceitos de coordenação e modelos integrativos;
2. Aplicação destes conceitos aos principais modelos administrativos implementados nos governos nacional e estadual;
3. Contextualização do processo de concepção dos Comitês Temáticos;

4. Exame do funcionamento e das atividades realizadas em cada um dos seis Comitês Temáticos;
5. Investigação dos mecanismos de coordenação utilizados nos Comitês, a fim de examinar quais instrumentos foram implementados em cada um e como estes influenciam no seu sucesso ou insucesso.

Nesse sentido, foi realizado um recorte temporal do funcionamento dos Comitês Temáticos, que se estende desde a sua criação, em maio de 2016, até setembro de 2017.

Portanto, esse estudo pode auxiliar na avaliação desse modelo de governança e na análise dos resultados de sua implementação, uma vez que, após 16 meses desde sua criação, os seis Comitês apresentam dinâmicas extremamente discrepantes entre si, de modo que apenas dois deles permaneciam em funcionamento regular. Frente à crescente complexidade do setor público, a coordenação do âmbito governamental se faz cada vez mais necessária, visto que impacta diretamente nas políticas implementadas e na gestão destas, especialmente daquelas que transcendem um único setor.

Desse modo, tencionando abordar os aspectos supracitados, esta monografia se divide em oito seções. A seção inicial consiste nesta presente introdução, enquanto a segunda seção faz um estudo da coordenação governamental e dos modelos integrativos abordados por Mintzberg (2011), Martins (2004) e Rodrigues (2009). A terceira seção busca analisar a evolução dos mecanismos de coordenação utilizados ao longo dos modelos de gestão da administração pública. A quarta seção trata da metodologia aplicada para a elaboração deste trabalho e os caminhos percorridos para sua conclusão. A quinta seção faz a revisão documental da criação e do contexto de implementação dos Comitês Temáticos, enquanto a sexta seção analisa seu funcionamento: no geral e individualmente de cada um dos seis Comitês. A sétima seção abordará os resultados alcançados na pesquisa e análise comparativa entre os seis Comitês Temáticos entre si, e entre a concepção e o funcionamento prático destes, sob a perspectiva dos mecanismos de coordenação. Por fim, a oitava seção faz as considerações finais tecidas com a conclusão deste trabalho.

2 COORDENAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

A provisão de políticas públicas pelo Estado implica o envolvimento de uma multiplicidade de atores, com funções e interesses diversos, em um processo que pressupõe o compartilhamento de responsabilidades e informações entre diferentes organizações, sejam elas secretarias, esferas governamentais, ministérios ou organizações privadas e da sociedade civil (LEITE, 2011). Dessa forma, o Estado moderno lida com camadas adicionais de instituições políticas e jurídicas que o complementam na gestão de políticas públicas – mas não o substituem (COHEN, 2003).

À vista disso, a coordenação manifesta-se como o processo que busca gerar integração das diferentes atividades desenvolvidas em cada organização ou departamento, de modo a gerar cooperação e coesão entre as ações e recursos desses atores e alcançar os resultados pretendidos (NUNES, 2015; REPETTO, 2005). A necessidade da coordenação surge, assim, pela existência de processos complexos e dinâmicos, sendo necessária a análise e a previsão do papel desempenhado por cada ator, bem como a oportunidade da sua ação (RODRIGUES, 2009).

A coordenação pode ser definida como o conjunto de mecanismos e procedimentos estruturais que geram sinergias, promovem consistência e harmonia interna, ampliam o alcance de resultados e eliminam redundâncias, incoerências e contradições nos programas governamentais (DRAIBE, 2007; MINTZBERG, 2011). A divisão do trabalho em tarefas a serem desempenhadas por cada ator é necessária para a gestão das políticas públicas, sendo mister a coordenação dessas tarefas para a garantia do cumprimento dos objetivos governamentais (MINTZBERG, 2011):

A importância da coordenação numa organização é inegável. O facto[*sic*] de termos elementos organizacionais individualmente eficientes pode não significar que, da sua acção [*sic*] conjunta, resulte uma organização também ela eficiente no seu todo. (RODRIGUES, 2009, p. 39)

Pensar em políticas públicas contemporâneas é pensar em participação social e gestão compartilhada entre vários grupos sociais e entre vários segmentos no interior do próprio aparelho do Estado, e essa multiplicidade de atores gera vínculos associativos de alta complexidade (LEITE, 2011). Nesse sentido, enquanto Cilliers (2005) relaciona a complexidade com a densidade

das interações que se produzem em um sistema, bem como o dinamismo e imprevisibilidade das mesmas, Axelrod e Cohen (1999) definem como sistemas complexos aqueles onde se produzem intensas relações entre seus atores – como nos sistemas de gestão de políticas públicas. Embora a complexidade não seja prejudicial em si, ela pode contrariar alguns dos ganhos de eficiência gerados pelas mudanças na administração (PETERS, 2008) e, portanto, lidar com tal complexidade requer uma visão integralizada do sistema, em oposição à decomposição setorial dos problemas encontrados (BRUGUÉ; CANAL; PAYA, 2015).

Tais questões podem se enquadrar nos chamados *wicked problems* – ou problemas complexos -, que consistem em situações que parecem transcender a capacidade de resposta rápida da administração pública, uma vez que não apresentam uma melhor solução ou estratégia pronta, apenas resoluções temporárias e imperfeitas (BRUGUÉ; CANAL; PAYA, 2015). O cenário delineado salienta a complexidade estrutural que envolve o processo de implementação de políticas públicas, e reforça uma demanda real por processos de gestão que sejam capazes de coordenar ações nestes ambientes complexos, o que exige cada vez mais a articulação dos atores em torno de um objetivo em comum (LEITE, 2011). No tocante a isso, a finalidade da coordenação técnico-política resume-se em articular as decisões e ações dos agentes envolvidos em tal sistema de forma a obter resultados concertados, intercomplementares e consistentes, que mantenham o sentido em um projeto de longo prazo (RUA, 2005).

Através da coordenação as situações nas quais uma política prejudicaria outra seriam eliminadas, haveria uma melhor utilização dos recursos escassos, além da criação de novas sinergias e soluções criativas, aumentando a possibilidade da oferta de pacotes completos de serviços ao cidadão (POLLIT, 2003). Nesse sentido, a necessidade da coordenação governamental é reforçada, à medida que quanto maior a diferença entre os departamentos, maior a possibilidade de conflitos interdepartamentais e, em consequência disso, maior a necessidade de técnicas de coordenação (LAURENCE e LORSCH, apud NUNES, 2015).

Nos últimos anos, de acordo com Abrucio (2005), a complexidade das questões governamentais se agravou, sobretudo no que diz respeito às relações entre as esferas de governo, seja devido à maior exigência ao desempenho do setor público; ao aumento colossal das demandas

ao Estado e, conseqüentemente, de suas funções; ou devido à descentralização político-administrativa e a decorrente maior demanda por autonomia pelos governos locais. O último fator traz um impacto especialmente relevante entre essas transformações, ao tornar mais custosa a coordenação por aumentar os atores envolvidos na articulação entre as esferas federal, estadual e municipal (LEITE, 2011). Esse movimento de compartilhamento, interdependência e coordenação federativa manifesta-se na formulação de políticas, programas e planos nacionais, incentivando a participação direta de estados e municípios na implementação de políticas originalmente executadas pelo governo central – como a prestação de serviços em setores como educação e saúde (LOTTA; GONÇALVES; BITELMAN, 2014).

Apesar de vários autores reconhecerem e estudarem o problema de coordenação, ainda não se consolidou uma teoria que consiga explicar e prescrever efetivamente a forma adequada para a coordenação dos programas (LEITE, 2011). A motivação para coordenar e o desejo de se construir um modelo federativo descentralizado e coeso é necessário, porém insuficiente para que a coordenação realmente aconteça. Além da motivação, é imperioso a real capacidade de coordenar, que pode ser fornecida por convenções formais e regras informais (HEYMANN, 1973). Conhecidas as limitações de se padronizar os comportamentos organizacionais, e no contexto de incerteza e conflitos que envolve a interdependência entre os entes, pode-se afirmar que não existe uma “solução ótima” para a coordenação – federativa e organizacional. Contudo, vários mecanismos que buscam a coordenação já foram explorados pela literatura ao longo dos anos.

1.1 MODELOS INTEGRATIVOS

Encarando a coordenação como o conjunto de procedimentos que conectam as diferentes partes e atividades de uma organização a fim de alcançar sua missão global (BATEMAN; SNELL, 1998), a comunicação e o compartilhamento de informações estão intrinsicamente relacionados a ela (MELIN; AXELSSON, 2009). Um programa descoordenado, nesse sentido, é aquele em que seus elementos são de alguma forma incongruentes, e não interagem suavemente de forma a produzir os resultados desejados (BRINKERHOFF, 1996). Para reverter esse quadro é necessário que haja consistência e coerência entre os programas governamentais, de

modo que as políticas não sejam contraditórias, que sejam evitadas aquelas que se opõem no alcance de um determinado objetivo, e que se busque a promoção de ações, nos diferentes órgãos do governo, que se reforcem mutuamente e criem sinergias para alcançar objetivos definidos (OCDE, 2002). A questão central no que concerne à coordenação, portanto, é a necessidade da estabilização de processos e do estabelecimento de estruturas capazes de gerar mais convergência, orientando o desenvolvimento de abordagens integrativas (MARTINS, 2004).

As várias estratégias e técnicas seguidas com o intuito de coordenar a ação dos diferentes organismos já foram conhecidas como mecanismos de coordenação, fatores de integração, formatos de coordenação e esquemas de coordenação, e tornaram-se conhecidas recentemente pelo termo mecanismos de governança (PETERS, 1998). O uso do termo governança teve origem em 1937, em uma análise sobre o mundo das empresas realizada por Ronald Coase e intitulada “*The Nature of the Firm*”. O termo foi inicialmente utilizado por ele para designar os dispositivos operacionalizados por uma firma para obter uma coordenação eficaz, mas não desencadeou grandes debates. Apenas na década de 1970 o termo se disseminou, especialmente graças a Oliver Williamson, que importou o termo do mundo das empresas para o mundo do poder e das organizações (DALLABRIDA, 2006).

O termo, então, passou a circular pelo debate político associado à governabilidade, especialmente na Europa ocidental e nos Estados Unidos, após o tema da “governabilidade das democracias” ter sido objeto em um relatório da Comissão Trilateral¹. Nesse contexto, ele se referia às mudanças necessárias às organizações e instituições para a melhoria da capacidade de gestão do Estado frente aos cidadãos (FUINI, 2012). Ao fim da década de 1980, o vocábulo *governance* reapareceu em documentos do Banco Mundial, representando a capacidade financeira e administrativa do Estado – sobretudo aqueles em desenvolvimento – para tornar efetivas as ações de governo na implementação das políticas e no cumprimento das metas coletivas sugeridas pelo banco e entendidas como necessárias para a abertura generalizada dos mercados. Ainda em

¹ A Comissão Trilateral foi formada em 1973 pela iniciativa particular de cidadãos da Europa Ocidental, do Japão e da América do Norte para patrocinarem uma maior cooperação entre essas três regiões, a fim de lidar com os problemas comuns. Ela procura aprimorar a compreensão pública desses problemas, apoiar as propostas para tratá-los de forma conjunta e promover hábitos e práticas de trabalho conjunto entre essas regiões (THE TRILATERAL COMMISSION, 2017).

documentos recentes do Banco Mundial, é destacada a importância de “bons modos de governança” para a otimização dos recursos econômicos e sociais de um país (DALLABRIDA, 2006).

A incorporação do termo governança à abordagem do desenvolvimento é relativamente recente. Se até a década de 1970 ainda predominavam as abordagens focalizadas na ação do governo – que enxergavam na atuação do setor público o motor do processo de desenvolvimento – na década de 1980 essa compreensão se ampliou para o foco da administração em desenvolvimento – incorporando a avaliação da capacidade do Estado para integrar e liderar o conjunto da sociedade – e apenas na década de 1990 a abordagem atingiu a compreensão de que tanto o Estado, quanto a iniciativa privada e a sociedade civil cumprem o papel de atores do desenvolvimento. Assim, a natureza democrática da governança passou a ser enfatizada, abrangendo mecanismos de participação, de formação de consensos e de envoltura da sociedade civil, além de reconhecer o papel desempenhado pelas organizações não-governamentais no processo de desenvolvimento (BANDEIRA, 1999).

Por conseguinte, a governança pode ser entendida como um esforço comum de ação nos processos de políticas públicas, através de um sistema integrado de redes, em que os vários atores empregam os mais diversos recursos – legais, técnicos, financeiros, intelectuais, etc. – no intento de se alcançar os objetivos da coletividade, estabelecidos previamente (MATOS; DIAS, 2013). A governança seria, portanto, o processo pelo qual se fixam padrões de articulação e cooperação entre os atores sociais e políticos na busca por produzir resultados eficazes e coordenados (SANTOS, 1997), processo este que vai além da criação de organizações ou serviços integrados no governo com a finalidade de produzir bens e serviços públicos, mas busca também fomentar a integração e coesão social ao partilhar responsabilidades com a sociedade civil, tornando-a ativa no exercício da gestão pública (RODRIGUES, 2009).

1.1.1 *Mecanismos de Coordenação de Mintzberg*

A procura por políticas de integração, coordenação e governança eficientes para a Administração Pública surge desde os autores clássicos da teoria das organizações. Taylor (1911)

abordava a especialização dos trabalhadores e a organização racional do trabalho, propondo uma coordenação funcional. Fayol (1949) trabalhou a ideia de ordem, estrutura e harmonia entre as peças que compõem as organizações. Já em 1995, Mintzberg desenvolveu sua teoria de estruturas organizacionais em que a coordenação envolve vários meios, chamados por ele de mecanismos de coordenação, que dizem respeito também à comunicação e ao controle. Assim, ele utiliza cinco mecanismos para explicar as maneiras fundamentais pelas quais as organizações coordenam seu trabalho: ajustamento mútuo, supervisão direta, padronização dos processos de trabalho, padronização dos resultados do trabalho e padronização das habilidades dos trabalhadores. (MINTZBERG, 2011)

No **ajustamento mútuo**, a coordenação é feita de maneira informal, de forma que o controle do trabalho está nas mãos dos membros da organização, sem distinção hierárquica, e a comunicação informal direta é o meio utilizado para ajustar o desempenho de suas atividades e as funções de cada um. Esse mecanismo é utilizado naturalmente em organizações pequenas e mais simples, com poucas pessoas e tarefas fáceis, mas também pode ser encontrado em organizações mais complexas, quando os trabalhadores realizam atividades em conjunto e, apesar de que cada um possa ter seu papel definido, um pode por vezes adentrar no que compete ao outro (JÚNIOR; LIMA, 2010). À medida em que uma organização deixa sua condição mais simples e se torna mais complexa, ela tende a adotar um segundo mecanismo de coordenação. Assim, na **supervisão direta** é claro o papel de coordenador exercido por um indivíduo perante os outros elementos da organização, que utiliza de canais formais para alcançar a coordenação do processo – como monitoramento e orientação das ações, supervisão e regulação do desempenho dos demais trabalhadores (RODRIGUES, 2009).

O trabalho nas organizações também pode ser coordenado sem ajustamento mútuo ou supervisão, por meio da **padronização** – que pode também subsidiar as condições necessárias para que a supervisão direta tenha maior alcance de controle. Desse modo, a coordenação é obtida na prancheta, *a priori* do desenvolvimento do trabalho (MINTZBERG, 2011). A **padronização de processos** acontece quando o conteúdo do trabalho é especificado ou programado, de maneira que a descrição clara da atividade para o funcionário facilita o alcance da coordenação pelo gerente. Para tanto, são utilizados manuais, treinamentos e definição de fluxos de processo, e o controle é

realizado através da verificação dos desvios da execução em relação ao planejamento da ação prevista para cada funcionário ou departamento (RODRIGUES, 2009).

Mintzberg define os resultados do trabalho como as saídas, ou *outputs*, entendidas também como medidas de desempenho ou mensuração dos resultados esperados. Desse modo, a **padronização dos resultados** acontece quando os resultados do trabalho forem especificados, não sendo relevante à organização o modo com que o resultado final é alcançado, desde que o objetivo final seja cumprido – como, por exemplo, quando um gerente de vendas estabelece como meta a venda de uma quantidade determinada de produtos, não se importando com o processo utilizado para isso (JÚNIOR; LIMA, 2010).

Algumas funções exercidas dentro da organização não podem ter o trabalho nem os *outputs* padronizados, embora a coordenação pela padronização ainda possa ser exigida. Assim, sendo inviável à direção das organizações definir os processos para a realização de tais funções complexas, que podem demandar alguma formação específica para que sejam desempenhadas, a **padronização de habilidades** é alcançada quando se padroniza o trabalhador, e não seu próprio trabalho. Dessa forma, o treinamento exigido para o desempenho do trabalho é especificado, e as organizações optam por contratar profissionais com formações ou conhecimentos especializados (JÚNIOR; LIMA, 2010).

1.1.2 *Fatores de Integração por Martins*

Considerando os processos de formulação e implementação de políticas públicas intrinsecamente complexos e sujeitos à fragmentação, a lógica do “mecanismo causal” faz uma proposição causal-associativa que concebe a teoria da fragmentação de políticas como um resultado da interação entre estruturas e processos. Nesse sentido, arranjos estruturais fragmentados geram processos fragmentadores que, por sua vez, produzem políticas fragmentadas (SCHARPF, 1997). A fragmentação não é, no entanto, um resultado necessário ou fruto do acaso, e o modelo analítico proposto por Martins (2004) busca explicá-la pela composição de seis categorias de variáveis independentes ou fatores estruturais integradores: liderança executiva, estratégia, ajustamento

mútuo, estrutura, processos e pessoas. Esses seis potenciais elementos de integração são fatores independentes, e podem coexistir em um mesmo sistema de forma complementar.

A **liderança executiva** de governo como fator de integração dos processos de formulação de políticas é exercida pela autoridade executiva principal (presidentes, primeiros-ministros, governadores, secretários). Em consonância com a definição de liderança como um processo grupal que envolve a influência de um indivíduo sobre os demais, é possível observar duas dimensões essenciais do conceito: poder e visão. O líder é uma peça central na dinâmica do poder organizacional, tornando-se um elemento de convergência das políticas, e contribuindo para a formação de uma visão de futuro em que o esforço político de negociação gravita em direção ao projeto estratégico (MOTTA, 1991), seja pela inspiração da organização como um todo, pelo planejamento concreto dos meios para a realização da visão, pela motivação de todos ou pela influência exercida no processo organizacional (SCHWELLA, 2005).

A **estratégia** é também um fator de integração, na medida em que são sinalizados o propósito (missão) e o futuro (visão) da organização, além de como alcançá-los (planos, programas, projetos, ações...). Dessa forma, o poder das estratégias consiste em fixar a direção, focalizar o escopo, definir os limites da organização e prover consistência, ajustando a organização ao método formulado e diminuindo, assim, a visão segmentada e setorial na criação do futuro organizacional (MINTZBERG et al; 2010). A estratégia governamental pode estar disposta tanto na explicitação da agenda de governo quanto em documentos que elenquem objetivos, metas e ações, e é capaz de gerar convergência ao colocar todos os atores do processo buscando este mesmo propósito (MARTINS, 2004).

O **ajustamento mútuo** explicado por Martins (2004) segue o mesmo sentido que a teoria de Mintzberg (2011), surgindo como um arranjo de autocoordenação, designando a possibilidade dos atores envolvidos no processo de cooperarem de forma autônoma, sem uma meta ou resultado preestabelecido, e sem uma liderança com influência direcionadora (LINDBLUM, 1979). Nesse sentido, os atores esperam atingir uma condição melhor que a condição em que não há acordo, seja por negociação, barganha, discussão, compensação ou reciprocidade. De acordo com a teoria, o ajustamento pode ocorrer de forma adaptativa (não negociada, as

decisões de X são ajustadas em um cenário onde as decisões de Y já foram tomadas), ou manipulada (negociada, X e Y entram em acordo para tomarem suas decisões). (MARTINS, 2004)

Concebendo a **estrutura** como um fator de integração, é possível considerá-la tanto no escopo macrogovernamental (extra-setorial) quanto no escopo multiorganizacional (intra-setorial). A estrutura constitui o conjunto de unidades organizacionais arranjadas de tal forma que seja definido um padrão de interação entre as partes envolvidas. Uma discussão frequente no que diz respeito à integração pelas estruturas questiona se o ajustamento vertical ou horizontal de um desenho organizacional pode influenciar de forma a favorecer ou dificultar a integração setorial. À vista disso, infere-se aqui que uma estrutura concentrada em poucas unidades tende a facilitar a integração, enquanto a descentralização acarreta na fragmentação. Quanto mais fragmentador o desenho organizacional, maior a relevância dos mecanismos de coordenação (MARTINS, 2004)

Os **processos** como fator de integração fornecem a estrutura para a ação, além de uma ordenação específica de atividades no tempo e espaço – com começo, fim, *inputs* e *outputs* claramente definidos em uma sequência lógica de etapas. Dessa forma, ao cerrar acordos operacionais através de especificações de procedimentos, produtos, habilidades e formas de integração ao longo da cadeia (contratos, acordos), os processos podem ser também um fator de integração (MARTINS, 2004). Tal é a relevância deste fator que dois dos cinco mecanismos de coordenação de Mintzberg (2011) estão concatenados aos processos: a padronização dos processos e a padronização dos resultados.

As **pessoas**, por fim, são fatores de integração na medida em que, como membros das organizações, de redes e de subsistemas de políticas públicas, compartilham valores, crenças e opiniões em torno das questões relativas a seus grupos e sistemas de políticas públicas. Pode ser associado à padronização por habilidades de Mintzberg (2011).

A maior parte das barreiras à integração de políticas estão fortemente enraizadas nas diferenças de percepção das partes interessadas sobre as questões envolvidas (OCDE, 2002, p.3).

1.1.3 *Mecanismos de Governança por Rodrigues*

Frente à pressão existente sobre o Estado de manter uma boa governança, que reúna e agilize simultaneamente valores da eficiência, legitimidade, legalidade, equidade e coesão social, Rodrigues (2009) avulta a necessidade de se escolher um mecanismo de governança que se adeque às características do governo vigente, e sintetiza três Mecanismos de Governança estudados pela literatura, por meio dos quais a coordenação pode ser alcançada: mecanismos de hierarquia; mecanismos de mercado; e mecanismos de *networks*. Sendo os dois primeiros as estratégias mais tradicionais de coordenação alternativas à produção de bens e serviços públicos, um mecanismo se distingue do outro pelo padrão de relacionamento entre os agentes e pelo mecanismo de controle utilizado.

De acordo com a abordagem dos **Mecanismos de Hierarquia** (*Hierarchy Type Mechanism*), a coordenação natural do trabalho nas organizações é substituída por arranjos institucionais de funções formalmente definidas e regulamentadas e, por isso, se revela mais adequada em situações em que há uma grande diversidade de pessoas e situações a gerir, ou quando as transações trazem um elevado nível de incerteza. O mecanismo de coordenação usual neste modelo é a autoridade, exercida por meio da distribuição de responsabilidades, separação das tarefas e estabelecimento de linhas diretas de controle (RODRIGUES, 2009).

Na Administração Pública, o controle político exerce uma capacidade de comando e autoridade sobre as decisões de gestão da estrutura governamental restante, de modo que as ordens de comando emanam do topo para a base. A tomada de decisão é centralizada no topo hierárquico, e é centralizada também a gestão orçamentária. As carreiras são estratificadas, as funções de cada funcionário são descritas exhaustivamente e a seleção de pessoal é feita por critérios de mérito, através de procedimentos legais. A autoridade se expressa através do controle sobre o planejamento dos objetivos a serem alcançados, a estratégia a ser utilizada, a realização de despesas, contratação de pessoas, poder de veto, capacidade de nomear e exonerar, entre outros (RODRIGUES, 2009).

Neste modelo o controle é realizado *ex ante* através da regulamentação e do planejamento racional, que pode ser implementado pelo Estado de modo Total – quando não há espaço na gestão dos bens para a iniciativa privada – ou Limitado – quando a ação do Estado coexiste com agentes de mercado. O controle é exercido através de uma cadeia de comando, e a comunicação é realizada de maneira *top-down*. Dessa forma, sob uma perspectiva racional, as organizações constroem um caminho a ser seguido, planejando e descrevendo os pormenores da conduta dos agentes e indicando a cada parte da organização o que se espera dela. A formalização dos procedimentos é outra ferramenta de gestão utilizada, a fim de facilitar a verificação de conformidade da ação realizada com o cenário previsto e pré-estabelecido (RODRIGUES, 2009)

A questão da coordenação através da estrutura hierárquica foi abordada primeiramente – e de forma indireta – por Taylor (1911) na procura do “*one best way*”, que se traduziu na Organização Racional do Trabalho: as tarefas eram decompostas, os cargos redesenhados e era realizada uma supervisão funcional, de modo a coordenar as peças do trabalho após sua divisão. Também o modelo weberiano de hierarquia orienta para o estabelecimento de padrões comportamentais, estabelecidos por normas internas, de modo a evitar os possíveis malefícios da confiança excessiva nos conhecimentos de cada um (WEBER, 1999). Dessa forma, o modelo hierárquico é tomado pela literatura como a forma mais tradicional, natural e eficiente de gerir organizações de grande dimensão em um ambiente estável. A teoria defende que esta abordagem de coordenação formal e hierarquizada potencia os níveis de equidade, reduz o nível de complexidade das funções, elimina as inseguranças garantindo estabilidade, permitindo uma gestão eficiente e com maior responsabilização (RODRIGUES, 2009).

Apesar de tais benefícios trazidos à gestão, e da grande aceitação da coordenação hierárquica pelos mais diversos autores, suas soluções sofrem de limitações que afetam sua eficiência. A exorbitância de canais de comunicação faz com que a informação se perca entre eles; a tomada de decisão se arrasta pelos níveis hierárquicos e a distância entre os níveis de tomada de decisão e operacionalização da ação se alarga; a responsabilidade é diluída; e o planejamento demasiadamente rígido não acompanha as exigências modernas. As disfunções burocráticas e a concentração de poder resultam em falhas de governo que podem ser aperfeiçoadas por soluções do mundo do mercado (RODRIGUES, 2009).

Nesse sentido, a abordagem dos **Mecanismos de Mercado** (*Market Type Mechanism*) parte do princípio de que as forças de mercado são capazes de regular o processo produtivo, e traz a concepção de uma coordenação sem intervenção humana, com maior liberdade de escolha para os consumidores, em que a coordenação é alcançada através da competição entre compradores e vendedores (RODRIGUES, 2009). Dois princípios básicos sustentam essa teoria de concorrência perfeita: primeiro a informação relativa aos preços e condições de comércio está disponível de forma igualitária a todos os atores – total informação; segundo, todos os agentes têm uma estratégia individualista que passa pela maximização de sua utilidade – plena capacidade dos indivíduos de processar essa informação (GRANDORI, 1997).

Aplicando o conceito de mercado ao seio da Administração Pública, ao Estado cabe o papel de detentor dos meios de produção e aos cidadãos se atribui o papel de consumidores (KRIZNER, 1991). O Mecanismo de Mercado é, portanto, baseado na competição natural entre os agentes, em que a coordenação das forças produtivas é realizada por meio de uma “mão invisível”, e por meio do qual o setor público pode aprimorar seu nível de eficiência ao verificar o ajustamento entre sua oferta de bens e serviços e a demanda pelos cidadãos. Dessa forma, o planejamento consiste na definição de bens e serviços a serem ofertados à sociedade, escolha esta que pode ser fundada na apreciação do eleitorado ou na análise da natureza dos bens e serviços (RODRIGUES, 2009).

A natureza dos bens e serviços é definida pela análise de dois princípios. O primeiro deles, o princípio da exclusão, expressa uma situação onde o consumo de um determinado bem por um indivíduo (consumidor) exclui (no sentido de inviabilizar) a possibilidade de seu consumo por outro indivíduo qualquer. Por possibilidade de exclusão, entende-se a capacidade e possibilidade de limitação do consumo por meio do preço. O segundo, o princípio da rivalidade, expressa uma situação onde o consumo do bem por um indivíduo afeta ou interfere no consumo (a utilidade ou benefícios que este proporciona) de outro indivíduo, ou seja, há uma interferência mútua quando mais de um indivíduo consome o bem. Um bem rival e excludente é, por excelência, um bem privado. Um bem não-rival e não-excludente, por outro lado, é um bem público (CARNEIRO, 2015).

De acordo com a literatura, desse modelo de Mecanismo de Mercado espera-se também uma atitude reguladora por parte do Estado, de modo a garantir as condições de funcionamento do mercado. A coordenação nessa abordagem é feita através da competição de mercado, pela qual se espera como resultado soluções mais eficientes e eficazes para a Administração Pública, como maior flexibilização na gestão de serviços públicos e libertação do ônus de bancar alguns encargos financeiros fixos ao externalizar a produção. O controle é utilizado de maneira *ex post*, exercido por meio do preço e da concorrência, e há uma clara distinção de responsabilidades entre o promotor e o produtor de bens e serviços (RODRIGUES, 2009).

Devido à proliferação e a multiplicação de entidades envolvidas no processo de prestação do Serviço Público, tornou-se necessário o estabelecimento de mecanismos que facultassem a coordenação inter-organizacional. A tendência de especialização e autonomia das unidades administrativas, em prol de uma maior eficiência e eficácia da ação pública, acarretou em algumas falhas de gestão, fazendo necessária a atualização dos mecanismos de coordenação utilizados, para que se alcançasse a coerência dos processos. Sob essa perspectiva, os modelos anteriores de hierarquia e mercado falham porque os agentes atuantes buscam, acima de qualquer coisa, maximizar a sua utilidade, de modo que a superioridade do interesse público frente aos interesses individuais não acontece. Perante esse problema de oportunismo dos agentes, a solução buscada deve atingir o máximo de coesão na decisão (HOOD, 1998).

Assim, a abordagem dos **Mecanismos de Network** (*Network Type Mechanism*) é uma alternativa aos tradicionais métodos de governança por autoridade e competição, uma vez que utiliza uma estratégia de colaboração e de partilha de informações e recursos. Segundo o modelo, as ações organizacionais precisam ser coordenadas, no entanto essa coordenação não deve ser feita pela elaboração de um plano, pela cadeia hierárquica ou pela concorrência entre os agentes, mas sim pelo estabelecimento de canais de comunicação e pela tomada de decisões integrada. Fomenta-se, assim, a criação de sistemas de informação e processos de interação e partilha de valores, que permitem a eflorescência da confiança entre os atores e a consequente resolução de problemas e conflitos (RODRIGUES, 2009).

O Setor Público tem aqui um papel importante de agente catalizador da criação das redes, selecionando os agentes que a ela pertença, promovendo a coordenação, criando acordos e gerindo conflitos. Para garantir que as decisões sejam tomadas para o bem da sociedade, a pretensão é que se inclua no processo de decisão e produção o maior número de atores sociais que possam ser afetados por esse processo. Dessa forma, cabe ao governo as funções de coordenar os agentes com capacidade de agregar valor à resolução de problemas, ativar e substituir agentes envolvidos a fim de se adequar às necessidades e de integrar os diferentes atores sociais na ação governamental (KOOIMAN; VAN VLIET, 1993).

Apesar de o aumento da participação social acarretar na morosidade do processo, sua aceitação é grande por quatro pontos principais que sintetizam a essência do modelo: ele reduz a distância que separa produtores e consumidores de bens e serviços públicos; em oposição à autoridade e concorrência utilizados como mecanismo de coordenação nos modelos anteriores, a mutualidade é o mecanismo utilizado no modelo igualitário; os cidadãos passam a ser co-produtores e por isso são co-responsáveis pelas decisões (o que também pode ser apontado como uma das críticas do modelo); e, por fim, a forma e o processo pelo qual uma decisão é tomada são mais importantes que a consequência dessa tomada de decisão (RODRIGUES, 2009).

Assim, as *networks* surgem como uma alternativa em que todos os agentes ganham, cujo funcionamento depende de três pilares: a confiança, que eleva a probabilidade de um agente assumir um comportamento próximo do esperado; a reciprocidade, pela qual os benefícios da interação servem a todos os agentes e ao objetivo da rede; e a colaboração, que permite a partilha de informação, a tomada de decisão conjunta e o acesso a oportunidades. O controle nesse mecanismo é utilizado de maneira *ex post*, e tende a verificar o alcance dos objetivos organizacionais definidos para a rede. Isso porque, apesar das inúmeras vantagens, o caráter voluntário da colaboração pode levantar problemas de responsabilização, o que faz com que as *networks* sejam a forma provavelmente mais instável de governar (RODRIGUES, 2009).

1.1.4 *Síntese*

Sob condições específicas, uma organização valorizará um mecanismo de coordenação sobre os outros. Isso não significa, contudo que qualquer organização pode adotar um único mecanismo de coordenação, de forma que a maioria delas faz uma combinação de vários deles (MINTZBERG, 2011). Em síntese, foi considerado para a análise realizada neste trabalho os seguintes mecanismos de coordenação:

Quadro 1. Mecanismos de Coordenação

Mecanismo	Características	Exemplo
Ajustamento mútuo	Comunicação informal (adaptativo ou manipulado)	Pequenas organizações
Supervisão direta	Coordenação do trabalho concentrada em um indivíduo	Gerente de linha de montagem, técnico de futebol
Liderança executiva	Indivíduo com poder, visão e capacidade de influência	Presidentes, líderes religiosos, ícones carismáticos
Estratégia	Estabelecimento de metas e objetivos gerais, bem como um plano para alcançá-los	PPAG ¹ , PMDI ²
Processos	Ordenação e especificação de cada etapa do trabalho e/ou resultado esperado	Acordos operacionais, manuais
Estrutura	Arranjo de unidades organizacionais de forma a se definir um padrão de interação entre as partes envolvidas	Hierárquica, Horizontal
Habilidades	Especificação de treinamento, formação ou conhecimento para exercer a função	Concurso público para EPPGG ³
Resultados	Resultado e objetivo especificados independente do processo realizado para que eles sejam alcançados	Pactuação de Metas
Hierarquia	Autoridade e comunicação <i>top-down</i>	Organizações burocráticas tradicionais
Mercado	Competição, oferta e demanda	Oferta de bens públicos
Network	Colaboração e cooperação	Redes de políticas públicas, participação social

Fonte: Elaboração própria

Notas: 1. Plano Plurianual de Ação Governamental

2. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

3. Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental

Observando de forma geral as atividades da administração pública do mundo ocidental nas últimas décadas, presume-se facilmente que muitos países, sem distinção quanto a seus sistemas políticos e administrativos, empreenderam tipos semelhantes de reformas do setor público, alguns mais cedo e de modo mais robusto, outros mais tarde com tímidas mudanças na administração (TOONEN, 2010). É possível observar que, a cada novo modelo implementado, as formas de coordenação utilizadas no âmbito público, bem como a combinação de arranjos integradores empregada, também se modificavam, ora evidenciando um mecanismo, ora avultando outro. A próxima seção busca relacionar os principais modelos administrativos adotados ao longo da história moderna à forma de alcance da coordenação dentro dos governos.

3 A EVOLUÇÃO DA COORDENAÇÃO AO LONGO DOS MODELOS ADMINISTRATIVOS

Nas últimas décadas o termo gestão pública tem sido empregue intensamente em substituição à administração pública, mas não dispõe ainda de um corpo teórico bem delimitado ou de um significado estabelecido, assumindo diferentes sentidos, enfoques e preocupações, incorporando valores instrumentais e operativos, mas também englobando aspectos analíticos, políticos e sociais (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Com um entorno global que está em processo acelerado de transformação, se produzem revoluções significativas nos mais variados campos, quase diariamente – como nos campos tecnológico, industrial e científico. Essas mudanças refletem em transformações geopolíticas, geoeconômicas e sociais, fazendo com que o ato de gerenciar também se adeque a essas alterações e a gestão pública esteja em constante mudança (KLIKSBURG, 1994). Assim, a disciplina da gestão pública e seu exercício como gestão do setor público também não estão consolidados, e seu processo tem passado por diversas transformações ao longo do tempo, afetando as estruturas governamentais, o ato de governar e a relação entre o Estado e a sociedade civil (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

Tais reformas da gestão pública se traduzem no desenvolvimento político, que busca inovações em políticas públicas de gestão, no desenho da organização da máquina administrativa e nas relações entre os atores envolvidos no processo de governar. Se, por um lado, alguns autores consideram que, na evolução política, um modelo é proposto em substituição a outro já vigente, no intento de superar externalidades deste anterior (HOOD; JACKSON, 1991), por outro, há aqueles que defendem que as mesmas metas políticas e valores administrativos são empregados em todos os modelos, com variação apenas na ênfase dada a cada valor de acordo com o período e a conjuntura do momento (TOONEN, 2010). Sob essa segunda ótica, as chamadas reformas podem ser resumidas a um processo lento de transição de um modelo para outro, de forma que os modelos podem apresentar elementos compartilhados e características comuns, uma vez que se trata de um processo contínuo, e não de modelos fragmentados e isolados (HOOD; JACKSON, 1991).

A reforma do setor público sempre envolve diversas razões, e uma delas é a mudança de valores normas e princípios. Baseado na reconstrução do debate administrativo, Hood

(1991) identificou três grupos de valores centrais que representam a preocupação e o enfoque de cada modelo: 1. Sensibilidade e satisfação; 2. Integridade e confiança; e 3. Confiabilidade e segurança. Entende-se que essas três famílias de valores estão presentes em todos os modelos, com o destaque sendo alternado entre eles.

Nesse sentido, é possível elencar três modelos organizacionais principais neste ciclo de gestão pública: 1. O modelo Burocrático Weberiano, bastante difundido nas administrações públicas e organizações privadas, especialmente na Europa, até a década de 1970; 2. O modelo da Nova Gestão Pública (*New Public Management*), pós-burocrático e baseado em princípios da administração privada; e 3. O modelo da Pós-Nova Gestão Pública, ou Governança Pública, modelo que se adequa às tendências de complexificação da gestão pública e de participação social (SECCHI, 2009). Cada um desses modelos apresenta diferentes princípios, dimensões, características, fatores situacionais e gargalos, e cada um deles necessita de um mecanismo de coordenação que se adeque à sua dinâmica. As próximas seções buscarão analisar as peculiaridades de cada modelo, bem como os principais mecanismos de coordenação de cada um.

3.1 BUROCRACIA WEBERIANA: CONFIABILIDADE E SEGURANÇA

Tais valores representam preocupações antigas e muito tradicionais no estudo sobre a administração pública, simbolizados pela velha “burocracia confiável” weberiana e pelo “servidor público confiante” e leal. (TOONEN, 2010, p.482)

O termo burocracia deriva-se da palavra francesa *bureau*, que se traduz literalmente como “escritório”. Sua propagação aconteceu após ser usada pelo sociólogo alemão Max Weber, no início do século XX, como descrição de um tipo ideal de estrutura organizacional: “quando a ação social de uma formação de dominação se baseia numa relação associativa racional, encontra seu tipo específico na ‘burocracia’.” (WEBER, 1999, p. 198). Weber analisou e sintetizou o modelo burocrático e suas principais características, e desde então o modelo foi atribuído a ele (SECCHI, 2009). A descrição de Weber da burocracia reúne conceitos como divisão do trabalho, especialização, formalização do comportamento, hierarquia de autoridade, cadeia de comando,

comunicação regulamentada e padronização dos processos e das habilidades de trabalho (MINTZBERG, 2011).

O paradigma inicial de estruturação de um Estado chamado burocrático teve por objetivo principal estabelecer uma esfera verdadeiramente autônoma de atuação da máquina pública, separando a administração e a política, os interesses gerais da nação das preferências do mandatário, desvinculando o Estado de toda e qualquer característica dos grupos políticos ou indivíduos imersos no poder de governar (DINIZ FILHO, 2016). O modelo burocrático weberiano manifesta-se, em oposição ao Estado patrimonial em que não se diferencia os bens do governante dos bens estatais, como a forma mais eficaz de instrumentalizar uma execução objetiva e racional daquilo que deve ser feito, garantindo a previsibilidade das ações desenvolvidas, independente das pessoas que se encarregam de fazê-las (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Assim, o modelo ressalta os valores administrativos de confiabilidade e segurança, sob uma missão de manter o governo robusto e resiliente, representando preocupações antigas e muito tradicionais – ainda que atuais – no estudo sobre a administração pública: a busca pela “burocracia confiável” e pelo “servidor público confiante e leal”, no combate à corrupção (TOONEN, 2010).

Na concepção formulada por Weber (1999), as competências oficiais fixas são ordenadas a partir de uma autoridade burocrática, de uma hierarquia de cargos e mediante regras ou leis administrativas – tanto para as atividades regulares operacionais quanto para os poderes de mando. Assim, neste arranjo organizacional, trabalham indivíduos especializados, aos quais são atribuídas tarefas operacionais rotineiras e procedimentos altamente formalizados no núcleo operacional (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011), e o poder de tomada de decisão encontra-se centralizado, visto que a estrutura administrativa é elaborada com nítida distinção entre a linha e a assessoria (MINTZBERG, 2011). Nesse sentido, Weber identificou na burocracia o exercício da autoridade racional-legal como fonte de poder dentro das organizações, de modo que o poder emana das normas, das instituições formais, e não na tradição ou no perfil carismático (SECCHI, 2009).

Aplicado ao setor público, o modelo burocrático expressa uma reação à arbitrariedade, ao nepotismo, ao clientelismo e ao patrimonialismo que muitas vezes se origina

daqueles que controlam o governo (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Em resposta a isso, introduziu-se com este modelo relativa estabilidade e previsibilidade na implementação da ação pública. Assim, os valores da burocracia serviram e ainda servem para garantir a confiabilidade do sistema administrativo, assegurando a confiança dos cidadãos e a segurança da sociedade quanto às instituições governamentais (TOONEN, 2010). Outro aspecto central do modelo que representou notória relevância ao poder público foi a separação entre planejamento e execução, o que dá contornos à distinção entre a política e a administração pública – na qual a política é responsável pela elaboração de objetivos e a administração pública responsável por transformar as decisões em ações concretas (SECCHI, 2009).

Questões administrativas não são questões políticas. Apesar da política definir as tarefas da administração, não se deve tolerar a manipulação dessa pelos gabinetes. (WILSON, 1887, p. 210).

No Brasil, as primeiras intervenções de sentido burocrático weberiano aconteceram apenas na década de 1930, no governo de Getúlio Vargas, em um movimento que buscava completar o processo de construção nacional por intermédio de um novo tipo estatal, através da centralização administrativa, profissionalização e incorporação da meritocracia no serviço público brasileiro, conjugada à racionalização e modernização da máquina pública (ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010; CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

A criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) ao final da década de 1930 é um dos maiores exemplos da tentativa de implementação de um aparato burocrático no setor público brasileiro, o que representou a busca por uma burocracia meritocrática, profissional e universalista (ABRUCIO; PEDROTTI; PÓ, 2010). Contudo, apesar de ser “praticamente unânime a avaliação de que a Reforma de 1936, representou, à época, um momento fundamental para a reforma administrativa em geral, e para a reforma da administração de pessoal em especial” (SANTOS, 1998, p. 32), a tentativa de implementação da burocracia weberiana não foi capaz de impedir o favoritismo político, a patronagem e o clientelismo, já arraigados na cultura brasileira (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

O País, de fato, nunca logrou implantar uma burocracia do tipo weberiana. Até porque, os textos legais que mais se aproximaram desse ideal abriam brechas que

se contrapunham ao espírito da burocracia racional-legal. (LIMA JÚNIOR, 1998, p. 28)

As organizações burocráticas apresentavam um funcionamento pesado, acarretando em comportamentos rígidos e ritualistas entre os indivíduos (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Frente às mudanças ocorridas em todo o mundo, como a globalização e o avanço das tecnologias da informação, avultaram-se a quantidade e a velocidade das pressões políticas e demandas populares que se colocam frente ao Estado (DINIZ FILHO, 2016). Tais demandas obrigam o gestor público a ter agilidade e autonomia no desempenho de sua função, um desafio que não pode ser superado pela máquina pública em sua configuração tradicional de rigidez hierárquica e orientação estrita por normas formais (BRESSER-PEREIRA, 1997).

Frente a essas limitações, alguns autores elencam uma série de chamadas disfunções burocráticas – falhas do modelo que necessitam de modernização e adaptação. Entre essas disfunções, destacam-se a adesão literal às regras e normas prescritas, o condicionamento à disciplina, e problemas relacionados à fragmentação e compartimentação de suas estruturas, geradas pela especialização excessiva (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Além disso, pode-se citar também a incapacidade treinada, o apego ao formalismo e papelório, a despersonalização do relacionamento, a inflexibilidade e a resistência às mudanças como motivadores de morosidade e ineficiência de algumas organizações (CRUZ, 2014).

Diagnósticos acerca do aparato estatal burocrático enfatizam a inaptidão de implementação das políticas públicas, de modo que as estratégias formuladas dentro da burocracia frequentemente foram consideradas fora da realidade e de difícil alcance, configurando uma crise de governança (ANDRADE; JACCOUD, 1993). A distância entre formulação e implementação e o engessamento da ação pública perdem seu espaço em tempos de mudanças imprevisíveis, e a estrutura burocrática invariável se revela como uma ordenação não adaptativa e mal ajustada às mudanças em sua estratégia. O diagnóstico estratégico não era parte dos procedimentos padrões do modelo burocrático tradicional, que se baseia em organizações de desempenho, não organizações de solução de problemas (MINTZBERG, 2011).

Se no século XIX – quando a administração pública burocrática substituiu a patrimonialista – a limitação na tomada de decisões do gestor e a previsão estrita de procedimentos a serem seguidos por ele representaram um grande avanço no cerceamento da corrupção e do nepotismo, no século XX, frente ao crescimento do Estado e a atribuição de novos papéis por ele, evidenciou-se a ineficiência inerente a esse tipo de organização e a necessidade de adaptação e modernização do aparelho estatal (DINIZ FILHO, 2016). Assim, segundo Perrow (1972, p. 73), “burocracia é uma palavra que soa mal, tanto para o homem comum como para muitos especialistas em organização. Sugere regulamentos e leis rígidas, (...) impessoalidade, resistência a inovações”.

3.1.1 Coordenação no Modelo Burocrático

Os princípios do modelo burocrático argumentam que o funcionamento de qualquer instituição deve ser pautado em um conjunto de regras internas, claras e formalizadas, de modo a permitir a correta execução das tarefas organizacionais, sendo a eficiência organizacional uma preocupação central do modelo burocrático (SECCHI, 2009). As responsabilidades são alocadas de forma clarificada, com cada departamento ou indivíduo sabendo exatamente o que se espera deles e como eles devem proceder. Assim, uma autoridade, em um nível hierárquico superior, exercerá a função de comando com capacidade para validar as regras, distribuir as funções internamente segundo critérios meritocráticos, e impor as descrições e a formalização do trabalho de forma padronizada e autoritária (RODRIGUES, 2009).

Desse modo, a burocracia weberiana apresenta uma forma deveras racionalizada de gestão, englobando disciplina, precisão, busca pelo aperfeiçoamento técnico e continuidade no fluxo de trabalho (MALISKA, 2006). Assim, as tarefas operacionais revelam-se, no núcleo operacional, simples e repetitivas, e geralmente exigem habilidade mínima e pouco treinamento, diminuindo a possibilidade de ajustamento mútuo – pouco espaço para flexibilização do trabalho – bem como de supervisão direta – uma vez que a padronização dos processos lida com a maior parte da coordenação. Os gerentes de primeira linha, assim, podem ficar tão restringidos, que mal poderão funcionar como gerentes ou encarregados, uma vez que a padronização cumpre todo o seu

papel, sendo importante a presença desses superiores apenas na resolução de conflitos, que tendem a congestionar o núcleo (MINTZBERG, 2011).

A ordenação dos níveis de autoridades é muito bem delimitada, e a organização deve ser tão impessoal quanto é possível. Os indivíduos procuram evoluir na carreira através do seu bom desempenho (performance) e experiência na função (senioridade), e com a evolução aumenta também seu nível de responsabilidade, capacidade de decisão e horizonte temporal da validade de sua decisão – assim, a diferenciação hierárquica implica na diferenciação remuneratória (RODRIGUES, 2009). A burocracia weberiana supõe uma profissionalização fundamentada na dedicação integral ao cargo ocupado, que envolve a perspectiva de emprego de longo prazo através das carreiras. A remuneração, assim, é definida com base em critérios de educação formal, mérito e efetivo exercício do cargo, justificando a progressão salarial pelo aumento da responsabilidade (PERROW, 1993).

A linha intermediária, embora mais complexa e especializada que o núcleo operacional, também utiliza majoritariamente da padronização dos processos para alcançar a coordenação, o que não impede que conflitos sejam criados. Tais conflitos não podem ser tratados facilmente por ajustamento mútuo, visto que a regulamentação extensiva inibe a conversa informal. Assim, a supervisão direta pela cúpula estratégica manifesta-se como um mecanismo complementar à padronização neste nível (MINTZBERG, 2011), e o controle aqui é exercido através da verificação da conformidade do desempenho com as normas estabelecidas (RODRIGUES, 2009).

No modelo burocrático, a cúpula estratégica é a detentora do poder para definir as padronizações dos níveis inferiores, sendo os únicos com perspectiva ampla da estrutura organizacional e sem especialização em uma única função (MINTZBERG, 2011). Assim, neste modelo a autoridade é usualmente exercida por agentes políticos que se encontram fora da estrutura hierárquica, de modo que a autoridade se expressa no controle da realização de despesas, contratação de pessoal, poder de veto e capacidade de exoneração e nomeação (VERHOEST et al., 2004), e o topo da hierarquia concentra o poder formal e autoridade hierárquica, paradoxalmente

concentrando também o poder informal, uma vez que é nesse nível que reside toda troca de conhecimento (MINTZBERG, 2011).

Segundo Mintzberg (2011), o modelo burocrático weberiano trata-se do modelo administrativo que mais enfatiza a divisão do trabalho e a diferenciação entre as unidades, em todas as formas (vertical, horizontal, linha e assessoria, funcional, hierarquizada e *status*).

Em outras palavras, regras e regulamentos permeiam toda a estrutura da Burocracia Mecanizada; a comunicação formal é favorecida em todos os níveis; a tomada de decisão tende a seguir a cadeia de autoridade formal. (MINTZBERG, 2011, p. 188)

Quadro 2. Coordenação no Modelo Burocrático

Principal Mecanismo de Coordenação	Padronização de processos
Meio de comunicação	Mecanismo de hierarquia
Instrumentos auxiliares	Supervisão Direta Especialização das tarefas Comunicação formal Formalização excessiva Racionalização do trabalho

Fonte: Elaboração Própria

Com o mundo em plena transformação tecnológica e social, torna-se cada vez mais difícil ao administrador lidar com a racionalidade sem poder tomar decisões imediatas (BRESSER-PEREIRA, 1997). As mudanças contínuas tendem a romper com limites tradicionais até então estabelecidos e propõem uma nova forma que futuramente se consubstanciará em uma nova tradição (SCHUMPETER, 1985). Assim, a partir dessa interpretação o modelo da Nova Gestão Pública se apoia, sendo implementado a fim de preconizar uma mudança neste modelo burocrático de gestão, trazendo uma reforma agora de cunho gerencial (DINIZ FILHO, 2016).

3.2 NOVA GESTÃO PÚBLICA: SENSIBILIDADE E SATISFAÇÃO

O governo mais eficiente não é o governo de aparência mais organizada, mas o governo que se aproxima mais da realização dos desejos de seus mestres.

(TOONEN, 2010, p.480)

A Administração Pública Gerencial, ou Nova Gestão Pública (*New Public Management*), é um modelo pós-burocrático para a estruturação e gestão da administração pública baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade (SECCHI, 2009). Voltada para aumentar a responsabilização dos burocratas perante a sociedade, e conferir maiores responsividade, efetividade e eficiência às atividades desenvolvidas pelos órgãos governamentais, a Nova Gestão Pública enfatiza valores e normas econômicas, incorporando ao Estado alguns princípios e mecanismos do mercado (DINIZ FILHO, 2016). Alguns atores, por outro lado, defendem que uma abordagem orientada para negócios não induz, necessariamente, a uma preferência por mercados em oposição dos governos. Segundo Toonen (2010), essa visão apenas se alicerça no setor privado a fim de construir valores de sensibilidade e satisfação, parcimônia e economia, defendendo que resultados satisfatórios devem ser gerados com os recursos dados, ou que as metas dadas têm que ser alcançadas com um mínimo de custo e esforço da organização, sob a missão de manter o governo enxuto e resolutivo.

Nesse novo cenário de globalização e crises financeiras mundiais, como a crise do Petróleo em 1973, iniciou-se um período de recessão e crise fiscal, motivando um questionamento acerca da eficiência da gestão governamental nos moldes burocráticos (ABRUCIO, 1997). Fez-se necessário ao Estado redefinir seu papel na economia, bem como reduzir os gastos públicos, além de reformar o modelo de gestão estatal (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Assim, cortar gastos era uma meta importante da reforma, que teve por objetivo reduzir o volume do envolvimento do governo – e não necessariamente modificar a natureza deste envolvimento ou acabar completamente com políticas (TOONEN, 2010).

Desse modo, como resposta às falhas do modelo burocrático weberiano, foram incorporados ao Estado padrões gerenciais baseados no mercado (ABRUCIO, 1997), e se

espelhando na iniciativa privada para trazer maior eficiência em seus serviços, o modelo da Nova Gestão Pública se baseia em ideias como: contratos de gestão entre unidades e desagregação do setor público em unidades especializadas; consolidação da avaliação de desempenho e atenção à disciplina; busca por mecanismos de regulação; ênfase em resultados; focalização na eficiência; maior participação dos agentes sociais e controle dos resultados; foco no cidadão, no orçamento e na avaliação por resultados e performance; descentralização na formulação e execução de políticas; e administradores empreendedores com autonomia para tomar decisões (ARAÚJO, 2010; HOOD, 1995).

Entre as principais tendências de reformas que o modelo da Nova Gestão Pública buscou fazer sobre o padrão burocrático weberiano, é importante destacar a ampla introdução de mecanismos de avaliação de desempenho individual e organizacionais, vinculados a indicadores de qualidade e produtividade (ABRUCIO, 1997). Essa experiência voltada à melhoria do desempenho fez uso frequente do estabelecimento de acordos de resultados entre órgãos formuladores de políticas públicas e entidades voltadas à prestação de serviços, o que trazia a atenção das reformas para as políticas de pessoal e para o perfil dos novos administradores públicos e seus desempenhos (PACHECO, 2010; BRANS, 2010).

Outras tendências observadas foram a maior autonomia às agências governamentais, horizontalizando a estrutura hierárquica; a descentralização política, buscando aproximar a tomada de decisão do cidadão de modo a aprimorar a qualidade da prestação do serviço e aumentar o grau de *accountability*; além da introdução do planejamento estratégico, pensando em políticas de médio e longo prazo (ABRUCIO, 1997). Além disso, a privatização foi percebida como uma tendência mundial, com o enxugamento do setor público e a aproximação na relação entre atores públicos e privados, resultando na concepção de novos arranjos institucionais público-privados para o fornecimento de serviços (BRANS, 2010).

No Brasil, esse processo de reforma gerencial se iniciou com a queda do regime militar, que combinou a crise do regime autoritário com o declínio e obsolescência do modelo nacional-desenvolvimentista, estimulando a emergência de um consenso político de caráter liberal (ABRUCIO, 2007). A partir da década de 1990, foi delineada uma revisão dos papéis e áreas de

intervenção do estado brasileiro, quando o governo implementou um amplo programa de privatização de suas empresas estatais (PACHECO, 2010). Já as mudanças voltadas à gestão do setor público brasileiro vieram através da Constituição Federal de 1988, que reforçou a democratização, a descentralização (nos âmbitos social e federal) e a profissionalização da burocracia, especialmente pela introdução do concurso público (ABRUCIO, 2007).

A experiência brasileira englobava desde a simples racionalização dos gastos públicos, por meio do emprego de novas tecnologias gerenciais, até a introdução no país de uma nova categoria de entidade pública – a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), que combinava aspectos do Estado e do mercado. (DINIZ FILHO, 2016, p. 101)

Em janeiro de 1995 foi apresentado o Plano Diretor de Reforma do Estado, um documento-mestre que estabelecia planejamento e execução de políticas públicas, e coordenou a implementação da reforma no Brasil orientado por quatro vertentes: a redução do tamanho do Estado; a diminuição da interferência estatal nas atividades econômicas; o aumento da sua capacidade administrativa e fiscal; e o aumento do poder político democrático de seus governantes (DINIZ FILHO, 2016; BRESSER-PEREIRA, 1997). Todas essas diretrizes buscavam primordialmente substituir a desconfiança generalizada nos administradores públicos e atores políticos por um mínimo grau de confiança. Assim, a maior autonomia na gestão era balanceada pelo compromisso com os resultados e pela transparência das informações, transferindo o controle sobre processos para o controle dos resultados (DINIZ FILHO, 2016).

Como consequência do Plano Diretor, uma reestruturação administrativa promulgada por emenda constitucional em 1998 seguia suas diretrizes e dividiu as atividades estatais em dois tipos: 1. Atividades exclusivas do Estado, como legislação, regulação, fiscalização, fomento e formulação de políticas públicas – pertencentes ao domínio do núcleo estratégico do Estado; 2. Atividades não-exclusivas do Estado, serviços de caráter competitivo e atividades auxiliares ou de apoio, como serviços sociais e científicos – prestados tanto pela iniciativa privada como pelas organizações sociais não-estatais (PAULA, 2004). Desse modo, a reforma presumia que, por se concentrar nas atividades decisórias, o Estado se fortaleceria como ator social, sendo capaz de captar e atender às demandas da população, oferecendo melhores serviços públicos com maior flexibilidade e custos reduzidos (DINIZ FILHO, 2016).

No âmbito de Minas Gerais, a reforma gerencial pode ser percebida pela introdução de instrumentos de gestão governamental, a partir de 2003, no processo chamado Choque de Gestão. Tal processo representa uma combinação entre medidas orientadas para o ajuste estrutural das contas públicas, buscando o ajuste fiscal e a efetividade do orçamento como instrumento de gestão, e uma proposta de modernização na gestão pública estadual por meio de instrumentos de desenvolvimento e alinhamento de pessoal e da implementação de uma gestão baseada em resultados (CAMPOS; GUIMARÃES, 2009).

Nesse sentido, o Choque de Gestão incorporou à administração pública mineira algumas ferramentas, como o Acordo de Resultados, uma pactuação de resultados entre o governador e os titulares das pastas e, posteriormente, entre os titulares e suas equipes, de modo que os resultados mensurados influenciam na remuneração dos servidores; o investimento em instrumentos de publicização, como as Parcerias Público-Privadas (PPP) e Termos de Parcerias firmados com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP); a modernização de processos; a remuneração variável por meio do chamado Prêmio por Produtividade; e a definição dos projetos prioritários do governo – os Projetos Estruturadores (DIAS, 2013).

3.2.1 Coordenação no Modelo da Nova Gestão Pública

Com o foco na desagregação e competição, a Nova Gestão Pública resulta automaticamente no aumento do número de unidades administrativas no aparelho governamental, ao mesmo tempo em que torna as relações entre essas unidades mais complexas e dinâmicas, ampliando a demanda por informação e coordenação. Além disso, a orientação para o cliente declarada pelo modelo muitas vezes oferece amplas oportunidades de escolha, o que gera custos na capacidade para a ação coletiva uma vez que o serviço público se torna diferenciado e fragmentado (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Assim, com a autonomização, privatização ou mudanças de gestão de alguns serviços públicos, em prol da maior flexibilidade organizacional, o conceito de coordenação para uma dimensão mais abrangente, em que a responsabilidade não mais ficaria a cargo de uma organização isolada e o poder decisório é descentralizado, com o controle burocrático dando lugar a novos sistemas de auditorias (RODRIGUES, 2009).

Em um ambiente democrático cercado por complexidades, incertezas e dinamismo, o planejamento governamental surge como a atividade estatal capaz de transformar a informação em conhecimento aplicado, e este em ações concretas segundo os objetivos do Estado. Desse modo, através do planejamento estratégico, a coordenação das ações estatais poderia ser alcançada no modelo da Nova Gestão Pública ao superar a situação fragmentada e competitiva que se observa nos governos, permitindo uma convivência organicamente articulada e cooperativa entre os atores envolvidos (CARDOSO JUNIOR, 2015). Exemplo dessa coordenação por meio do planejamento estratégico está na legitimação de instrumentos de planejamento orçamentário e controle estatal: o Plano Plurianual (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Enquanto o PPA estabelece diretrizes, objetivos e metas para a Administração Pública em um período de quatro anos, a LDO fixa as metas e prioridades para o exercício financeiro seguinte, e a LOA prevê a receita e a fixação de despesa também para o próximo exercício financeiro (BRASIL, 1988).

Além do planejamento estratégico, outro instrumento de coordenação utilizado no modelo da Nova Gestão Pública são os contratos de gestão, ou pactuação de resultados, por meio dos quais a entidade prestadora de serviços se compromete a obter determinados resultados em troca de algum grau de flexibilidade em sua gestão (PACHECO, 2010). A Nova Gestão Pública considera o mercado e a competição como formas naturais de coordenar atividades, de modo que sua proposta se baseia na utilização de tal competição para alcançar soluções mais eficientes e eficazes para a Administração Pública e maior flexibilidade na gestão dos serviços públicos (RODRIGUES, 2009). Isso ocorre porque a transparência das metas pactuadas e publicização dos resultados alcançados promovem certa competição entre as organizações e seus dirigentes, não motivada pela disputa de mais recursos financeiros, mas sim dos termos de prestígio e reputação profissional (PACHECO, 2010).

A mensuração do desempenho individual e organizacional favorece o alcance de múltiplos objetivos, como a transparência de custos e de resultados, a melhoria da qualidade dos serviços prestados e a motivação dos funcionários (PACHECO, 2010). A contratualização de resultados constitui também uma nova forma de controle, e é acompanhada do estabelecimento de

sanções positivas e negativas – os mecanismos de incentivos – ao mesmo tempo que pode ser visto como instrumento de coordenação, ajuste e aprendizado organizacional (BRESSER-PEREIRA, 1996). Em Minas Gerais, o contrato de gestão foi implementado por meio da Lei nº 14.694 de 30 de julho de 2003, que estabeleceu o Acordo de Resultados – que especificava as metas de desempenho, os prazos de cumprimento e os padrões de controle preestabelecidos – e a Avaliação de Desempenho Institucional, e também por meio da Lei nº 17.600 de 01 de julho de 2008, que previa o Prêmio por Produtividade – bônus a ser pago aos servidores que sejam signatários do Acordo de Resultados, obtenham resultados satisfatórios na Avaliação de Desempenho Institucional e realizem a Avaliação de Desempenho Individual permanente de seus servidores (MINAS GERAIS, 2003; MINAS GERAIS, 2008). O Acordo de Resultado tinha como objetivos:

- I - aumentar a oferta e melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade;
- II - estimular, valorizar e destacar servidores, dirigentes e órgãos ou entidades que cumpram o seu papel individual, institucional ou social;
- III - aperfeiçoar o acompanhamento e o controle de resultados da gestão pública, mediante instrumento caracterizado pela consensualidade, objetividade, responsabilidade e transparência;
- IV - fixar metas de desempenho específicas para órgãos e entidades, compatibilizando a atividade desenvolvida com as políticas públicas e os programas governamentais;
- V - dar transparência às ações dos órgãos públicos e facilitar o controle social sobre a atividade administrativa, mediante a divulgação, por meio eletrônico, dos termos de cada acordo e de seus resultados;
- VI - aperfeiçoar as relações de cooperação, supervisão e fiscalização entre o acordante e o acordado;
- VII - promover o desenvolvimento e a implantação de modelos de gestão flexíveis, vinculados ao desempenho institucional, propiciadores do envolvimento dos seus agentes e dirigentes no aperfeiçoamento dos serviços prestados. (MINAS GERAIS, 2003, Art. 4º)

Ainda em Minas Gerais, observou-se também a utilização da padronização de habilidades, através do Choque de Gestão – uma vez que buscou-se capacitar os servidores acerca da metodologia aplicada pelo governo – e através da criação da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho em 1992, cuja “missão é promover a modernização e a profissionalização da administração pública, formando e aperfeiçoando os quadros técnicos, difundindo novas práticas de gestão e desenvolvendo estudos e pesquisas na área de administração pública” (MINAS

GERAIS, 2013). A Escola de Governo forma e prepara servidores para gerir o Estado e suas políticas públicas, com conhecimento padronizado e capacidade de exercer seu trabalho em qualquer área do Estado, através de ações coordenadas e em sintonia com os macro-objetivos governamentais (CARNEIRO, 2016).

Desse modo, ao integrar as necessidades e expectativas individuais e institucionais, os instrumentos de planejamento, padronização de resultados e padronização de habilidades contribuem para a coordenação entre os diferentes órgãos e entidades envolvidos nos processos de políticas públicas (ao estabelecer objetivos gerais comuns entre eles e objetivos individuais padronizados), para a consolidação de uma cultura meritocrática (ao fixar remunerações variáveis de acordo com a produtividade), para a profissionalização e aprimoramento da gestão pública (ao capacitar servidores) e para o equilíbrio da competitividade característica do modelo (ao aperfeiçoar a cooperação e a transparência nas ações estatais).

Quadro 3. Coordenação na Nova Gestão Pública

Principal Mecanismo de Coordenação	Padronização de resultados
Meio de comunicação	Mecanismo de mercado
Instrumentos auxiliares	Planejamento estratégico Contratos de gestão Autonomia e flexibilidade Padronização das habilidades Descentralização política

Fonte: Elaboração Própria

A Nova Gestão Pública recebe o crédito por colocar em ênfase questões de disciplina como *accountability*, controle e coordenação, e por despertar o debate para temas como o papel dos servidores públicos de níveis inferiores e o empoderamento do cidadão (BRANS, 2010). Contudo, alguns autores apontam que a concepção de cidadão como cliente colocou o cálculo da eficiência econômica acima do interesse público (DINIZ FILHO, 2016). A visão do

cidadão como cliente ou consumidor também parece ver o público como passivo, apesar de receber os serviços e bens públicos (BINGHAM; NABATCHI; O'LEARY, 2005). Assim, um novo modelo vem sendo adotado pelos governos de todo o mundo, com foco na governança pública e na ação coletiva, transferindo a sociedade do papel de cliente para o de cidadão participativo (TOONEN, 2010).

3.3 GOVERNANÇA PÚBLICA: INTEGRIDADE E CONFIANÇA

A democracia pode ser tratada como uma instituição importante para a mobilização política e a participação social. (TOONEN, 2010, p.480)

Como mostrado até aqui, a gestão pública tem sido objeto de constantes mudanças ao longo das últimas décadas, ao passo que questões mais contemporâneas como o crescimento do setor público, de suas funções e da complexidade das demandas ao Estado têm revelado desafios organizacionais inevitáveis à gestão (MANNING et al., 2009). Assim, a Administração Pública está se movendo em direção a teorias de cooperação, redes, governança e manutenção institucional, em resposta à fragmentação e desarticulação do Estado, decorrentes do aumento das responsabilidades governamentais e da complexidade das ações públicas (FREDERICKSON, 1999). As responsabilidades estatais aumentaram, e a estrutura das organizações se tornou demasiadamente complexa e de difícil coordenação demandando uma nova transformação do aparelho estatal e da gestão pública, o que se reforça pela proliferação de entidades parceiras envolvidas no processo de gestão, formulação e implementação de políticas públicas, além do aumento da influência política fora dos círculos de governo (MANNING et al., 2009; BINGHAM; NABATCHI; O'LEARY, 2005).

Estudiosos das questões públicas afirmam que o lema do novo milênio circunda a ideia de governança, preconizando a ampliação de formas de relacionamento entre diferentes atores no âmbito da gestão pública, estatais ou não (CAVALCANTI, 2017). Os estudos identificam redes horizontais de organizações públicas, privadas e não lucrativas como a nova estrutura de governança, em oposição à hierarquia organizacional (BINGHAM; NABATCHI; O'LEARY, 2005). Assim, esses conceitos vêm sendo aplicados na gestão pública, dando contornos a outro

movimento reformista do Estado, que vem sendo feita mantendo algumas das características do modelo gerencial e resgatando o papel da burocracia weberiana, de modo a inseri-la em uma concepção de gestão, recuperando as dimensões política e social do Estado, sem perder a eficiência (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

A maior característica desse novo modelo, contudo, é a inserção do cidadão na tomada de decisão, preconizando a participação social e dando à sociedade o direito de decidir o que é importante para ela e qual a melhor forma de atingir esse objetivo (BINGHAM; NABATCHI; O'LEARY, 2005). Esse movimento pode ser caracterizado como um trabalho em busca de cidadania democrática e humanismo organizacional. Se o governo pertence aos seus cidadãos, sua responsabilidade é servi-los e empodera-los, ao mesmo tempo em que administra as organizações públicas e implementa políticas (DENHARDT; DENHARDT, 2000). Nesse sentido, se no modelo burocrático o cidadão é considerado usuário dos serviços públicos, e no modelo gerencialista é tratado como cliente, sob o guarda-chuva do modelo da Governança Pública, os cidadãos e outras organizações são chamados de parceiros ou *stakeholders*, com os quais o setor público constrói modelos horizontais de relacionamento e coordenação (SECCHI, 2009). Dessa forma, o interesse público é resultado de um diálogo sobre valores compartilhados, e não da agregação de valores individuais (DENHARDT; DENHARDT, 2000).

A articulação de alguns grupos em torno de questões que afetavam a qualidade de vida individual e coletiva no Brasil, que acontecia desde a década de 1960 com a organização da sociedade pelas reformas do país, tinha como cerne o tema da inserção da participação popular na gestão pública, demanda que começou a ser atendida em 1988 com a Constituinte, chamada muitas vezes de Constituição Cidadã por apresentar esse caráter participativo (PAULA, 2005). Apesar de os debates sobre gestão social no Brasil terem se iniciado, assim, já nos primeiros anos da década de 1990, naquele momento este era um conceito restrito às organizações do terceiro setor. Tais discussões foram posteriormente ampliadas para o âmbito público e das empresas privadas, bem como das organizações da sociedade civil, originando um gerenciamento pautado na participação e diálogo na busca do entendimento (ALCÂNTARA; PEREIRA; SILVA, 2015).

Por meio desse movimento foi que uma nova concepção começou a dominar os espaços de discussões políticas: a proposta de um projeto político que visasse a ampliação da participação dos atores sociais na definição da agenda política, através de instrumentos que possibilitem um maior controle social sobre as ações estatais, cerrando o monopólio da formulação e implementação de políticas (PAULA, 2005). Assim, na Governança Pública, sob um cenário de maior receptividade à inovação e à participação social, o servidor público passa a ter papel de ajudar os cidadãos a articularem e conhecerem seus interesses comuns, ao invés de controlar ou guiar a sociedade em novas direções (*serve, rather than steer*²), mas sem abandonar o pensamento estratégico enquanto age democraticamente (DENHARDT; DENHARDT, 2000). O Estado aqui se esforça para superar o ambiente de competição e alcançar o crescimento com igualdade, através de instrumentos que conduzam o processo de modernização por ação conjunta da gestão pública e da sociedade (CAVALCANTI, 2017).

Entre seus princípios e valores, é importante destacar a colaboração e parcerias, guiadas por valores como justiça, equanimidade, tomada de decisão e formulação de políticas conjuntas e *accountability* pública (TOONEN, 2010). Evidenciam-se ainda a visão integrada da gestão pública, por meio da busca de coerência e coesão; a ampliação de canais de participação e fomento ao engajamento da sociedade na gestão pública; a importância do papel do líder na gestão política empreendedora; o fortalecimento de instrumentos de controle e coordenação; e a incorporação do uso de tecnologia de informação e comunicação (TIC) e *e-government* a fim de aumentar a transparência (CAVALCANTI, 2017). Sob essas diretrizes, a Governança Pública busca garantir a integridade da administração pública, a fim de criar e manter a confiança dos cidadãos, ao trazê-los para a instância decisória (TOONEN, 2010).

Apesar de se tratarem de duas atividades orientadas por objetivos, governança e governo são termos distintos. Enquanto o governo se refere à autoridade legal de executar e implementar atividades políticas, a governança diz respeito a criação, execução e implementação de atividades que se apoiam nos objetivos e demandas compartilhados pelos cidadãos e organizações – que podem ou não possuir autoridade formal de poder político (BINGHAM; NABATCHI; O’LEARY, 2005). Nesse sentido, seguindo a lógica dos princípios do modelo da

² Tradução: Sirva, em vez de conduzir.

Governança Pública, o termo “governança” tem sido utilizado de forma bastante heterogênea, como se percebe na variação dos adjetivos que o acompanham, como governança empreendedora, boa governança, governança participativa, governança local, governança de redes, governança sociopolítica, entre outros (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Segundo Carneiro e Menicucci:

No entanto, em geral, governança se refere à redefinição e ampliação das formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade, ou entre governo, agentes privados e sociedade, ou seja, tem como traço distintivo a dimensão relacional. Enquanto tal, marca uma descentralização do processo decisório e da ação pública para fora dos limites das instituições formais do Estado. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 56).

Sob a ótica da ciência política, a governança pública se relaciona a uma mudança na gestão política, surgindo como uma tendência de autogestão dos campos social, econômico e político, através da cooperação de atores públicos, comunitários e privados, e da transferência de serviços para grupos privados e sociais (KISSLER; HIDEMANN, 2006). Assim, em conjunto com outros atores da política, sociedade civil, empresas, organizações sem fins lucrativos e sindicatos, os governos vêm testando nos últimos anos novas formas de criar redes políticas, propondo uma “governança participativa”, que aponta para o compartilhamento de decisões entre sociedade e Estado, por meio de um sistema integrado, participativo e deliberativo para o enfrentamento dos desafios das ações públicas contemporâneas (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

No Brasil, o viés participativo da Governança Pública pode ser percebido pela instituição da Política Nacional de Participação Social (PNPS) através do Decreto nº 8.243, de 24 de maio de 2014, que objetiva fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e atuação entre a administração pública e a sociedade civil. De acordo com a referida legislação:

Art. 6º São instâncias e mecanismos de participação social, sem prejuízo da criação e do reconhecimento de outras formas de diálogo entre administração pública federal e sociedade civil:

- I - conselho de políticas públicas;
- II - comissão de políticas públicas;
- III - conferência nacional;
- IV - ouvidoria pública federal;

- V - mesa de diálogo;
- VI - fórum interconselhos;
- VII - audiência pública;
- VIII - consulta pública; e
- IX - ambiente virtual de participação social. (BRASIL, 2014)

Além do PNPS, outros canais de participação encontrados na administração pública brasileira são os Fóruns Temáticos – voltados à discussão de questões variadas que se relacionam com o interesse público – e o Orçamento Participativo – pelo qual a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados (PAULA, 2005).

No caso de Minas Gerais, um exemplo de ação que segue as diretrizes da Governança Pública é a criação do conceito de Território de Desenvolvimento, pelo qual o Governo dividiu o Estado em 17 partes, separadas de acordo com suas diversas características, a fim de garantir a participação de todos por meio da instalação de um Fórum Regional em cada um dos Territórios, com reuniões presenciais a fim de promover a participação social por meio do recolhimento de demandas e da devolutivas das ações públicas desenvolvidas em resposta a essas reivindicações³. Sua ação visa promover a participação da sociedade em todos os territórios, legitimando agendas territoriais nos instrumentos de planejamento, construindo e formalizando instituições participativas, contribuindo para a promoção de transparência e estimulando a democracia participativa. Esse processo foi dividido em três etapas: 1. Instalação e captação de demandas e propostas; 2. Realização de diagnóstico do Território sob a ótica dos cidadãos; 3. Devolutiva das ações desenvolvidas em resposta às demandas priorizadas (MINAS GERAIS, 2015).

A palavra “governança” pode ter seu uso explorado também no contexto das redes interorganizacionais – caracterizadas por atores que operam conjuntamente para o alcance de benefícios coletivos (CASTRO; GONÇALVES, 2014). Frente a nova organização do Estado, em que as demandas sociais e políticas não fazem parte de uma única seção da estrutura orgânica estatal, é necessária uma visão integrada de determinados segmentos da população considerados

³ Governo do Estado de Minas Gerais. Fóruns Regionais. 2017. Disponível em: <<http://www.forunsregionais.mg.gov.br/index.php/foruns-regionais/>>. Acesso em: 30 jul. 2017.

prioritários, e de determinados conjuntos de políticas e dos setores neles envolvidos (SOUZA; TRABUCO, 2015). Assim, as redes estão relacionadas a novos sistemas de deliberação, decisão e implementação de políticas públicas, baseadas nas interdependências entre os atores públicos, privados e da sociedade civil (KLIJN; SKELCHER, 2007).

Pode-se atribuir à intersetorialidade o sentido de integração entre as esferas governamentais, entre os níveis de governo e a população, ou ainda de articulação entre os serviços e ações das diversas políticas. A definição adotada neste estudo dá ênfase à intersetorialidade enquanto proposta de trabalho em rede de políticas públicas (SOUZA; TRABUCO, 2015), remetendo ao conceito de governança de redes (CASTRO; GONÇALVES, 2014).

(...) [a intersetorialidade] é vista como uma articulação de saberes e experiências no planejamento, realização e avaliação de ações para alcançar efeito sinérgico em situações complexas, visando o desenvolvimento social (JUNQUEIRA, 1998, p. 14).

Tal articulação se traduz em um processo no qual os atores optam pela participação – ou não – desse relacionamento, considerando os benefícios que tal cooperação pode dispor para seus objetivos individuais, e no qual as decisões são tomadas pelo método de barganha (CASTRO; GONÇALVES, 2014). Assim, a postura e o modo de trabalho dos participantes das redes se diferenciam daquele comportamento adotado na estrutura organizacional hierárquica, uma vez que as redes são auto organizadas, os membros participam voluntariamente, e as decisões são tomadas com base em experiências compartilhadas e colaborativas, em consenso, sem ganhadores e perdedores (BINGHAM; NABATCHI; O'LEARY, 2005).

Em Minas Gerais, uma ação que condiz com o princípio da governança em redes foi o estabelecimento de Grupos de Coordenação de Políticas Públicas Setoriais, ou Comitês Temáticos de Governo, instituídos pela lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016, segundo a qual:

Art. 6º – Serão formados grupos de coordenação de políticas públicas setoriais, compostos por Secretários de Estado, para a tomada de decisões estratégicas e especializadas voltadas para a formulação, o acompanhamento e a revisão de políticas públicas estaduais e de seus projetos específicos que demandem ou não a celebração de ajustes, acordos ou parcerias com outros órgãos e entidades públicas ou privadas. (MINAS GERAIS, 2016e)

Os Comitês Temáticos, além de envolverem o conceito de governança de redes, por se tratar de grupos que envolvem diversos setores do Estado em redes intersetoriais de cooperação, trata também da governança participativa, uma vez que são discutidas nesses grupos as demandas priorizadas recolhidas nos Fóruns Regionais. Assim, faz-se necessário um estudo mais profundo acerca desse mecanismo nas próximas seções deste trabalho, a fim de verificar seu funcionamento e seus resultados como elemento coordenador de políticas públicas dentro do Estado.

3.3.1 *Coordenação no Modelo da Governança Pública*

O conflito é intrínseco à política e à tomada de decisão. À medida em que a Governança Pública busca aumentar o número de participantes do processo de tomada de decisões, ao envolver cidadãos e outros *stakeholders* no processo de diálogo, o mesmo acontece com a quantidade de posições, interesses, valores e pontos de vista a serem ponderados (BINGHAM; NABATCHI; O'LEARY, 2005). Torna-se necessário, assim, o estabelecimento de mecanismos que possibilitem a coordenação, tanto entre os setores de dentro do aparelho do Estado, quanto entre o Estado e organismos não-estatais – sociedade civil, empresas privadas, organizações sem fins lucrativos, etc. (RODRIGUES, 2009).

A governança democrática – ou governança participativa – se sustenta na criação de canais e mecanismos que propiciem a participação qualificada e efetiva da sociedade, de modo a democratizar o aparelho estatal nos processos decisórios (CARNEIRO; BRASIL, 2016). Esses canais – ou redes – podem ser vistos como arenas nas quais os cidadãos e as partes interessadas são conectadas às políticas públicas, de forma a superar as limitações da democracia representativa (KLIJN; SKELCHER, 2007). Nesse cenário, o Estado passa a atuar como líder estratégico mediador, no sentido de alinhar a ação conjunta e garantir que as soluções encontradas no processo estejam de acordo com os objetivos estatais, contribuindo para a solidificação dessas redes de cooperação (RODRIGUES, 2009).

Os mecanismos de participação, quando implementados devidamente, evidenciam-se como um instrumento de coordenação das ações governamentais, visto que a participação cidadã

na tomada de decisão do governo acarreta na sinergia entre autoridade política estatal, corpo técnico burocrático, e sociedade, todos em consonância e colaboração, trabalhando para o atendimento das demandas sociais (CARNEIRO; BRASIL, 2016). Apesar de o processo decisório tornar-se mais moroso com a participação da sociedade civil – vários pontos de vista são considerados, conflitos são mediados, e os potenciais problemas e soluções são ponderados criticamente para que as decisões possam atender satisfatoriamente ao bem público – a sua aceitação é facilitada uma vez que os atores sociais passam a se enxergar como parte do processo de construção da solução (RODRIGUES, 2009; BINGHAM; NABATCHI; O’LEARY, 2005).

Outro eixo da Governança Pública é a governança de redes, que se constitui como um recurso no processo de gestão intersetorial de políticas públicas, se concentrando na ação conjunta, pautada em mecanismos de coordenação, controle e incentivos (CASTRO; GOLÇALVES, 2014). Sob essa visão, os processos de coordenação por hierarquia e por competição apresentam falhas, uma vez que em tais modelos os agentes que neles atuam procuram primordialmente maximizar sua utilidade, muitas vezes desconsiderando a superioridade do interesse público sobre os objetivos individuais. A coordenação aqui é, portanto, realizada sob a égide da colaboração, da cooperação, da parceria, da partilha de informações e recursos, e da ação conjunta e concertada (RODRIGUES, 2009).

Na ação conjunta cada um identifica o que pode ganhar com a colaboração do outro, de modo que as organizações agem em conjunto por vontade própria, mas sobretudo porque percebem que não conseguem atingir seus objetivos isoladamente. Portanto, as organizações comprometidas com a ação conjunta são dependentes de outras organizações e, para atingir seus objetivos devem compartilhar recursos e negociar seus propósitos (STOKER, 1998). Sob essa lógica, quatro pontos resumem a essência do modelo participativo: 1. A distância entre produtores e consumidores de bens e serviços públicos é reduzida; 2. A mutualidade é o princípio norteador da Governança Pública, cada participante do processo controla a ação e é controlado pelos demais; 3. A responsabilização torna-se mais abrangente; 4. Mais importante que as consequências da tomada de decisão é o processo como essa decisão é tomada (RODRIGUES, 2009).

Quadro 4. Coordenação na Governança Pública

Principal Mecanismo de Coordenação	Estrutura horizontal
Meio de comunicação	Mecanismo de <i>Network</i>
Instrumentos auxiliares	Participação social Ação conjunta Intersetorialidade Reciprocidade e mutualidade Liderança executiva

Fonte: Elaboração Própria

As reformas administrativas devem ser vistas como processos que inserem gradualmente e de forma contínua diferentes modelos administrativos no aparelho do Estado, e não como substituições bruscas de um modelo por outro (CAVALCANTI, 2017). A longo prazo, as reformas servem a diferentes sistemas de valores administrativos e, como demonstrado, um modelo não é totalmente antagônico a outro, apenas muda o foco da gestão e das políticas para os valores necessários no contexto vigente. Da mesma forma, nenhum modelo é completo por si só e também o modelo da Governança Pública apresenta questões a serem estudadas e superadas (TOONEN, 2010).

Nas decisões políticas do mundo real, a maioria dos interessados pelas políticas não parece participar do processo – seja por desconhecimento dos canais de participação, seja pelo desinteresse à causa pública, ou seja pela falta de mobilização estatal para aumentar a inclusão –, mostrando a vulnerabilidade das pretensões de legitimação de instrumentos de participação (DRYZEK, 2004). Alguns críticos estudiosos apontam ainda que as redes podem servir de centros de poder e privilégios que propiciam vantagens a interesses particulares no processo de elaboração e decisões políticas (KLIJN; SKELCHER, 2007). Assim, a relação do governo com os cidadãos deve se pautar na parceria e na colaboração, buscando vencer tais contratemplos. “O governo continuará a governar. Mas quanto mais autênticos forem os encontros com os cidadãos, menos o governo será “eles” e mais será “nós”.” (FOX; MILLER, 1995, p. 12. Tradução nossa).

4 METODOLOGIA

Esta seção dispõe sobre a metodologia utilizada na construção do presente trabalho de pesquisa, considerando metodologia como o conhecimento crítico dos caminhos do processo científico, de modo a expor seus objetivos, métodos, etapas, coleta e análise de dados (MARTINS, 2004), e considerando pesquisa como o processo formal e sistemático de desenvolvimento do método científico, sob o objetivo de descobrir respostas para problemas, mediante o emprego de procedimentos científicos (GIL, 1999).

As ferramentas utilizadas para a elaboração da pesquisa devem estar adequadas à delimitação do objeto, às hipóteses formuladas e às informações disponíveis, de acordo com o caso estudado (LAKATOS; MARCONI, 2007). Assim, sobre o presente trabalho, objetivou-se pesquisar a concepção e o funcionamento dos Comitês Temáticos de Governo em Minas Gerais, de forma a identificar os elementos de coordenação utilizados neste arranjo, na busca pela coordenação intersetorial.

Para tanto, foi desenvolvida uma pesquisa qualitativa, de modo que a interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados foram parte do seu processo de formulação, e seu objetivo não pretendeu numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas (RICHARDSON, 2015). A abordagem qualitativa justifica-se por se tratar de uma forma adequada para se entender a natureza de um fenômeno social, sendo o ambiente natural a fonte direta para coleta de dados, e sendo o pesquisador o instrumento-chave (SILVA; MENEZES, 2005).

Sob o ponto de vista de seus objetivos, o presente trabalho pode ser classificado como uma pesquisa exploratória, por se tratar de uma pesquisa que se encontra na fase preliminar, com a finalidade de proporcionar mais informações sobre o assunto a ser investigado (PRODANOV; FREITAS, 2013). Assim, a pesquisa exploratória:

(...) tem como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Na maioria dos casos, essas pesquisas envolvem: (a) levantamento bibliográfico; (b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e (c) análise de exemplos que "estimulem a compreensão" (GIL, 1991, p.41).

Em vista disso, para a conclusão deste trabalho foi realizada primeiramente uma pesquisa bibliográfica, que consiste na análise de literatura já elaborada, constituída principalmente por livros e artigos científicos sobre os assuntos que se relacionam ao tema e ao objetivo do trabalho (GIL, 1991). A pesquisa bibliográfica realizada para este trabalho foi norteada pelos temas da coordenação governamental, dos modelos integrativos e mecanismos de coordenação, e dos modelos administrativos da gestão pública e seus respectivos instrumentos de coordenação mais evidentes. Tal pesquisa se mostrou importante para traçar um histórico dos ciclos políticos implementados no estado de Minas Gerais, bem como identificar como a coordenação era alcançada em cada um deles, de modo a embasar a análise do momento mais atual do governo e o emprego de mecanismos de democracia deliberativa por ele, como os grupos de coordenação setorial.

Após o levantamento bibliográfico dos temas que permeiam este trabalho, foi realizada uma pesquisa documental, que apesar de ser confundida por vezes com a pesquisa bibliográfica, tem como a principal diferença desta a natureza de sua fonte: a pesquisa documental é baseada em materiais que ainda não receberam tratamento analítico (PRODANOV; FREITAS, 2013). Para isso, utilizou-se neste trabalho documentos oficiais e legais, como leis e decretos, além de documentos oficiais internos disponibilizados pela SEPLAG, que está a cargo da Secretaria Executiva dos Grupos de Coordenação de Políticas Públicas Setoriais, sendo assim a responsável pelo apoio logístico, operacional e administrativo para o funcionamento dos Comitês Temáticos de Governo, além de também ter posse das atas das reuniões dos Comitês. Foram também utilizados documentos oficiais públicos, como a cartilha do Pacto Pelo Cidadão e do PMDI.

Também foi utilizada nesse trabalho a técnica da pesquisa de campo, que consiste na observação direta de fatos e fenômenos tal como ocorrem espontaneamente (PRODANOV; FREITAS, 2013). A observação é uma técnica de levantamento de informações que pressupõe convívio e implica em estar e observar onde a ação acontece (FERNANDES, 2015), e assim ela foi realizada através da participação nas reuniões dos Comitês Temáticos de Governo que foram realizadas entre 19 de abril de 2017 e 30 de agosto de 2017.

Outra fonte de coleta de dados foi a entrevista semi-estruturada, que, segundo Gil (1991), envolve duas pessoas em uma situação “face a face”, em que uma delas formula questões e a outra responde. Sua vantagem sobre os outros métodos de coleta de dados – questionário e formulário – é a possibilidade da observação do comportamento não-verbal do entrevistado. As entrevistas realizadas para este trabalho foram parcialmente estruturadas, de forma que o roteiro não se mostrou rígido, permitindo explorar mais amplamente as questões desejadas e a condução da entrevista de acordo com o perfil, conhecimento e postura de cada entrevistado. Foram utilizados dois roteiros de entrevista: um para o membro e ex-membro da Secretaria Executiva dos Comitês Temáticos, e um para os participantes regulares. Os roteiros das entrevistas encontram-se no apêndice deste trabalho, e a relação dos entrevistados está disposta abaixo:

Entrevistado A – Idealizador da criação dos Comitês Temáticos e ex-membro da Secretaria Executiva dos Comitês Temáticos

Entrevistado B – Membro da Secretaria Executiva dos Comitês Temáticos

Entrevistado C – Participante regular do Comitê Temático de Segurança Pública

Entrevistado D – Participante regular do Comitê Temático de Infraestrutura e Logística

Entrevistado E – Participante regular do Comitê Temático de Educação, Ensino Superior, Cultura, Esporte e Juventude

5 A CONCEPÇÃO DOS COMITÊS TEMÁTICOS EM MINAS GERAIS

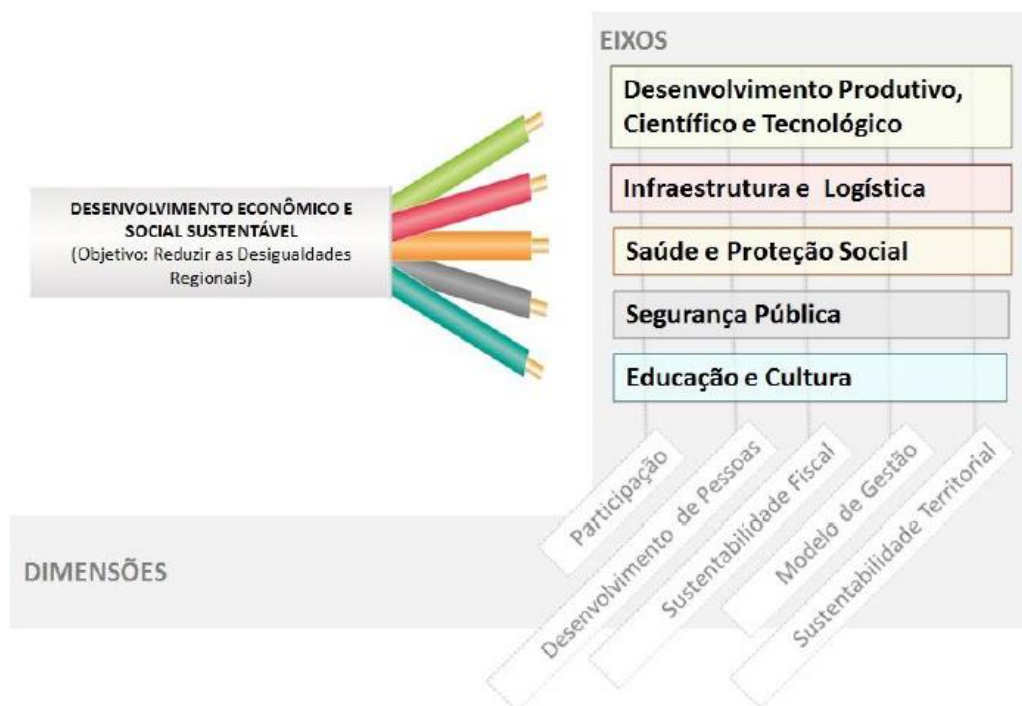
A Constituição Mineira de 1989 prevê o PMDI (Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado) como instrumento de planejamento de longo prazo, com os objetivos de alcançar o desenvolvimento integrado do estado de Minas Gerais, a racionalização e coordenação das ações de Governo, o incremento das atividades produtivas do Estado, a expansão social do mercado consumidor, a superação das desigualdades sociais e regionais do Estado, a expansão do mercado de trabalho, o desenvolvimento dos Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica e o desenvolvimento econômico do Estado (MINAS GERAIS, 1989). Desse modo, o PMDI estabelece objetivos, estratégias e indicadores para um prazo relativamente longo, a fim de incentivar o desenvolvimento do estado em todas as áreas de ação governamental, a serem operacionalizados por meio do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), e da Lei Orçamentária Anual (LOA) (MINAS GERAIS, 2016k).

O PMDI mais recente, relativo ao período 2016-2027, incorporando diretrizes do modelo administrativo da Governança Pública, foi marcado pelo envolvimento de todas as secretarias estaduais e seus órgãos associados, de especialistas em gestão de governo e políticas públicas, além de incluir também a sociedade civil, dando um destaque especial à participação social, por meio da interação direta com a população nos Fóruns Regionais de Governo. Desse modo, o governo buscou alcançar um resultado satisfatório no que diz respeito à coordenação e articulação governamental. Os Fóruns Regionais citados foram realizados nos 17 Territórios de Desenvolvimento do Estado, com vistas a realizar um diagnóstico que subsidiasse o planejamento das ações governamentais, considerando as características e as potencialidades locais (MINAS GERAIS, 2016k). Assim, no Plano, foram organizadas estratégias, programas e ações desdobradas em cinco eixos:

1. Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico
2. Infraestrutura e Logística
3. Saúde e Proteção Social
4. Segurança Pública
5. Educação e Cultura

Cada um desses eixos incorpora cinco dimensões a serem necessariamente observadas em suas linhas de atuação estratégica e na formulação de políticas públicas derivadas dessa ferramenta: participação, desenvolvimento de pessoas, sustentabilidade fiscal, modelo de gestão e sustentabilidade territorial (MINAS GERAIS, 2016k).

Figura 1. Matriz básica do PMDI



Fonte: MINAS GERAIS, 2016k

Uma ferramenta de gestão complementar ao PMDI é o Pacto pelo Cidadão, um instrumento específico que fixa as metas de desempenho pactuadas entre o Governador do Estado e os dirigentes dos órgãos e entidades do Poder Executivo, que busca alcançar os objetivos estratégicos do PMDI e as metas do PPAG, além de procurar atender as demandas da sociedade, articuladas por meio dos processos de participação popular (MINAS GERAIS, 2016e). O Pacto também foi estabelecido pela Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016, a lei da reforma administrativa, que institui seus objetivos:

Art. 81 – São objetivos do Pacto pelo Cidadão:

I – favorecer o alcance dos objetivos do PMDI e do PPAG;

II – pactuar metas que visem à consecução dos compromissos do governo com os cidadãos, definidos a partir de uma gestão regionalizada e participativa;

III – ampliar e aprimorar os serviços prestados à sociedade;

IV – promover o controle social e a participação nas etapas do ciclo das políticas públicas. (MINAS GERAIS, 2016e).

Estabeleceu-se que o acompanhamento das metas e ações acordadas no Pacto pelo Cidadão seria intensivo, realizado por meio de reuniões periódicas da equipe da Superintendência Central de Informações e Apoio a Políticas Estratégicas (SCIAPE), pertencente à SEPLAG, junto aos órgãos e unidades responsáveis por cada uma das políticas constantes no Pacto, com o devido registro das informações no Sistema destinado à gestão das ações prioritárias do Governo do Estado (o *website* MG Planeja⁴). A avaliação da execução das metas e ações pactuadas foi definida para ser realizada anualmente, baseada em informações qualitativas fornecidas pelos órgãos e entidades responsáveis (MINAS GERAIS, 2016c).

Diante de toda a legislação que o fundamenta, o Pacto pelo Cidadão foi criado, com as metas organizadas em duas seções (cada uma dividida em outras duas subseções): Metas Territoriais e Metas Setoriais. Dentro das Metas Territoriais está o Plano de Ação dos Fóruns Regionais, que apresenta ações com suas metas e cronogramas que respondem diretamente a problemas e necessidades priorizadas pela sociedade, na realização dos Fóruns Regionais de Governo, organizadas por Território de Desenvolvimento e por Eixo de Desenvolvimento. Também nas Metas Territoriais está o Plano de Obras nos Territórios de Desenvolvimento, com obras e intervenções pactuadas a partir de uma avaliação das demandas priorizadas nos Fóruns Regionais, da avaliação de obras paralisadas e do diagnóstico da infraestrutura e logística do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2016d).

A seção das Metas Setoriais, por outro lado, abriga as Ações Prioritárias dos Comitês Temáticos de Governo, que corresponde às ações classificadas como estratégicas pelos

⁴ Sistema de gestão de informações estratégicas em uso pelo Governo do Estado de Minas Gerais (MELO FILHO, 2016).

membros dos Comitês Temáticos e validados pelo governador. O objetivo de tal seção é promover um acompanhamento intensivo dessas ações pelos principais dirigentes do governo, em vistas de alcançar a execução dentro dos prazos previstos. Assim, os Comitês proporcionam os desdobramentos e iniciativas necessárias para a correção de desvios que eventualmente venham a ser identificados durante a execução das ações. Nesta seção de Metas Setoriais está também a subseção “Demais ações prioritárias dos órgãos e entidades da administração pública” (MINAS GERAIS, 2016f).

A Lei mineira nº 22.257, sancionada em 27 de julho de 2016, estabeleceu uma reforma administrativa que buscava alterar as normas gerais e as diretrizes para a estruturação dos órgãos, autarquias e fundações pertencentes ao Governo do Estado de Minas Gerais, com o objetivo de, segundo o Governo, viabilizar o aumento da capacidade de adaptação do aparelho estatal a fim de atender demandas captadas por meio de instrumentos de participação social previstos em lei (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2016). A lei estabelece como instância central de governança a formação de grupos de coordenação de políticas públicas setoriais, compostos por Secretários de Estado, para a tomada de decisões estratégicas e especializadas, no que tange a formulação, acompanhamento e revisão de políticas públicas estaduais e de seus projetos específicos que demandem – ou não – a celebração de parcerias ou acordos com outros órgãos e entidades (MINAS GERAIS, 2016a).

Nesse sentido, esses grupos de coordenação de políticas públicas são responsáveis pela definição de diretrizes e pela coordenação da formulação e implantação das políticas públicas definidas pelos seus membros como prioritárias, e o apoio logístico, operacional e administrativo para seu funcionamento será prestado por uma Secretaria Geral estabelecida (MINAS GERAIS, 2016a). A fim de definir a composição e as atribuições desses grupos de coordenação de políticas públicas setoriais, o Decreto nº 46.977, de 5 abril de 2016, trata tais grupos como Comitês Temáticos, e estabelece como suas competências:

- I – subsidiar as decisões estratégicas de governo;
- II – elaborar estudos e relatórios relativos às áreas sob sua responsabilidade;
- III – propor as diretrizes a serem implementadas pela administração pública do Poder Executivo no âmbito das políticas públicas a cargo do Estado;

IV– garantir a integração da ação governamental e a atuação de forma regionalizada;

V – zelar pela responsabilidade na gestão fiscal e orçamentário-financeira. (MINAS GERAIS, 2016a)

Dessa forma, foram definidos seis Comitês Temáticos, orientados pelos cinco eixos do PMDI:

1. Comitê Temático de Desenvolvimento Econômico e Sustentável;
2. Comitê Temático de Agronegócio e Desenvolvimento Agrário;
3. Comitê Temático de Infraestrutura e Logística;
4. Comitê Temático de Saúde e Proteção Social;
5. Comitê Temático de Segurança Pública; e
6. Comitê Temático de Educação, Esportes, Ensino Superior, Cultura e Juventude.

Tal concepção dos Comitês e as decisões tomadas para seu funcionamento foram feitas no âmbito da coordenação geral do Governador, surgindo como uma proposta de coordenação das ações do Governo em um momento em que a crise orçamentário-financeira dificultava a condução de políticas públicas (ENTREVISTADO A). Desse modo, toda essa formulação do modelo dos Comitês foi proposta de forma a garantir que em um cenário de crise não houvesse recuo nas entregas do governo, direcionando a atenção dos dirigentes dos órgãos e entidades governamentais para questões mais estratégicas, em meio a tantos problemas enfrentados:

A tendência é que o gestor seja engolido pela relevância do problema, ao invés de impor ao problema sua relevância. O Comitê, nesse momento de crise, ele deveria e procurou ter atenção para isso, colocando foco no que realmente merece atenção, destaque e envolvimento (ENTREVISTADO A).

Assim, diante de todo o enfrentamento da crise financeira, o Governador precisava que os Secretários de Estado passassem a exercer um protagonismo executivo nas políticas públicas e encontrou nos Comitês os meios de fazer com que isso acontecesse, ao empoderar um Secretário por Comitê Temático para exercer sua coordenação (ENTREVISTADO A). Nesse sentido, cada Comitê Temático teve sua área de atuação determinada pelo Decreto nº 46.977, bem como sua

composição e coordenação – formada pelos titulares dos órgãos envolvidos na temática em questão. Posteriormente à Lei da Reforma Administrativa, foi necessária uma nova legislação que alterasse o Decreto nº 46.977 a fim de atualizar os nomes dos órgãos que sofreram alteração após a publicação da Lei nº 22.257. Assim, de acordo com o Decreto nº 46.977, e com o Decreto nº 47.030, a composição de cada Comitê foi estabelecida.

Quadro 5. Composição e atuação dos Comitês Temáticos (continua)

Comitê Temático	Desenvolvimento Econômico e Sustentável	Agronegócio e Desenvolvimento Agrário	Infraestrutura e Logística
Coordenador	SEF	SEAPA	SETOP
Órgãos	SEDECTES, SEMAD, SETUR, SECIR, SEDINOR, BDMG, CEMIG, INDI, ARMBH, CODEMIG, SEEDIF	SEDA, SEMAD, SEDINOR	SECIR, ARMBH, SEDINOR, COHAB, COPASA
Área de atuação	Indústria e comércio, meio ambiente, turismo, inovação e recursos hídricos	Agronegócio, desenvolvimento sustentável do meio rural e da agricultura familiar	Habitação, obras e transporte, cidades e regiões metropolitanas, energia e saneamento

Fonte: Elaboração própria.

Dados: MINAS GERAIS, 2016a; 2016b

Quadro 5. Composição e atuação dos Comitês Temáticos (conclusão)

Comitê Temático	Saúde e Proteção Social	Segurança Pública	Educação, Ensino Superior, Cultura, Esporte e Juventude
Coordenador	SEDESE	SESP	SEDECTES
Órgãos	SES, SEDPAC	PMMG, PCMG, CBMMG, GMG, SEAP	SEE, SEC, SEESP, SEF, SEPLAG
Área de atuação	Direitos humanos e cidadania, políticas sociais e saúde	Defesa social, atividade policial Militar e Civil, sistema prisional e Corpo de Bombeiros Militar	Educação, esportes e cultura

Fonte: Elaboração própria.

Dados: MINAS GERAIS, 2016a; 2016b.

A partir do Decreto nº 46.977 foi criada também uma Secretaria Executiva dos Comitês Temáticos, a quem compete subsidiar as ações dos Comitês Temáticos, elaborar relatório consolidado das atividades desempenhadas por cada um dos Comitês, promover a conexão entre as demandas e propostas dos Comitês e o Grupo de Coordenação Geral dos Comitês Temáticos, bem como subsidiar as ações deste último, e convocar e prestar apoio às reuniões dos Comitês Temáticos (MINAS GERAIS, 2016a). A Secretaria Executiva foi instituída formalmente para ser exercida pela Secretaria Geral da Governadoria. (MINAS GERAIS, 2017a).

Foi instituído, também pelo Decreto nº 46.977, o Grupo de Coordenação Geral dos Comitês Temáticos, com a atribuição de coordenar as ações dos Comitês Temáticos, subsidiar e intervir junto aos Comitês Temáticos para efetivação da estratégia governamental, e convocar os coordenadores dos Comitês para reuniões de coordenação. Desse modo, estabeleceu-se como presidente do Grupo de Coordenação Geral o Governador do Estado, e como sua composição o Secretário de Estado de Governo, o Secretário de Estado da Casa Civil e de Relações Institucionais,

o Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, e o Secretário de Estado de Fazenda (MINAS GERAIS, 2016a).

Figura 2. Selos dos seis Comitês Temáticos



Fonte: MINAS GERAIS, 2017c.

Com todos os Grupos determinados, fixou-se em decreto que os Comitês Temáticos se reuniriam, obrigatoriamente, a cada quinze dias, mediante convocação do coordenador (MINAS GERAIS, 2016b). Assim, no dia 02 de maio de 2016, o Governador do Estado reuniu pela primeira vez a Coordenação Geral dos Comitês Temáticos de Governo, que a partir de então marcou reuniões com cada um dos Coordenadores dos Comitês Temáticos, a fim de dar início às discussões e agendar as primeiras reuniões dos Comitês – com pauta inicial preparada pela Secretaria Executiva dos Comitês Temáticos. Assim, apresentou-se a proposta de funcionamento dos Comitês Temáticos, com o grande objetivo de promover alinhamento, articulação e intersetorialidade das políticas públicas das áreas correlacionadas, e foi proposta a elaboração de um Plano de Ações Prioritárias (MINAS GERAIS, 2016h).

6 O FUNCIONAMENTO DOS COMITÊS TEMÁTICOS DE GOVERNO

Os Comitês Temáticos de Governo seguem a tendência da chamada Gestão Colegiada, que presume decisões tomadas por um grupo, e não centralizadas em apenas uma pessoa (MÔNACO, 2012).

Todo processo de modelo colegiado começa com uma definição da sua governança. Uma análise das principais demandas, da estratégia e da cultura organizacional traz informações importantes para a construção dessa governança na gestão compartilhada (MÔNACO, 2012, p.1).

Em acordo com esse pressuposto, os Comitês Temáticos foram devidamente normatizados e tiveram suas diretrizes estabelecidas em legislação específica, como já explorado neste trabalho. Apesar de se classificar como um mecanismo de gestão colegiada, no primeiro momento de formulação do modelo não houve apoio dos órgãos e entidades participantes dos Comitês Temáticos, tendo sido uma decisão tomada pelo “núcleo duro de Governo”, formado pelo Governador do Estado e seus dirigentes e conselheiros mais próximos (ENTREVISTADO A). Posteriormente foram realizadas reuniões de alinhamento para que todos os dirigentes envolvidos tomassem conhecimento do mecanismo, e só então eles foram envolvidos no processo, após toda a normatização estar concluída.

Tornar o planejamento uma realidade não é uma tarefa simples. Algumas alterações foram feitas na prática após a publicação da legislação e normatizações dos Comitês. A Secretaria Executiva dos Comitês Temáticos, por exemplo, a princípio foi estabelecida para ser exercida pela Secretaria Geral da Governadoria, mas na prática foi assumida desde o começo pela SEPLAG, com a atuação preponderante da Subsecretaria de Gestão Estratégica Governamental. Segundo o Entrevistado B, para a SEPLAG já estava claro desde o começo que tal Secretaria seria exercida por eles, apesar de não ter sido o que o Decreto nº 46.977 dispôs. Assim, já no começo, a SEPLAG teve um papel mais proativo de buscar as reuniões do Grupo Coordenador, mas buscando também o apoio preliminar da Secretaria Geral da Governadoria a fim de legitimar sua atuação como Secretaria Executiva (ENTREVISTADO B).

Outra mudança perceptível da concepção para a execução dos Comitês Temáticos foi a periodicidade das reuniões. Determinadas para acontecer quinzenalmente, as reuniões não seguiram essa diretriz, com exceção do Comitê Temático de Desenvolvimento Econômico e Sustentável, que até o momento de construção deste trabalho ainda se mantinha regular. As primeiras reuniões de cada Comitê seguiram o indicativo de intervalo de 15 dias, mas com a exceção já mencionada, posteriormente essas reuniões passaram a acontecer mensalmente ou de forma irregular. De acordo com o Entrevistado B, conforme cada Comitê foi tomando um formato diferente, já não se mostrava mais adequada tal periodicidade, que produzia incumbências desnecessárias – como gerar as pautas, preparar a logística e, especialmente, ocupar a agenda de atores chave do Governo – e pedia um intervalo maior entre as reuniões. Aquelas reuniões que se tornaram irregulares, por outro lado, tiveram como resultado disto seu enfraquecimento e posterior abandono das atividades.

Partindo para o funcionamento dos Comitês, após sua estruturação estava bem estabelecido que as primeiras reuniões seriam direcionadas para a definição da carteira estratégica de ações prioritárias. Dessa maneira, foi delegada aos membros dos Comitês Temáticos a seleção dessas ações, por meio de critérios próprios que elessem o que seria prioritário em cada pasta, de modo a seguir diretrizes que conversem com o cidadão comum, sendo sintético, apresentando conexão com o programa de governo e com foco no impacto territorial (ENTREVISTADO B). As ações priorizadas pelos Comitês muitas vezes coincidiram com aquelas que já eram consideradas estratégicas pelos órgãos e pela SEPLAG, de modo que já possuíam acompanhamento intensivo pela equipe da Secretaria de Planejamento.

Houve certa convergência na escolha, porque já haviam sido escolhidas as prioridades para o MG Planeja⁵, então ficou muito correspondente ao que já estava definido como acompanhamento intensivo (ENTREVISTADO B).

Assim, a proposta era de que fossem mapeadas ações estratégicas, de grande relevância, com gargalos e questões existenciais que demandassem o corpo de Secretários que

⁵ Já havia sido feita uma seleção prévia de ações prioritárias a partir de uma proposta liminar elaborada pela equipe da SEPLAG, fundada em informações recolhidas com todos os órgãos e entidades de governo, para acompanhamento intensivo por meio do sistema MG Planeja (MINAS GERAIS, 2016h).

estavam ali envolvidos naquelas reuniões, com visões amplas e estratégicas (ENTREVISTADO D). Nesse sentido, primeiro haveria a identificação das ações, com a constituição de um plano de gestão, com cronograma e mapeamento de resultados, e após essa fase deveria ser feito o monitoramento dessas questões. Aquilo que o grupo não tivesse condição de discutir, o coordenador do Comitê levaria para o Grupo Coordenador, para que os gargalos pudessem ser tratados, e isso retroalimentasse o sistema. Essa dinâmica, contudo, não foi observada em todos os Comitês (ENTREVISTADO A). Ainda assim, em meados de 2016 foi fixada uma carteira de 44 ações prioritárias para acompanhamento intensivo, pactuadas e divulgadas no Pacto pelo Cidadão, no intuito de gerar relatórios periódicos de execução para o Governador (MINAS GERAIS, 2016h).

Após a definição dessas ações, contudo, os Comitês Temáticos não possuíam mais uma dinâmica muito bem estabelecida, um objetivo claro, e em consequência disso cada Comitê passou a seguir a diretriz de seu coordenador (ENTREVISTADO B). Essa autonomia e conduta própria fez com que cada Comitê seguisse um rumo diferente, com diferentes pautas e diferentes periodicidades, o que se mostra necessário tendo em vista as diferenças entre os eixos, mas que resultou também na estagnação de alguns.

6.1 COMITÊ TEMÁTICO DE AGRONEGÓCIO E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

O Comitê Temático de Agronegócio e Desenvolvimento Agrário é coordenado pela Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), tem como seus membros titulares a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA), Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) e Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste (SEDINOR). Sua área de atuação envolve a Agricultura Familiar, o Desenvolvimento Sustentável do Meio Rural e o Agronegócio (MINAS GERAIS, 2016i). As primeiras reuniões deste Comitê, assim como as dos demais, foram voltadas para a definição das ações a serem priorizadas e monitoradas pelo grupo. Foi perceptível, no início, a inclinação dos dirigentes dos órgãos em conhecer mais sobre as políticas executadas pelos demais, e em vários momentos durante as reuniões foi ressaltada a importância do Comitê ao reunir setores diferentes do Governo para conversar e criar sinergias, com fluxo de informações para tomada de decisão e

resolução de gargalos (COMITÊ TEMÁTICO DE AGRONEGÓCIO E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2016b).

A política agrícola em Minas Gerais é caracterizada por uma multiplicidade de temáticas, todas envolvidas neste Comitê. Enquanto a SEDA tem uma apropriação da problemática agrária com ênfase na agricultura familiar solidária e na regularização fundiária, a SEAPA se direciona ao agronegócio competitivo, e a SEDINOR possui uma área de atuação mais abrangente que transcende a temática agrária, se mostrando como um órgão quase autossuficiente para o desenvolvimento dos territórios do Vale do Jequitinhonha, Mucuri e Norte. Assim, apesar do esforço, houve uma dificuldade de sintonização de agendas, e a pactuação realizada por esse Comitê consistiu em um apanhado das principais ações acompanhadas no MG Planeja (ENTREVISTADO A). Ainda assim, mesmo sem a formulação de uma política de ação conjunta e intersetorial, após algumas reuniões, foram definidas 6 ações prioritárias para o Comitê de Agronegócio e Desenvolvimento Agrário:

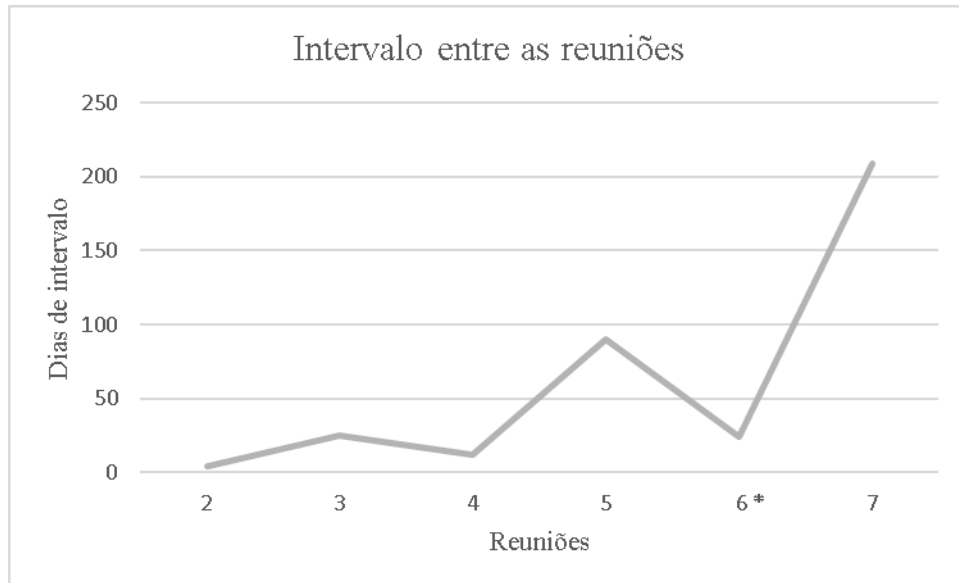
1. Implantar o Programa Minas Pecuária;
2. Certificação de 1.600 propriedades produtoras de café por ano no Programa Certifica Minas Café;
3. Efetivar a regularização fundiária rural no estado de Minas Gerais (ações de processos regularizados e títulos emitidos);
4. Fortalecer os mercados institucionais da agricultura familiar;
5. Regularização de agroindústrias;
6. Agricultura sustentável: 3As (Alimento, Água e Ambiente). (COMITÊ TEMÁTICO DE AGRONEGÓCIO E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2016a)

Das ações acima, apenas as três primeiras foram formalizadas no Pacto pelo Cidadão, sendo as demais propostas para monitoramento nas reuniões do Comitê. É importante observar que o Comitê Temático de Agronegócio e Desenvolvimento Agrário e o Comitê Temático Desenvolvimento Econômico e Sustentável são derivados de um mesmo eixo do PMDI: o Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico. Assim, era esperado que algumas pautas

destes Comitês convergissem, e assim aconteceu, demandando uma reunião conjunta que acabou por solucionar um problema estrutural sobre o sistema de outorga de uso insignificante de água, ao criar um sistema online para emissão da certidão, que já contava com uma quantidade considerável de pendências (ENTREVISTADO B).

Após esta reunião conjunta houve um hiato nas reuniões do Comitê de Agronegócio e Desenvolvimento Agrário, seguida pela substituição do Secretário da SEAPA – e coordenador do Comitê – em 11 de janeiro de 2017 (MINAS GERAIS, 2017b). Sem um coordenador que estivesse a par dos acontecimentos e diretrizes do Comitê, ele permaneceu parado por quase oito meses, quando houve uma tentativa de retomada de suas atividades. Segundo o Entrevistado B, o novo Secretário da SEAPA e novo coordenador do Comitê fez uma breve reunião com a Secretaria Executiva a fim de se inteirar do andamento do grupo, e logo após agendou uma reunião com o Comitê, a fim de retomar seus trabalhos. A pauta da reunião consistiu na observação e revisão das ações prioritárias pelo Secretário, que não havia participado dessa validação e pontuou pequenas alterações. O novo Secretário se mostrou aberto aos Comitês e reconheceu sua importância, seu auxílio na gestão de políticas, na prestação de contas e no compartilhamento de ações com outros órgãos (ENTREVISTADO B; COMITÊ TEMÁTICO DE AGRONEGÓCIO E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2017).

Ao fim da reunião, ficou proposto o redirecionamento de alguns programas e marcada a data da próxima reunião, que nunca aconteceu. De acordo com o Entrevistado B, ela foi sendo adiada com a justificativa de que não havia ainda definição suficiente dos programas renovados, o que seria necessária para o andamento do Comitê.

Gráfico 1 Reuniões do Comitê Temático de Agronegócio e Desenvolvimento Agrário

Fonte: Elaboração própria

Nota: *Reunião conjunta com o Comitê Temático de Desenvolvimento Econômico Sustentável

A autonomia dada a cada Comitê faz com que seu coordenador seja a peça chave para seu funcionamento. A entrada de um novo coordenador no meio do processo, especialmente em um momento em que as diretrizes e prioridades já foram definidas, torna complexa sua retomada. Por parte da Secretaria Executiva, ainda há uma possibilidade de continuidade deste Comitê em particular, e apesar de sua paralização, as ações prioritizadas estão sendo executadas com acompanhamento intensivo da SEPLAG e no radar do Grupo Coordenador dos Comitês Temáticos – presidido pelo Governador do Estado (ENTREVISTADO B). Contudo, de acordo com o Entrevistado A, apesar de haver um embrião que possa levar ao funcionamento regular deste Comitê, através do estabelecimento de um novo protagonismo por parte do atual coordenador, ainda é necessário para sua retomada efetiva a criação de uma agenda conjunta, uma pauta comum que mobilize todos os órgãos envolvidos neste Comitê. Assim, ao fim do recorte temporal em que o Comitê foi estudado, ele ainda apresentava suas atividades suspensas.

6.2 COMITÊ TEMÁTICO DE EDUCAÇÃO, ENSINO SUPERIOR, CULTURA, ESPORTES E JUVENTUDE

Composto pelos dirigentes da Secretaria de Estado de Educação (SEE), Secretaria de Estado de Cultura (SEC), Secretaria de Estado de Esportes (SEESP), Secretaria de Estado de

Turismo (SETUR) e FAPEMIG, com a Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE) como convidado recorrente e com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SEDECTES) como coordenador, o Comitê Temático de Educação, Ensino Superior, Cultura, Esportes e Juventude seguiu as diretrizes propostas para as primeiras reuniões e buscou eleger as ações prioritárias do eixo para monitoramento. O destaque deste Comitê, contudo, foi a apresentação, já na primeira reunião, de uma proposta de estruturação de um programa intersetorial voltado prioritariamente para o público jovem matriculado em escolas públicas estaduais. Tal programa buscaria reunir as principais atividades, das diversas Secretarias de Estado, que tenham – ou possam vir a ter – interação com as escolas e a juventude (COMITÊ TEMÁTICO DE EDUCAÇÃO, ENSINO SUPERIOR, CULTURA, ESPORTES E JUVENTUDE, 2016a). Nesse sentido, suas reuniões eram norteadas por três frentes:

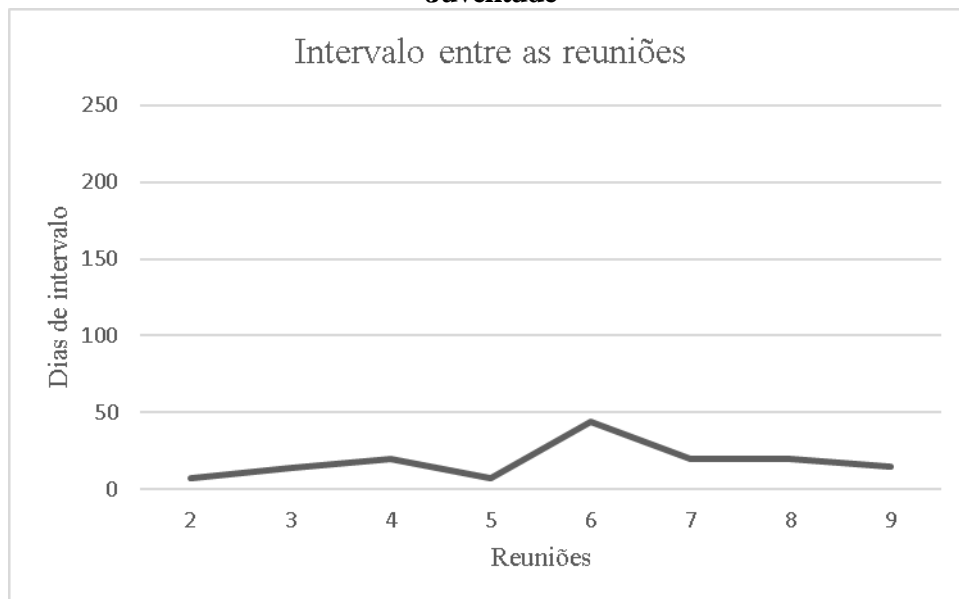
1. Definição das ações prioritárias do Comitê, a fim de realizar o acompanhamento do status, custos e andamentos físicos e financeiros;
2. Levantamento do calendário de entregas dos órgãos membros do Comitê para os próximos 4 meses, para consolidação de uma agenda positiva;
3. Levantamento das principais ações com foco na Juventude, realizadas por cada Secretaria de Estado, para futura construção de um Programa com este elemento central. (COMITÊ TEMÁTICO DE EDUCAÇÃO, ENSINO SUPERIOR, CULTURA, ESPORTES E JUVENTUDE, 2016b)

Nota-se que as reuniões possuíam uma estratégia bem estabelecida, e um instrumento importante de acompanhamento das políticas que é o levantamento de entregas intermediárias, o que cria uma melhor percepção do desenvolvimento da ação, além de permitir possíveis mudanças de estratégias caso os resultados não se mostrem satisfatórios. Além desse levantamento e da definição das ações prioritárias, estava também como foco das reuniões a estruturação do programa intersetorial. Para que o programa fosse construído, foi necessário o levantamento de todas as ações do Governo que envolvessem jovens e/ou escolas públicas estaduais, e tal levantamento foi realizado pela equipe da SEPLAG. Uma vez mapeadas, as ações foram divididas em seis eixos:

1. Juventude e Trabalho;
2. Juventude e Convivência Democrática;
3. Juventude no Campo;
4. Juventude e Saúde;
5. Juventude e Inovação;
4. Juventude, Turismo e Cultura. (COMITÊ TEMÁTICO DE EDUCAÇÃO, ENSINO SUPERIOR, CULTURA, ESPORTES E JUVENTUDE, 2016c)

As ações foram validadas e o programa continuou sendo a principal pauta das reuniões, que contou com o apoio da Agência de Publicidade para estruturação de sua imagem e criação de um nome. Na última reunião realizada pelo Comitê foram selecionadas duas sugestões principais de nomes para o programa e planejou-se sua apresentação ao Governador para validação, de modo que a próxima reunião do Comitê seria agendada após tal encontro com o Governador, mas nunca aconteceu. A ausência de um retorno e da validação do programa desmotivou o grupo, que nunca mais voltou a se reunir nesta instância.

Gráfico 2 Reuniões do Comitê Temático de Educação, Ensino Superior, Cultura, Esporte e Juventude



Fonte: Elaboração própria

Apesar da Secretaria de Educação ser o órgão mais bem estruturado do grupo, com maior clareza e objetividade nas políticas, e ser o foco do programa que tentou ser implementado, nota-se que o coordenador deste Comitê – que, portanto, ocupa uma posição mais elevada na hierarquia – é o Secretário da SEDECTES. Assim, esse desenho acabou por desvalorizar o capital da Secretaria de Educação, que se sentiu alijada (ENTREVISTADO A). Não havia no Comitê um sentimento de pertencimento robusto por parte do coordenador, e como as ações estavam previstas para acontecer nas escolas, a SEE em tese teria maior espaço de manobra para fazer acontecer tal política, tanto pelo lado da captação de ações, quanto pelo lado da viabilização da implementação do programa nas escolas (ENTREVISTADO E).

Além da problemática da estruturação deste Comitê, outra dificuldade foi levar adiante uma ação intersetorial tão robusta quanto essa, que buscou envolver todas as Secretarias de Estado. Para que uma política transversal seja implementada, é necessário que os agentes enxerguem a oportunidade da ação conjunta como potencializadora de resultados, e assim proponham alternativas viáveis e estruturadas, ao invés de ideias rasas e proposições idealizadas (ENTREVISTADO A). Desse modo, segundo o Entrevistado A, este Comitê tem a aptidão para construir um plano robusto de ação conjunta e retomar suas atividades, desde que o coordenador do grupo tenha uma postura propositiva e de protagonismo ao invés de atuar apenas de forma reativa e idealizada e, sobretudo, se identifique com os objetivos prevaletentes do Comitê. Apesar disso, a realização das reuniões de modo regular e a estrutura e direcionamento robustos dados ao seu funcionamento, mostram seu potencial como uma instância de coordenação.

6.3 COMITÊ TEMÁTICO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA

O Comitê Temático de Infraestrutura e Logística, coordenado pela Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas (SETOP) e composto pela Secretaria de Estado de Cidades e Integração Regional (SECIR), COHAB, CEMIG, COPASA, SEDINOR e ARMBH, teve sua dinâmica inicial um pouco diferente dos demais. Isso porque na primeira reunião já foi apresentada uma seleção de oito áreas prioritárias para monitoramento, previamente indicada pelo coordenador do grupo e aprovada ou alterada pelos membros do Comitê nesta reunião. São elas:

1. Plano de Obras por Território de Desenvolvimento;
2. Acesso a recursos hídricos no Semiárido Mineiro;
3. Saneamento básico;
4. Regularização fundiária e reorganização territorial;
5. Plano de mobilidade;
6. Ações de apoio à infraestrutura municipal;
7. Habitações de interesse social;
8. Eletrificação Rural – universalização da energia. (COMITÊ TEMÁTICO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA, 2016)

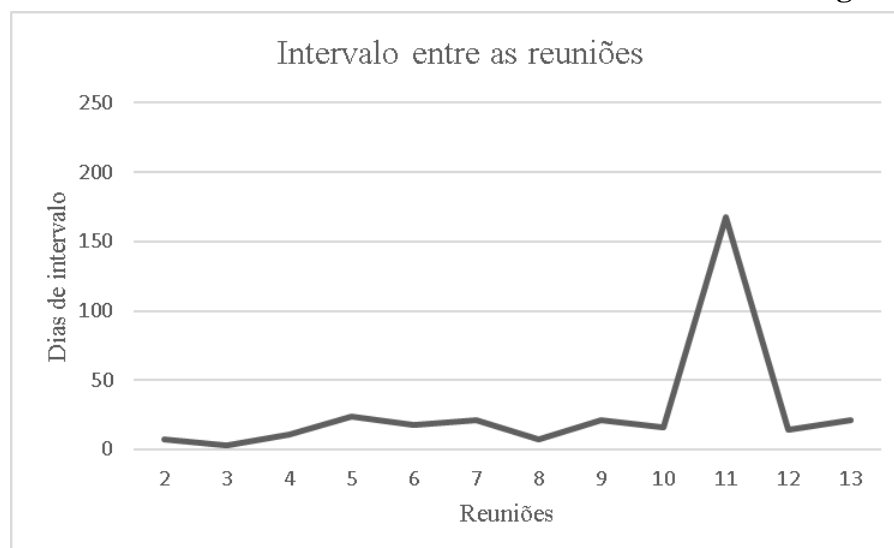
Posteriormente elas passaram a integrar o Pacto pelo Cidadão, com destaque para o Plano de Obras nos Territórios de Desenvolvimento, que consiste em uma subseção própria no Pacto, onde está a organização de todas as obras pactuadas por todos os órgãos e entidades do Estado, divididas por território. Os demais pontos de monitoramento foram modificados e alguns deles decompostos para que se tornassem as ações prioritárias dos Comitês no Pacto pelo Cidadão:

1. Elaboração do estudo técnico-ambiental do Semiárido Mineiro;
2. Plano Estadual de Saneamento Básico – PESB;
3. Promover a regularização fundiária urbana em Minas Gerais;
4. Consolidação do Macrozoneamento Metropolitano e aprovação em lei dos dispositivos de planejamento metropolitano;
5. Apoio à revisão de 11 planos diretores municipais da RMBH;
6. Elaboração do PDDI da RMVA e aprovação, em lei, dos dispositivos de planejamento metropolitano;
7. Construção de habitação de interesse social;
8. Elaboração do plano de mobilidade da Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH);
9. Realizar a revisão do Plano Estratégico de Logística de Transportes de Minas Gerais – PELTMG;
10. Realização de estudo técnico e licitação para concessão de 5 lotes de rodovias. (MINAS GERAIS, 2016d)

Apesar dessa definição das ações prioritárias ter sido feita já na primeira reunião, o grupo não conseguiu se organizar para acompanhar essas ações definidas e avaliar seus resultados. O coordenador do Comitê se apoiava na sua Assessoria de Planejamento (ASPLAN) para dar encaminhamento ao grupo, e não utilizava da Secretaria Executiva para esse fim. Assim, por vezes havia uma duplicidade de competências e responsabilidades, como na proposição das pautas das reuniões que, por haver resistência por parte do coordenador, não era organizada pela SEPLAG, mas também não era levada por ele (ENTREVISTADO D).

Outro desafio enfrentado pelo grupo era a discussão a respeito da realização de obras e investimentos, insustentável frente à crise orçamentário-financeira. Diante disso, com a tentativa de afunilamento das políticas, a discussão passou a centralizar em áreas específicas que não envolviam todos os órgãos membros do Comitê, levando ao resultado natural de aumento do desinteresse dos participantes (ENTREVISTADO A). Assim, por não se tratar de reuniões de caráter resolutivo, não manter uma continuidade no acompanhamento dos gargalos apresentados, não adiantar aos membros os assuntos que iriam ser tratados nessas reuniões para avaliação prévia de necessidade de comparecimento, e não mostrar resultados concretos aos assuntos ali abordados, houve manifestação de insatisfação por parte de alguns membros, frente a um sentimento de não pertencimento e incapacidade de contribuição nas discussões levantadas (ENTREVISTADO D).

Gráfico 3 Reuniões do Comitê Temático de Infraestrutura e Logística



Fonte: Elaboração própria

Desse modo, a periodicidade desse Comitê se mostrou constante até a 10ª reunião, até que entrou em um hiato e teve seus trabalhos retomados apenas seis meses depois, em uma tentativa de recuperação do monitoramento das ações priorizadas, com uma apresentação do status dessas políticas organizada pela Secretaria Executiva. Contudo, ao longo das últimas reuniões realizadas ainda havia uma resistência para a atuação da SEPLAG como Secretaria Executiva – no seu papel de proponente de pautas e mediadora dos diálogos – nesse Comitê, e com a omissão de uma pauta atrativa que mobilizasse todos os membros em prol de uma entrega, ele também foi suspenso (ENTREVISTADO D).

6.4 COMITÊ TEMÁTICO DE SAÚDE E PROTEÇÃO SOCIAL

Coordenado pela SEDESE e composto pelos dirigentes da Secretaria de Estado de Saúde (SES) e Secretaria de Estado de Direitos Humanos, Participação Social e Cidadania (SEDPAC), o Comitê Temático de Saúde e Proteção Social se mostrou atípico desde a primeira reunião. Diante de algumas mudanças na gestão dos órgãos pertencentes a este Comitê, a condução de suas reuniões e sua coordenação foi realizada, na prática, pelo Secretário Executivo dos Comitês – que era o então Secretário-Adjunto da SEPLAG. Além da troca da Secretária da SEDESE entre a 1ª e a 3ª reunião do Comitê, a SEDPAC teve sua Secretária também substituída e a SES não se mostrou inclinada a se responsabilizar pelo Comitê, e assim todas as suas reuniões – que não foram muitas – foram coordenadas pela SEPLAG.

Além da falta de uma liderança que se identificasse ao eixo, a principal força econômico-política do grupo, que era a Saúde, já estava sendo vítima da primeira fase da crise financeira (ENTREVISTADO A) e assim os membros se mostravam desestimulados com a ação do Comitê, alegando dificuldade financeira e orçamentária para cumprir até as tarefas rotineiras, inviabilizando a pactuação de ações mais robustas (COMITÊ TEMÁTICO DE SAÚDE E PROTEÇÃO SOCIAL, 2016a). Houve tentativa de motivação por parte da SEPLAG, e sugestão da criação de um “envelope” de ações com uma diretriz em comum, como aconteceu no Comitê de Educação, Ensino Superior, Esporte, Cultura e Juventude, mas os membros não se mostraram abertos à ideia. Era preciso, contudo, discutir as ações a serem priorizadas, e a SEPLAG também

foi quem guiou essa discussão, apresentando metas iniciais que já teriam sido validadas pelo Governador (COMITÊ TEMÁTICO DE SAÚDE E PROTEÇÃO SOCIAL, 2016b).

A questão financeira era um ponto de estrangulamento muito forte neste Comitê, e até mesmo a divulgação das metas preocupavam seus membros, que as consideravam de difícil alcance frente à situação conjuntural. A pedido do grupo, a Secretaria Executiva se reuniu com a Coordenação Geral dos Comitês a fim de se discutir a situação orçamentária e os recursos disponíveis para a execução das políticas de Saúde e Proteção Social, tendo ficado acordado o recuo nas metas anteriormente previstas, mas ressaltada a urgência para a definição da carteira de ações prioritárias do Comitê de Saúde e Proteção Social, uma vez que este era o que mostrava maior atraso na entrega (COMITÊ TEMÁTICO DE SAÚDE E PROTEÇÃO SOCIAL, 2016c).

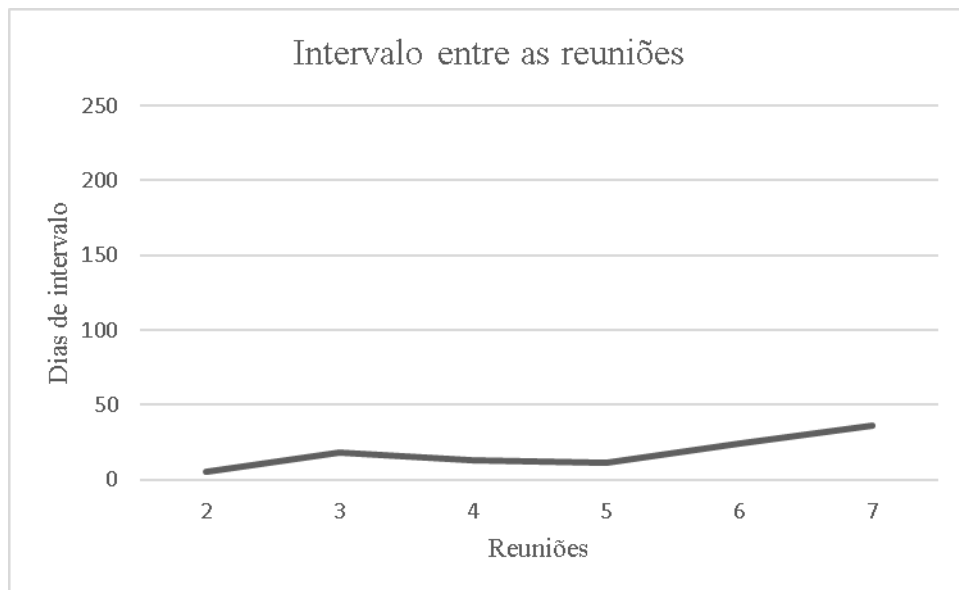
As ações foram então validadas em reunião do Comitê. As ações priorizadas e constantes no Pacto pelo Cidadão são:

1. Implantar Hospitais regionais;
2. Consolidar o Programa de Regionalização da Assistência Farmacêutica;
3. Triplicar o valor gasto para cofinanciamento da Atenção Primária;
4. Ampliar a oferta do SAMU para 9 Regiões Ampliadas de Saúde (RAS);
5. Qualificação profissional em formação inicial e continuada de 7.705 jovens;
6. Cofinanciar 853 municípios com o Piso Mineiro de Assistência Social;
7. Implantação de 123 Equipes Volantes;
8. Atendimento de 4.000 pessoas para fomento aos Empreendimentos Econômicos Solidários de Grupos Populacionais Específicos (Acampamentos e Preassentamentos de Reforma Agrária);
9. Atendimento de 1.000 pessoas para fomento aos Empreendimentos Econômicos Solidários de Comunidades Tradicionais (Quilombolas, Ribeirinhos, Indígenas);
10. Implantação de 17 Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) Regionais;

11. Enfrentamento à Pobreza Rural;
12. Implantação de 17 Centros de Referência em Direitos Humanos.
(MINAS GERAIS, 2016d)

A restrição orçamentária foi um grande empecilho para o funcionamento deste Comitê, mas ainda assim, este é o Comitê Temático com maior número de ações presentes no Pacto. Apesar do grande número de ações pactuadas, não houve abertura ou vontade alguma para que elas fossem monitoradas pelo grupo, ou mesmo houve alinhamento e validação destas ações por todos os seus membros antes da publicação. Frente à essa seleção de ações, foi alegado que se trata de algo com “apelo político, pois não há orçamento para isso” (COMITÊ TEMÁTICO DE SAÚDE E PROTEÇÃO SOCIAL, 2016d), e que devido ao contexto financeiro e imprevisibilidade de recursos, haveria extrema dificuldade em implantar qualquer uma dessas ações.

Gráfico 4 Reuniões do Comitê de Saúde e Proteção Social



Fonte: Elaboração própria

As ações prioritárias, apesar de serem diversas daquelas realmente priorizadas pelos órgãos (que definiram como estratégica a manutenção de suas atividades corriqueiras e operacionais) ainda são acompanhadas de forma intensiva pela SEPLAG, e tem produzido resultados regulares em suas execuções. Contudo, sendo finalizada a etapa de seleção da carteira

de ações prioritárias, o grupo não teve mais nada que o motivasse a se encontrar, e então suas atividades também foram paralisadas (ENTREVISTADO B).

6.5 COMITÊ TEMÁTICO DE SEGURANÇA PÚBLICA

O Comitê Temático de Segurança Pública foi formulado para ser coordenado pela Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e formado pela PMMG, PCMG, CBMMG e GMMG. Após a reestruturação de algumas Secretarias, contudo, a SEDS se desmembrou em Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESP) e Secretaria de Estado de Administração Prisional (SEAP), sendo então o Comitê coordenado pela SESP. Apesar de ter apenas seis órgãos efetivos em sua composição, além da Secretaria Executiva, e do padrão de presentes nas reuniões dos demais Comitês ser de um ou dois representantes por órgão, a média de presentes nas reuniões do Comitê de Segurança Pública é de 30 presentes. Como o eixo de Segurança Pública já apresentava uma cultura de reuniões gerenciais conjuntas entre os órgãos, e se tratando de um sistema complexo e cheio de atores, nunca houve resistência à participação de mais pessoas nessas reuniões (ENTREVISTADO C).

Quanto à dinâmica das reuniões do referido Comitê, a Secretaria Executiva exerce um papel fundamental para seu prosseguimento, sempre fazendo o levantamento das pautas mais relevantes, retomando discussões anteriores a fim de manter uma continuidade e fazer devolutivas, e agendar as reuniões de modo que todos os membros estejam presentes (ENTREVISTADO A). Esse protagonismo da Secretaria Executiva pode ser explicado pela ausência do Secretário da SESP nas reuniões, de modo que a coordenação do Comitê na prática é exercida pelo seu Secretário-Adjunto, em conjunto com o Secretário Executivo dos Comitês (ENTREVISTADO C).

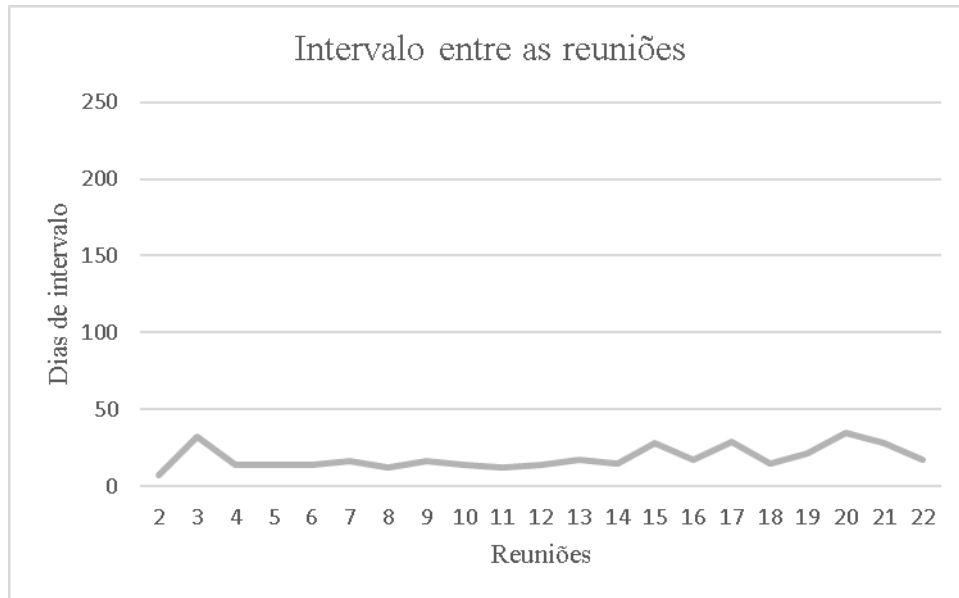
Assim como os demais Comitês, foi estabelecido um Plano de Ações Prioritárias a ser monitorado pelo grupo, que foi discutido e aprovado por seus membros, tendo sido selecionadas as seguintes ações:

1. Construir novas vagas no Sistema Prisional;

2. Implantação e melhoria dos Centros Socioeducativos no Estado de Minas Gerais;
3. Prevenção Social as Violências e Criminalidades;
4. Projeto de Renovação da Frota através da Locação de Viaturas;
5. Expandir o Serviço Operacional do Corpo de Bombeiros Militar;
6. Prestação de Serviço de Qualidade nas Áreas de Identificação de Trânsito e Habilitação. (COMITÊ TEMÁTICO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2016)

No Pacto pelo Cidadão, tais ações estão presentes de forma direta ou indireta, e algumas vezes decompostas para melhor acompanhamento dos resultados.

Apesar de se tratar de áreas autorreferenciadas, com agendas próprias e legítimas, e com isso apresentarem certa dificuldade para a construção de uma agenda comum e compartilhamento de estratégias (ENTREVISTADO A), o eixo de Segurança Pública apresenta um sistema dependente do trabalho conjunto e integrado. Frente a essa demanda, já haviam grupos de trabalho precedentes ao Comitê direcionados aos órgãos e entidades dessa área, e ainda há grupos que funcionam de forma paralela aos Comitês Temáticos, como a Câmara de Coordenação das Políticas de Segurança Pública. Enquanto essa Câmara trata de questões do funcionamento e operacionalidade dos órgãos da Defesa Social, o Comitê, com a presença da SEPLAG como Secretaria Executiva, trata de assuntos mais estratégicos, de interesse direto do Governador (ENTREVISTADO C).

Gráfico 5 Reuniões do Comitê Temático de Segurança Pública

Fonte: Elaboração própria

O Comitê Temático de Segurança Pública apresentou pautas flutuantes, nem sempre relevantes, mas ainda assim houve a persistência por parte da Secretaria Executiva de continuar agendando as reuniões, e a anuência dos membros envolvidos para sua continuidade. Aconteceram múltiplas discussões pertinentes no âmbito do Comitê, e decisões importantes foram tomadas. Contudo, essa não é a regra e ainda faltam a esse Comitê Temático respaldo político e poder coercitivo que o permita pressionar os órgãos em busca de entregas e de prosseguimento das demandas, bem como para recolher informações que subsidiem o monitoramento das ações elencadas como prioridades (ENTREVISTADO C). Além disso, a multiplicidade de grupos de trabalho, câmaras e comitês pode motivar uma sobreposição de competências entre eles. Se os objetivos e a finalidade desses grupos coincidem, isso pode torna-los dispensáveis e desnecessários, levando alguns à ineficácia e possível esvaziamento.

6.6 COMITÊ TEMÁTICO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL

O Comitê Temático de Desenvolvimento Econômico Sustentável, composto pelo titular dos órgãos estaduais SEAPA, SEDECTES, SEMAD, SETUR, BDMG, CODEMIG, CEMIG e INDI, e coordenado pela Secretaria de Estado de Fazenda (SEF), possui, além da legislação

comum a todos os Comitês Temáticos, um Regimento Interno Próprio. De acordo com tal regimento, o Comitê “tem por finalidade propor, articular, integrar e promover políticas e ações nas áreas relacionadas à indústria, comércio, serviços, meio ambiente, turismo, inovação e recursos hídricos” (MINAS GERAIS, 2017). Assim, também ficou estabelecido no Regimento Interno que o grupo se reuniria, obrigatoriamente, quinzenalmente, mediante convocação do coordenador.

Sob respaldo do referido Regimento Interno, as atribuições do Comitê de Desenvolvimento Econômico Sustentável são mais robustas que as dos demais, estando duplamente listadas como competências – na legislação geral aos Comitês e no regimento próprio – o subsídio às decisões estratégicas de governo, a elaboração de estudos e relatórios referentes às áreas de atuação do Comitê, a proposição de alternativas para o desenvolvimento social e econômico de Minas Gerais, o acompanhamento e propulsão de políticas executadas na temática de Desenvolvimento Econômico Sustentável, entre outras questões (MINAS GERAIS, 2017). Assim, era salientado pelo coordenador do Grupo nas reuniões a importância e a complexidade deste Comitê dentro das ações articuladas de governo, sua importância para estruturar um plano de desenvolvimento econômico para Minas Gerais, a intenção de tornar o Estado um facilitador do desenvolvimento econômico e o objetivo do Comitê de resolver gargalos existentes na execução das ações prioritárias de governo (COMITÊ TEMÁTICO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, 2016a).

Identifica-se, assim, que o Comitê de Desenvolvimento Econômico Sustentável possui dinâmica própria, e sob coordenação de uma liderança executiva forte, caracterizada por se abster de debates conceituais e evidenciar soluções para problemas concretos (ENTREVISTADO A), já na primeira reunião foi proposto pelo Coordenador que cada membro do grupo apresentasse iniciativas que poderiam contribuir para que Minas Gerais retomasse o desenvolvimento econômico. Nesse sentido, foi deliberado que como pauta fixa das reuniões estaria a análise da carteira de possíveis investimentos a serem captados pelo Estado, trazida pelo INDI, a fim de que seja verificado para cada um desses investimentos a situação do licenciamento ambiental, a necessidade de infraestrutura, além da possibilidade de incentivo fiscal e infraestrutura de tecnologia necessária, para que se viabilize a instalação de novos empreendimentos no território

mineiro. Assim, fica a cargo do Comitê analisar todos os casos e deliberar a respeito (COMITÊ TEMÁTICO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, 2016a).

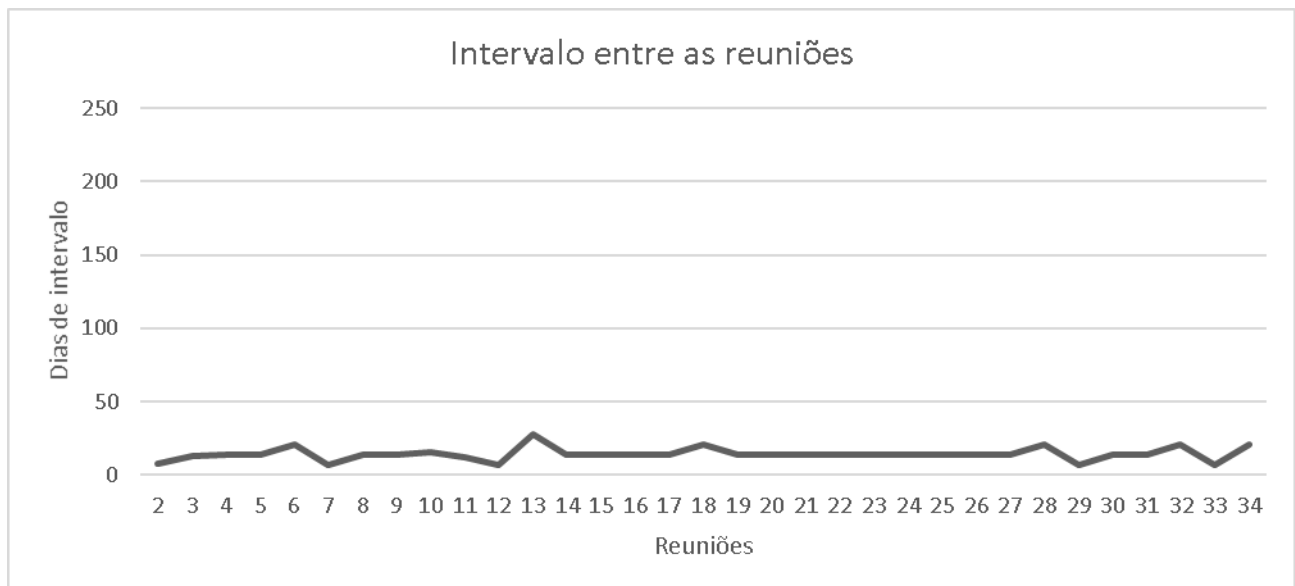
Ao longo das reuniões do grupo, também eram apresentadas propostas de iniciativas para o Governo, além da apresentação de agendas positivas referentes à temática de Desenvolvimento Econômico. Mas, apesar do caminho diferente traçado por este Comitê, ele não deixou de cumprir a diretriz geral dos Comitês Temáticos, quer era a definição de uma carteira de ações prioritárias para monitoramento e contratualização no Pacto pelo Cidadão – mesmo não constando nenhuma da SEF -, sendo elas:

1. Criação do Fundo Único no BDMG visando fomentar o Desenvolvimento Econômico no Estado;
2. Projeto de reciclagem de veículos;
3. Implantação do Núcleo de Análise de licenciamentos dos Projetos Estratégicos do Estado;
4. Relatório dos projetos de atração de investimentos para Minas Gerais que estão sendo acompanhados e destravados pelo Comitê;
5. Plantio de 30 milhões de árvores, visando à recuperação de 20 mil hectares de áreas degradadas;
6. Implantação de Sistema para emissão de certificados de uso insignificante de água. (MINAS GERAIS, 2016d)

A última ação diz respeito a uma pauta também presente no Comitê de Agronegócio e Desenvolvimento Agrário, mas foi proposta e aprovada no âmbito do Desenvolvimento Econômico Sustentável, com o devido respaldo do Secretário da SEF, que providenciou os meios para sua conclusão e solicitou reunião conjunta entre estes dois Comitês para apresentar os andamentos tomados nesse sentido (COMITÊ TEMÁTICO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, 2016b). Assim, “a liderança dele [Secretário da SEF] alterou um problema histórico em Minas Gerais, e foi o Comitê Temático que permitiu que isso acontecesse” (ENTREVISTADO A).

A dinâmica própria dada ao Comitê de Desenvolvimento Econômico Sustentável pelo seu coordenador e a formalização de um Regimento Interno para seu funcionamento fazem com que ele se torne um órgão colegiado estratégico. Ao reunir os protagonistas do Governo em um mesmo espaço de modo regular, com cada membro dotado de total autonomia, e frente a uma liderança robusta, foi provocada uma mesa de compartilhamento e negociação, um espaço de despacho entre eles que permitiu a articulação e fomento de investimentos para Minas Gerais (ENTREVISTADO A).

Gráfico 6 Reuniões do Comitê de Desenvolvimento Econômico Sustentável



Fonte: Elaboração própria

A importância e a complexidade deste Comitê, dentro das ações articuladas de governo, o colocou em uma posição chave para a estruturação de um plano de desenvolvimento econômico para Minas Gerais, guiado pela intenção de tornar o Estado um facilitador para o crescimento econômico (COMITÊ TEMÁTICO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL, 2016a). Assim, tal Comitê se configura como o mais ativo, com reuniões mais frequentes e com mais deliberações e ações concretas resultantes de suas atividades.

7 ANÁLISE

O desafio da administração pública de gerir políticas através de uma rede de organizações pode receber uma variedade de denominações: gestão horizontal, gestão de redes, gestão colaborativa ou gestão colegiada (SPROULE-JONES, 2000). Como verificado na observação do funcionamento dos Comitês Temáticos no geral e de cada um em específico, apenas 33% dos Comitês ainda mantêm suas atividades em andamento. Assim, ao fazer a análise dos mecanismos de coordenação necessários em um arranjo de gestão colegiada, aplicados à realidade dos Comitês Temáticos de Governo, é possível chegar a uma série de resultados que podem explicar o sucesso de alguns grupos enquanto outros sucumbiram.

Uma estrutura colegiada, em geral, significa que só se chega a uma decisão após um processo que envolve discussões, negociação ou voto, e não por uma ordem, ao contrário da estrutura hierárquica. Apesar deste último tipo ser o modelo estrutural majoritário nos desenhos governamentais, mesmo dentro de um contexto em que a Governança Pública pareça ser o modelo administrativo que mais se sobressai, corpos colegiados, como os Comitês Temáticos, parecem estar surgindo cada vez mais como unidades complementares de gestão a estas (EGEBERG, 2010). Tais unidades organizacionais são tecidas de modo mais denso, tanto horizontal quanto verticalmente, resultando em uma espécie de rede administrativa, ou em um mecanismo de *Network*. Acerca da natureza desses mecanismos, Börzel a define como:

[...] um conjunto de relações relativamente estáveis, que são interdependentes e não hierárquicas, ligando entre si uma variedade de atores que compartilham interesses comuns acerca de uma política pública e que intercambiam recursos na busca da consecução desses interesses compartilhados, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de se atingir os objetivos comuns (1997, p.1).

Desse modo, como uma estrutura em rede, pode-se considerar como o meio de comunicação dos Comitês o mecanismo de *network*. Uma das características dessa dinâmica de redes é que as organizações passam a se mover de um sistema primordialmente vertical (comando e controle) para um modelo horizontal (conexão e colaboração), presumindo que haja uma dependência entre as unidades, e não uma relação de hierarquia ou subordinação entre os atores

(FRIEDMAN, 2014; RODRIGUES, 2009). Isso, contudo, não é observado no caso dos Comitês Temáticos, que foram implementados de maneira *top-down*.

“Os Comitês foram decididos no âmbito da coordenação do Governador” (ENTREVISTADO A). Apesar de ter recebido auxílio do Secretário de Planejamento, todo o desenho do conteúdo dos Comitês foi feito pelo Gabinete do Governador, juntamente com ele próprio, sem o apoio ou conhecimento dos demais Secretários de Estado – que posteriormente fariam a composição desses grupos. Nem mesmo o corpo técnico da SEPLAG – que possui uma visão ampla do funcionamento de todos os órgãos e entidades governamentais, bem como suas conexões – participou do processo de definição e composição dos Comitês, e foram chamados apenas quando essas questões já estavam fixadas. Apesar da criação dos Comitês pelo Governador dar a eles um grande empoderamento e respaldo político, o líder máximo do governo estadual não tem como parte de sua agenda a detenção do conhecimento dos processos de coordenação, parâmetros e conexões das ferramentas de gestão da mesma forma que o corpo técnico especializado detém, o que pode prejudicar o desenho criado por ele para esta instância (ENTREVISTADO A).

A motivação para a criação dos Comitês também não foi espontânea, ou instigada pela necessidade de resolução de um problema. Sob o objetivo de empoderar e tornar mais estratégica a ação do secretariado, os Comitês foram concebidos como uma instância política – um apoio ao governador no enfrentamento da crise orçamentário-financeira que buscou dar continuidade na execução de políticas públicas – que deveria discutir assuntos administrativos – monitoramento de ações e resolução de gargalos. Não foi utilizada a gestão colegiada na definição dos seus objetivos, do seu desenho e de suas competências. A duplicidade de funções – política se misturando à administração – e falta da incorporação dos membros do Comitê no seu processo de formulação de forma horizontal podem explicar a desmotivação dos órgãos e entidades para a participação nessa instância.

Como os Comitês foram instituídos de uma forma empurrada, ninguém sabia ao certo do que ele se tratava, então surgiu uma leve desconfiança dos dirigentes envolvidos em relação ao corpo técnico: “o que esse povo está querendo se meter na minha vida?” (ENTREVISTADO C).

A definição dos limites organizacionais e a estratégia a ser utilizada neste arranjo devem determinar sobre quais problemas e soluções os seus membros vão se conscientizar (EGEBERG, 2010). A partir deste pressuposto explica-se a necessidade da formulação de uma carteira de ações prioritárias a serem acompanhadas pelos Comitês: é necessária uma estratégia para a articulação dos atores ali envolvidos. A maioria das autoridades envolvidas nesses corpos colegiados, na maior parte do tempo, parece aceitar bem as expectativas formais quanto aos papéis a serem desempenhados por elas – quando esses papéis são estabelecidos. É mister, portanto, que estejam explicitadas as diretrizes da atuação daquela instância para que se avance nos objetivos pretendidos (EGEBERG, 2010). Embora seu desenho tenha sido bem explicitado, assim como seu objetivo inicial, faltou aos Comitês Temáticos uma diretriz que guiasse as ações dos grupos. “Uma vez que a missão inicial de estabelecer a carteira [de ações prioritárias] foi finalizada, ficou sem direcionamento para quais seriam os próximos passos” (ENTREVISTADO B). Havia uma proposta de governança, de acompanhamento dos projetos prioritários, mas como foi dada uma autonomia e liberdade maiores neste segundo momento, o prosseguimento das atividades ficou a cargo de cada coordenador.

Apesar de as redes serem apresentadas como formas alternativas à tomada de decisão tradicional, ainda se mostra necessária a fixação de normas claras de decisão de funcionamento para que suas atividades não fiquem aquém das expectativas (PETERS, 2008). Desse modo, os Comitês Temáticos estão mais sujeitos a problemas de coordenação e comunicação se as unidades não possuem um alinhamento de objetivos (GOGGIN et al., 1990), sendo mister para o bom funcionamento dos Comitês a existência de uma estratégia bem estabelecida. Apesar de haverem inúmeros *wicked problems* na gestão das políticas públicas, especialmente nas intersetoriais, os Comitês Temáticos não foram criados com o objetivo de resolver tais problemas complexos. A fixação de uma estratégia como essa, por exemplo, ou como a do Comitê Temático de Educação – que se propôs a desenvolver um programa intersetorial no âmbito do Comitê – poderia dar um melhor encaminhamento para os trabalhos dos grupos. A estratégia também foi falha ao não estabelecer uma metodologia que permitisse sua continuidade.

A ausência de três elementos prejudicou o funcionamento do Comitê: 1) Um plano de ação para tratar os gargalos apresentados; 2) Informações para o

monitoramento da execução das ações que foram priorizadas; e 3) O compartilhamento de resultados. (ENTREVISTADO D)

Foi necessário, portanto, que cada Comitê também criasse sua estratégia de funcionamento. O Comitê de Desenvolvimento Econômico Sustentável definiu pautas fixas para deliberações de questões relacionadas ao eixo, o de Educação, Ensino Superior, Esporte, Cultura e Juventude se propôs a implementar um programa intersetorial, e o de Segurança Pública seguiu monitorando assuntos considerados estratégicos pelos seus membros. Os Comitês Temáticos de Saúde e Proteção Social e Agronegócio e Desenvolvimento Agrário não chegaram até uma fase em que não houvesse mais estratégia: se ativeram ao que estava previamente definido sobre seleção de ações prioritárias e monitoramento. Para o Comitê de Infraestrutura e Logística, contudo, a falta de uma estratégia foi crucial para sua descontinuação.

Os encontros do Comitê de Infraestrutura e Logística são se tratavam reuniões resolutivas, de modo que eram apresentadas questões complexas, mas elas não tinham um desdobramento. Não havia continuidade no acompanhamento dos gargalos apresentados, que muitas vezes eram transferidos para outras instâncias a fim de conferir um despacho (ENTREVISTADO D). Quando acontecia a discussão intensiva de uma pauta, muitas vezes havia um afunilamento muito grande, um micro direcionamento que fazia com que nem todos os membros do grupo se sentissem pertencidos ao ambiente (ENTREVISTADO A). As redes presumem a participação de atores com expertise e competência relevantes no que diz respeito às políticas públicas ligadas àquela tônica (FARIA, 2003). Quando nem todos os membros das redes são atingidos pelo conteúdo tratado nas reuniões, o resultado natural é o desinteresse dos participantes e a criação de um sentimento de não-pertencimento ao grupo.

Além de terem estratégias fixadas, as ações de qualquer rede de políticas precisam ser legitimadas, e não importa o quão substancial é a capacidade interna da rede, esta não pode ser efetiva sem o envolvimento das áreas centrais do governo. Assim, para produzir efeitos concretos, uma rede deve ter um ponto que legitime e motive o envolvimento de seus integrantes (PETERS, 2008). O empoderamento dado pelo Governador aos Secretários de Estado para que eles tenham a autonomia decisória no âmbito dos Comitês Temáticos é um exemplo dessa hipótese, dado que um

dos critérios de legitimação dos conselhos gestores reside na autonomia dos membros participantes – e não apenas dos próprios comitês (LYRA, 2014).

Não obstante, mais significativo que o empoderamento do grupo como um todo é a indicação de uma liderança com respaldo político para atuar como coordenador dessa instância. Isso porque o desenvolvimento teórico da governança agora se estende à ideia de meta-governança, que sugere uma espécie de autogoverno, ou governança da governança (PETERS, 2008). Na prática, a meta-governança coloca ênfase na coordenação das redes, de modo a se construir um maior controle dessas instâncias, mas permitindo, ainda, autonomia a esses mecanismos de gestão colegiada (FERRAZ, 2016). Os coordenadores dos Comitês, desse modo, escolhidos pelo Governador, teriam esse papel de coordenar e gerenciar seus grupos, de modo a evitar problemas de responsabilidade e controle. A meta-governança nos Comitês também pode ser percebida pelo estabelecimento de um regimento interno ao Comitê de Desenvolvimento Econômico Sustentável – que dobrou a normatização, as diretrizes e direcionamento desse grupo.

Além de exercerem o papel de meta-governança, os coordenadores também ficam a cargo do principal mecanismo de coordenação dos Comitês: a liderança-executiva. A experiência já demonstrou aos governos que uma liderança efetiva e dinâmica é essencial para a implementação de mudanças significativas em qualquer organização (BACON, 1999). Nesse sentido, também é ponderoso aos Comitês que esse coordenador assuma um papel de líder que motive os membros do grupo e estruture seu funcionamento – admitindo que os líderes deveriam pensar e agir de modo a assegurar o bom funcionamento do grupo ao mesmo tempo em que garanta a realização do trabalho em si (SCHWELLA, 2005).

Motivar a equipe constitui um comportamento orientado para as relações, enquanto realizar o trabalho é tido como um comportamento orientado para a tarefa. Recomenda-se a um líder bem-sucedido que não negligencie nenhum desses aspectos (SCHWELLA, 2005, p. 262)

A liderança executiva aqui, então, mostra-se como uma alternativa à falta de uma estratégia bem estabelecida para os Comitês Temáticos. Os líderes ajudam a dar forma à rede, colaborando na construção de uma identidade institucional (CHRISTENSEN et al., 2007). O desenho dos Comitês Temáticos trata os seis Grupos de Coordenação como congêneres, dando a

mesma abordagem a todos eles. Os eixos temáticos, contudo, possuem dinâmicas diferentes, e cabe ao coordenador de cada um construir essa identidade e motivar a continuidade dos grupos, o que não aconteceu em todos eles.

Desse modo, como principal fator de coordenação, a liderança exerce um papel crucial na trajetória dos Comitês, e pode-se observar problemas desse aspecto em quase todos os grupos. O Comitê Temático de Agronegócio e Desenvolvimento Agrário teve seu coordenador substituído ao longo de suas reuniões, e quando o novo líder adentrou o território do Grupo, as diretrizes ali estabelecidas não diziam respeito às suas crenças e convicções. Caso semelhante aconteceu com o Comitê Temático de Saúde e Proteção Social, que com as trocas do secretariado e desmotivação por parte da Secretaria de Saúde, nunca teve uma liderança que se identificasse ao Comitê. Enquanto no primeiro exemplo o coordenador se sentia no papel de líder e procurou retomar os trabalhos do Comitê, no segundo, esse papel não era exercido na prática por ninguém: o cargo de coordenador estava vago. Cabe aos líderes defender a integridade da rede, construindo sistemas representativos, resolvendo conflitos e criando arranjos de coordenação e colaboração (LEITE, 2011), e se o líder não acredita ou não se enxerga nos objetivos dessa rede, ele perde sua capacidade de influência e motivação. Isso se evidencia pelo fato desses dois grupos serem os com menor número de reuniões realizadas.

Outro caso problemático de liderança acontece no Comitê Temático de Educação, Ensino Superior, Cultura, Esportes e Juventude, no qual há um líder com influência política e a par dos acontecimentos e diretrizes do grupo, mas que é prejudicado por estar em uma posição extremamente desconfortável, em que assume a responsabilidade política de programas sobre os quais tem pouca capacidade de influenciar diretamente (PETERS, 2008). Bakvis e Juillet (2004) chamam atenção para casos de indivíduos que apresentam características de liderança mesmo sem estar posicionados em cargos de líder, mas sim em outra posição no interior da rede. Apesar de nunca ter havido uma reivindicação formal do cargo de liderança pela Secretaria de Educação, seu representante possuía maior domínio, influência e compreensão do principal assunto abordado no grupo, que se resumiu às discussões acerca de um programa intersetorial a ser implementado nas escolas. Um dos motivos apontados pelos entrevistados ao serem questionados sobre a paralisação deste grupo foi o equívoco na nomeação da coordenação deste Comitê para a SEDECTES.

Apesar da liderança ser o principal mecanismo de coordenação, ela não é, sozinha, determinante do sucesso ou insucesso de um grupo. Se, por um lado, o Comitê Temático de Infraestrutura e Logística possuía uma liderança efetiva e dinâmica, com capacidade para liderar as pessoas, liderar as mudanças, construir consensos e fomentar a participação em rede (BACON, 1999), mas ainda assim, não vigorou, por outro lado, o Comitê Temático de Segurança Pública não possui uma figura de líder tão forte, visto que a coordenação exercida por parte do órgão coordenador – SESP – não conta com a imagem do Secretário de Estado, e sim de seu Secretário-Adjunto, sendo que a coordenação exercida por parte da Secretaria Executiva – SEPLAG – é que na prática conduz todo o processo de coordenação e liderança do grupo.

É incontestável, contudo, que o Comitê Temático de maiores resultados – o Comitê Temático de Desenvolvimento Econômico Sustentável – só se encontra nesta posição porque é guiado por uma das maiores figuras de liderança do governo. De acordo com o Entrevistado A, o que explica o êxito deste Comitê realmente é a liderança pessoal, porque além de deter características de liderança e resolutividade como competência pessoal e de ter trajetória de líder, o Secretário da Fazenda ainda tem uma visão sistêmica de Estado que o auxilia nessa gestão. Ele se apresenta como o tipo de líder ideal: aquele que quebra padrões antigos de comportamento, oferecendo a liderança como forma de solução, mas desafiando o grupo a enfrentar os problemas aparentemente sem solução ao invés de exercer um papel de herói com respostas e decisões prontas (SCHWELLA, 2005; HEIFETZ, 1994), vide o prosseguimento que ele deu à questão da outorga do uso insignificante de água e a instigação para que os membros do Comitê propusessem e participassem das formas de atração de investimento do Estado.

É esperado dos Comitês Temáticos que projetos estruturais guiem a troca de informações, os processos coordenativos e a resolução de conflitos, uma vez que tal mecanismo pressupõe a participação de organismos interessados na ação conjunta, de modo que a necessidade de ligações inter-organizacionais passa a ser uma condicionante para a afirmação deste modelo (EGEBERG, 2010; FERRAZ, 2016). Assim, é necessário ao bom funcionamento dos Comitês uma abertura à ação conjunta e ao ajustamento mútuo por parte de seus membros. Nesse sentido, a

instigação da ação conjunta no contexto da Governança Pública, frente a demanda pela cooperação e coordenação entre atores interdependentes, pleiteia um dos três incentivos:

- a) Autoridade, quando B coopera com A porque esta é sua obrigação;
- b) Interesse comum, quando B coopera com A porque acredita que essa ação rumo ao objetivo geral também servirá para seus objetivos próprios; ou
- c) Troca, quando B coopera com A por receber algo de A (O'TOOLE JUNIOR, 2010).

Essas condições seriam o que amarra as organizações nos sistemas multi-organizacionais, e para haver essa predisposição é necessário que os atores enxerguem a interdependência entre seus sistemas, de modo que as organizações buscam agir em conjunto por vontade própria, mas sobretudo porque percebem que não conseguem atingir os seus objetivos isoladamente (RODRIGUES, 2009; LEITE, 2011). Isso porque os custos de trabalhar em redes são frequentemente subestimados e, portanto, as vantagens de participar dos Comitês devem ser superiores a eles. O tempo gasto em reuniões, o compartilhamento de visão e estrutura, a produção de documentos e a exigência de relatórios são exemplos de custos despendidos em grupos colegiados (BAKYIS; JUILLET, 2004). Isso explica a indisposição dos eixos de Saúde e Proteção Social e Infraestrutura e Logística com a atuação dos Comitês: por não enxergarem vantagens tangíveis provenientes dessas reuniões, a ação conjunta parece mais prejudicial do que benéfica a eles.

Além disso, ainda há a existência da incerteza nas relações estabelecidas nesses ambientes, o que também pode gerar a resistência das organizações ao envolvimento nesses arranjos (CHISHOLM, 1989). Desse modo, quando não há histórico de relações anteriores, os atores devem estar dispostos a assumir algum risco, a fim de iniciar a colaboração e buscar as metas definidas em comum. A colaboração deve primeiro tomar pequenos passos em direção a algum nível modesto de confiança, e caso haja sucesso, a crença de que as partes podem ser confiáveis leva a passos mais ambiciosos (HUXHAM, 2003). Assim, aqueles eixos que não possuíam um histórico de grupos de atuação conjunta apresentaram maior indisposição à ação dos Comitês.

Sob esse argumento, pode-se encontrar uma explicação para a persistência do Comitê Temático de Segurança Pública, que apesar de não apresentar uma liderança robusta dentro do eixo – mas sim por parte da Secretaria Executiva – já possuía uma cultura de reuniões gerenciais conjuntas. Já havia, de modo prévio ao Comitê, uma política de integração dos órgãos, sendo tradicional esse trabalho conjunto. A teoria da aprendizagem organizacional acredita que a armazenagem de informações baseadas na história da organização permite que essas informações sejam resgatadas e utilizadas como apoio à tomada de decisões – seja esse um conhecimento organizacional ou um sistema de crenças (ZANGISKI; LIMA; COSTA, 2009). Assim, pela base de conhecimento e pelo *know how* de experiências anteriores, os atores envolvidos no Comitê de Segurança Pública mostram-se abertos ao grupo por terem sido bem-sucedidos em tentativas anteriores de ação conjunta.

De modo sintético, pode-se considerar como os principais mecanismos de coordenação para que os Comitês Temáticos sejam eficazes os seguintes:

Quadro 6. Coordenação nos Comitês Temáticos de Governo

Principal Mecanismo de Coordenação	Liderança executiva
Meio de comunicação	Mecanismo de <i>Network</i>
Instrumentos auxiliares	Estrutura Estratégia Ajustamento mútuo Ação conjunta Meta-governança

Fonte: Elaboração Própria

Em suma, sob a perspectiva da coordenação governamental, o motivo para o insucesso dos quatro Comitês Temáticos que não foram levados adiante foram as suas falhas de coordenação. Quanto aos que ainda mantém um funcionamento regular, o de Desenvolvimento Econômico Sustentável se justifica pela presença de uma vigorosa liderança, de uma estratégia bem estabelecida e pela presença forte de uma meta-governança. O Comitê Temático de Segurança

Pública, por outro lado, pode ser explicado mais sob uma perspectiva de não-paralisação do que de continuidade propriamente dita, uma vez que ainda falta uma liderança forte e um plano de ação bem estabelecido. Sua persistência, contudo, se explica pela predisposição à ação conjunta e orientação para políticas integradoras, de modo que não apresentam resistência ao agendamento de reuniões, à discussão e às deliberações colegiadas.

Quadro 7. Falhas de coordenação nos Comitês Temáticos de Governo

Comitê Temático	Ainda está em funcionamento?	Especificidades	Falhas de coordenação
Desenvolvimento Econômico e Sustentável	Sim	Forte liderança executiva, tomada de decisões estratégicas, ações concretas	Não apresenta falhas visíveis
Segurança Pública	Sim	Receptividade à ação conjunta, existência de outros grupos de ação conjunta	Ausência de uma liderança robusta
Agronegócio e Desenvolvimento Agrário	Não	Dificuldade de sintonização de agendas, necessidade de integração das áreas, falta de mobilização efetiva para sua retomada	Troca de liderança e perda de identidade
Infraestrutura e Logística	Não	Forte liderança executiva, falta de uma pauta comum, indisposição com a Secretaria Executiva	Indisposição à ação conjunta, ausência de estratégia
Saúde e Proteção Social	Não	Restrição orçamentária gerou dificuldades para a continuação de ações rotineiras dos órgãos, impossibilitando a pactuação de ações estratégicas	Ausência de liderança e indisposição à ação conjunta
Educação, Esportes, Ensino Superior, Cultura, Esporte e Juventude	Não	Proposição de um programa intersetorial robusto, estratégia bem delimitada, a falta de vontade política desmotivou o grupo	Liderança sem legitimação do grupo

Fonte: Elaboração própria

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar a concepção e o funcionamento dos Comitês Temáticos de Governo em Minas Gerais, a fim de responder ao questionamento: “de que forma os mecanismos de coordenação identificados nos Comitês Temáticos contribuem para o seu sucesso na busca pela coordenação intersetorial?”. Assim, ao realizar o estudo desses Comitês, foram identificados quatro principais instrumentos de coordenação que são indispensáveis para seu funcionamento com excelência: **liderança executiva, estrutura horizontal, fixação de estratégia e abertura à ação conjunta.**

A necessidade de tantos mecanismos assim para coordenar uma instância deliberativa se explica por um simples motivo: as redes, por si só, são difíceis de gerir. Isso porque apesar de o modelo de gestão colaborativa – ou em redes – servir para que se alcance a coordenação entre diferentes setores e unidades, em uma suposta condição na qual os atores principais concordam nos objetivos e formas, se existisse tal nível de acordo entre eles não seria necessário a criação das redes. Trata-se de uma estrutura intrinsecamente conflitiva (PETERS, 2008). Como abordado ao longo deste estudo, frente à complexidade da ação conjunta, é estritamente necessária a utilização de mecanismos de coordenação, para que se atinja uma convergência e sincronização de ações, de modo a fazer com que as unidades façam parte de um mesmo concerto – cada uma tocando seu instrumento num momento determinado (LEITE, 2011).

A implementação, ou mesmo a gestão de uma política pública, realizada por um único órgão é substancialmente distinta daquela que requer cooperação e coordenação de várias organizações. As rotinas entre duas unidades são diferenciadas e as linguagens especializadas, de modo que a atuação interorganizacional apresenta desafios particularmente intimidadores (O'TOOLE JUNIOR, 2010). Os órgãos e entidades da administração pública estadual tem ciência disso, e para que essa ação conjunta seja atingida se faz necessário uma série de incentivos, que na prática vão além da simples interdependência. Assim, os fatores relacionados à composição do pessoal e da liderança do Comitê Temático têm impacto significativo sobre a coordenação dessa instância (LEITE, 2011).

Infere-se, assim, que a **liderança** é o principal fator de integração dos Comitês Temáticos, exercendo notável influência no que diz respeito ao andamento dos trabalhos dos Comitês e seu papel como mecanismo de gestão de políticas públicas, sendo mister o papel do líder tanto na definição do que será prioritário àquele Comitê quanto na seleção da dinâmica que será utilizada para o tratamento deste assunto estratégico. Em síntese, por não haver uma estratégia – outro fator de integração importante nessa esfera – previamente estabelecida para o funcionamento dessa instância, a liderança é quem validará esse fator, dando as diretrizes, objetivos, finalidade e detalhes de funcionamento para aquele grupo.

Juntamente com a liderança, outro fator que se mostrou crucial para o sucesso ou insucesso de um Comitê foi a **abertura à ação conjunta**. Os custos de se trabalhar em redes são frequentemente subestimados, e para que a ação conjunta seja válida, os benefícios advindos dela devem superar esses custos (BAKVIS; JUILLET, 2004). Alguns dos custos identificados nos Comitês Temáticos incluem: tempo gasto em reuniões, criação de visão e estrutura compartilhadas, criação de relatórios e atas, criação de pautas a serem abordadas nas reuniões e tempo gasto com monitoramentos e despachos. Os ganhos advindos da ação conjunta nos Comitês têm o potencial de superarem esses custos, contudo a maioria dos atores não enxerga isso em um primeiro momento, a não ser que este grupo já tenha a experiência de trabalho conjunto e integrado, e conheça os ganhos em coordenação que podem ser obtidos através dele – caso do eixo de Segurança Pública.

Brass et al. (2004) aponta como motivos que influenciam a cooperação interorganizacional quatro fatores: 1. Adquirir recursos; 2. Reduzir a incerteza; 3. Aumentar a legitimidade; e 4. Atingir objetivos coletivos. Em suma, para que esses fatores sejam alcançados e sirvam como real influxo para a ação conjunta, é necessário que haja ou um líder que motive o grupo à atuação intersetorial, ou uma predisposição à ação conjunta. Caso contrário, os custos de se realizar aquela ação desencorajam os atores à participação no grupo, antes mesmo de algum benefício ser alcançado.

Uma terceira maneira de chamar a atenção dos atores envolvidos para a participação efetiva em um grupo de deliberação colegiada é através da **fixação de uma estratégia** que defina

os valores, as diretrizes, os objetivos e a finalidade para as atividades desenvolvidas pelo Comitê, concentrando os esforços do grupo para uma direção estabelecida. Através desse direcionamento, os membros do grupo estariam cientes do papel a ser desempenhado por cada um naquela instância e dos passos a serem tomados para que o objetivo fosse alcançado.

A **estrutura horizontal**, que nos Comitês Temáticos advém do mecanismo de *network*, se mostra como um meio de coordenação complementar, uma vez que é necessária sua definição para que o grupo funcione de forma colegiada, mas que sem a mobilização e disposição dos atores envolvidos para a participação no grupo, tem suas competências esvaziadas. Nenhuma estrutura é colegiada se seus atores não participam do processo e constroem juntos soluções e deliberações, e nenhuma estratégia é eficaz se não há motivação para seu seguimento. Por isso, ao analisarmos as razões pelas quais alguns Comitês não lograram a construção de um funcionamento efetivo para seu grupo, os principais motivos se resumem à: falta de uma liderança devida, robusta e engajada; e indisposição à ação conjunta.

Sob a visão dos entrevistados, além de liderança e inclinação para a ação conjunta, também falta para o bom funcionamento de alguns Comitês um maior respaldo político da instância, de modo a provocar mudanças profundas e impactar efetivamente no andamento das políticas e na gestão dos órgãos. De acordo com o Entrevistado C, se o monitoramento identificou que há algo problemático em alguma política, a reunião do Comitê Temático deveria servir de pressão para a resolução dessa questão, de modo que os gargalos sejam resolvidos. Assim, se em alguns grupos é possível perceber nas reuniões o impacto daquela instância, sendo comum o uso de falas como “podemos agilizar essa questão sob o respaldo político do Comitê”, em outros, esse respaldo não era legítimo.

Outra questão apontada pelos entrevistados é o lapso de influência da Secretaria Executiva que, se em alguns grupos detém sua autoridade devida, chegando até a exercer sua coordenação, em outros, sua presença é indesejada e seu apoio não é utilizado. Sendo uma instância de governança central do Estado, a Secretaria teria a capacidade de realizar as conexões necessárias e pressionar o andamento de questões fora das reuniões dos Comitês, um potencial desperdiçado em alguns casos. É necessária aos grupos colegiados a presença de um mediador entre as partes,

um elemento que facilite essa ação conjunta e garanta que as soluções estejam de acordo com os objetivos estatais (RODRIGUES, 2009). A Secretaria Executiva detém essa faculdade, contudo não foi aproveitada por todos os grupos.

Apesar da falha de implementação do modelo, levando em conta que 66% dos grupos sucumbiram, vários benefícios foram apontados pelos entrevistados como resultados dos Comitês Temáticos. A formulação de uma carteira de ações prioritárias, por exemplo, foi realizada por todos os grupos e, mesmo que não houvesse um monitoramento dessas ações por eles, as ações ainda são consideradas estratégicas e são acompanhadas de forma intensiva pela SEPLAG, além de comporem o Pacto pelo Cidadão e, portanto, se tratarem de entregas pactuadas e com grande visibilidade (ENTREVISTADO B). O fortalecimento da rede de relacionamentos e a articulação de governo também foi outro proveito citado, uma vez que a mera reunião dos dirigentes de diferentes órgãos já possibilitou o compartilhamento das políticas implementadas em cada setor, permitindo a descoberta de ações desconhecidas e verificação de possíveis sobreposições de políticas. Esse agrupamento de dirigentes também permitiu que novas ideias surgissem no meio das reuniões – ideias que, mesmo que soltas, posteriormente eram apropriadas pelos responsáveis pelas políticas (ENTREVISTADO D; ENTREVISTADO E).

Foi apontada pelos entrevistados a existência de uma proposta de redefinição do papel dos Comitês, como uma tentativa de rever e reaver os inativos. Segundo o Entrevistado B, seria uma reestruturação que ainda deixaria nas mãos dos coordenadores a dinâmica do funcionamento dos Comitês, e eliminaria do decreto questões cerradas, como a periodicidade das reuniões. Já há uma proposta de um novo modelo de governança para os Comitês, que propõem inclusive um regimento interno próprio a cada um e as linhas de atuação próprias. Contudo, não há uma previsão para quando essa revisão será feita.

Como conclusão a este estudo, depreende-se que os Comitês Temáticos se tratam de uma instância com potencial para a tomada de decisões colegiadas, encaminhamento de questões estratégicas e resolução de gargalos. É necessário ao Governo que haja essa arena intersetorial para que as políticas sejam coordenadas. A multiplicidade de órgãos e entidades do Governo de Minas Gerais muitas vezes faz com que haja políticas sobrepostas, o que gera ineficiência de gastos ao

financiar dois ou mais projetos com a mesma finalidade, e ineficácia de resultados pelo desconhecimento de um órgão dos efeitos alcançados por algum outro. Além disso, há a obstrução na troca de experiências, o que poderia potencializar os resultados de alguma política já previamente implementada.

Para que todos funcionem de maneira ótima, contudo, a revisão do modelo de governança é necessária. Mostra-se mister para o sucesso de um Comitê a indicação da sua coordenação. Trata-se de um cargo político, que deve ser entregue a um líder de fato, que seja capaz de, em consenso com Chiavenato (2010) conduzir, motivar e influenciar os liderados para que contribuam da melhor forma com os objetivos do grupo. Se não houver um líder para instigar a ação conjunta, dar contornos à estratégia do grupo e tornar o Comitê Temático uma arena de fato estratégica, os resultados alcançados com a reforma serão da mesma forma insatisfatórios. Para os indivíduos já engajados com a ideia de uma instituição, ela adquire um grande valor organizacional. No entanto, aos olhos dos demais atores, essa organização poderia ser completamente dispensável. Assim, sob a perspectiva política, as organizações só se tornam instituições verdadeiras à medida que simbolizam aspirações da comunidade (EGEBERG, 2010). É papel do líder-coordenador tornar seu Comitê uma instituição.

Em conjunto com a liderança, para que o coordenador possa dar seus contornos e as aspirações adequadas ao seu Comitê, é necessário que haja a possibilidade de customização dos Comitês de acordo com as características de cada grupo. Cada um dos eixos temáticos apresenta uma necessidade de coordenação distinta. Se, por um lado, a criação dos Comitês se deu de maneira unilateral e foi uma deliberação *top-down*, por outro lado, sendo um espaço de gestão colegiada, suas novas definições devem ser feitas de acordo com essa estrutura: de maneira horizontal, deliberada pelos seus membros, de modo consensual e de acordo com as reais demandas desses atores. Os casos de sucesso do modelo – os Comitês que ainda se mantêm em funcionamento – comprovam que é possível atingir a coordenação intersetorial por meio de câmaras temáticas deliberativas. Os Comitês Temáticos só precisam de adequações em seu desenho para que possam, de fato, lograr sucesso como instâncias de coordenação setorial.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente.** Brasília: ENAP, 1997. (Cadernos ENAP, n. 10).

ABRUCIO, Fernando Luiz. A Coordenação Federativa no Brasil: A Experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p.41-67, jun. 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 41, p.67-86, jan. 2007.

ABRUCIO, Fernando Luiz; PEDROTI, Paula; PÓ, Marcos Vinicius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva (Org.). **Burocracia e política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI.** Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 27-72.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. Federalismo e proteção social: a experiência brasileira em perspectiva comparada. In: Seminário Pacto Federativo e Guerra Fiscal no Brasil, 1., 2000, São Paulo. **Seminário Pacto Federativo e Guerra Fiscal no Brasil.** São Paulo: FGV, 2000. p. 01 - 90.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Projeto da reforma administrativa é aprovado pelo Plenário.** 2016. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2016/07/05_plenario_aprovacao_pl_reforma_administrativa.html>. Acesso em: 05 jul. 2017.

ANCÂNTARA, Valderí de Castro; PEREIRA, José Roberto; SILVA, Érica Aline Ferreira. Gestão Social e Governança Pública: aproximações e (de)limitações teórico-conceituais. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 17, p.11-29, dez. 2015.

ANDRADE, Jackeline Amantino de. Redes de Atores: Uma Nova Forma de Gestão das Políticas Públicas no Brasil? **Gestão & Regionalidade**, São Caetano do Sul, v. 22, n. 64, p.52-66, ago. 2006.

ANDRADE, Régis de Castro; JACCOUD, Luciana (Org.). **Estrutura e organização do Poder Executivo.** Brasília: ENAP/PNUD, 1993.

ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de. **Responsabilização na reforma do sistema de saúde: Catalunha e Brasil.** Rio de Janeiro: FGV, 2010.

ARRETCHE, Marta. **Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil.** Rio de Janeiro: FGV/FIOCRUZ, 2012. 232 p.

ARRETCHE, Marta. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 24, p.69-85, jun. 2005.

AXELROD, Robert; COHEN, Michael. **Harnessing Complexity: Organizational Implications of a Scientific Frontier**. New York: Basic Books, 2001. 208 p.

BACON, Kevin. Além da capacitação: desenvolvimento de líderes para o setor público. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 4, n. 50, p.81-91, dez. 1999.

BAKVIS, Herman; JUILLET, Luc. **O desafio horizontal: ministérios setoriais, órgãos centrais e liderança**. Brasília: ENAP, 2004. (Cadernos ENAP, 27).

BANDEIRA, Pedro. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. Brasília: Ipea, 1999. (Texto para discussão, 630).

BARONAS, Roberto Leiser (Org.). **Identidade Cultural e Linguagem**. Campinas: Pontes, 2005. 235 p.

BATEMAN, Thomas S.; SNELL, Scott A. **Administração: construindo vantagem competitiva**. São Paulo: Atlas, 1998.

BINGHAM, Lisa Blomgren; NABATCHI, Tina; O'LEARY, Rosemary. The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government. **Public Administration Review**, [S.l.], v. 65, n. 5, p.547-558, out. 2005.

BRANS, Marleen. Administração pública comparativa: da teoria geral a estruturas gerais. In: PETERS, B Guy; PIERRE, Jon. **Administração Pública: coletânea**. Brasília: ENAP, 2010. Cap. 19. p. 419-446.

BRASIL. Decreto nº 8243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Dec 8.243/2014**. Brasília: Imprensa Nacional, 26 maio 2014. n. 98.

BRASS, Daniel J. et al. Taking Stock of Networks and Organizations: A Multilevel Perspective. **Academy Of Management Journal**, [S.l.], v. 47, n. 6, p.795-817, 1 dez. 2004.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 1, p.7-40, abr. 1996.

BRINKERHOFF, Derick W. Coordination issues in policy implementation networks: An illustration from Madagascar's Environmental Action Plan. **World Development**, Maryland, v. 24, n. 9, p.1497-1510, set. 1996.

BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. Inteligencia administrativa para abordar “problemas malditos”? El caso de las comisiones interdepartamentales. **Gestión y Política Pública**, Cidade do México, v. 24, n. 1, p.85-130, jun. 2015.

BURGESS, Michael. Federalism and federation: a reappraisal. In: BURGESS, Michael; GAGNON, Alain (Org.). **Comparative federalism and federation**. Toronto: University Of Toronto Press, 1993. p. 3-15.

BÖRZEL, Tanja. What's So Special About Policy Networks?: An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance. **European Integration Online Papers**, [S.l.], v. 1, n. 16, p.1-28, ago. 1997.

CAMPOS, Eder Sá Alves; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. Gestão por Resultados em Minas Gerais: Análise Crítica Arranjo Incremental de Monitoramento e Avaliação. In: Encontro Da ANPAD, 33., 2009, São Paulo. **XXXIII Encontro da ANPAD**. São Paulo: ANPAD, 2009. p. 1 - 16.

CARDOSO JUNIOR, José Celso. Política e planejamento no Brasil: balanço histórico e propostas ao Plano Plurianual 2020-2023. In: CARDOSO JUNIOR, José Celso (Org.). **Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa - elementos para o pensar e o agir**. Brasília: IPEA, 2015. p. 135-170.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto e Contexto Enfermagem**, Florianópolis, v. 15, n. 4, p.679-684, out. 2006.

CARNEIRO, Ricardo. **Economia do setor público**. Belo Horizonte: Notas de Aula, 2015. Color.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de Paula Duque. **Gestão pública no Brasil do século XXI: tendências reformistas e o desafio da profissionalização**. Belo Horizonte: FIOCRUZ, 2016.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão Pública no Século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: IPEA, 2011.

CASTRO, Marcos de; GONÇALVES, Sandro Aparecido. Contexto institucional de referência e governança de redes: estudo em arranjos produtivos locais do. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p.1281-1304, out. 2014.

CHIAVENATO, Idalberto. **Gestão de Pessoas**. Barueri: Manole, 2014.

CHISHOLM, Donald. **Coordination Without Hierarchy: informal structures in multi-organizational systems**. Oakland: University Of California Press, 1989.

CHRISTENSEN, Tom et al. **Organization Theory and the Public Sector: Instrument, Culture and Myth**. New York: Routledge, 2007.

CILLIERS, Paul. Complexity, Deconstruction and Relativism. **Theory, Culture & Society**, London, v. 22, n. 5, p.255-267, out. 2005.

CKAGNAZAROFF, Ivan Beck; ABREU, Bruno Valadares de. A Governança em Planejamento e Desenvolvimento Local: Análise Teórica. In: Encontro Da Associação Nacional De Pós-Graduação E Pesquisa Em Planejamento Urbano E Regional, 8., 2009, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: Enanpur, 2009. p. 1 - 22.

COHEN, Jean Louise. Sociedade Civil e Globalização: Repensando Categorias. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p.419-459, dez. 2003.

COMITÊ TEMÁTICO DE AGRONEGÓCIO E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Ações prioritárias**. Belo Horizonte, 2016a. 15 slides, color.

COMITÊ TEMÁTICO DE AGRONEGÓCIO E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Modelo de Gestão: Agronegócio e Desenvolvimento Agrário**. Belo Horizonte, 2016b. 12 slides, color.

COMITÊ TEMÁTICO DE AGRONEGÓCIO E DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Ata da 6ª reunião realizada no dia 11 de maio de 2017**. Belo Horizonte, 2017.

COMITÊ TEMÁTICO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL. **Ata da 1ª reunião realizada no dia 10 de maio de 2016**. Belo Horizonte, 2016a.

COMITÊ TEMÁTICO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL. **Ata da 1ª reunião conjunta com o Comitê Temático de Agronegócio e Desenvolvimento Agrário realizada no dia 14 de outubro de 2016**. Belo Horizonte, 2016b.

COMITÊ TEMÁTICO DE EDUCAÇÃO, ENSINO SUPERIOR, CULTURA, ESPORTES E JUVENTUDE. **Ata da 1ª reunião realizada no dia 11 de maio de 2016**. Belo Horizonte, 2016a.

COMITÊ TEMÁTICO DE EDUCAÇÃO, ENSINO SUPERIOR, CULTURA, ESPORTES E JUVENTUDE. **Ata da 4ª reunião realizada no dia 21 de junho de 2016**. Belo Horizonte, 2016b.

COMITÊ TEMÁTICO DE EDUCAÇÃO, ENSINO SUPERIOR, CULTURA, ESPORTES E JUVENTUDE. **Ata da 6ª reunião realizada no dia 11 de agosto de 2016**. Belo Horizonte, 2016c

COMITÊ TEMÁTICO DE INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA. **Ata da 1ª reunião realizada no dia 10 de maio de 2016**. Belo Horizonte, 2016.

COMITÊ TEMÁTICO DE SAÚDE E PROTEÇÃO SOCIAL. **Ata da 1ª reunião realizada no dia 11 de maio de 2016**. Belo Horizonte, 2016a.

COMITÊ TEMÁTICO DE SAÚDE E PROTEÇÃO SOCIAL. **Ata da 2ª reunião realizada no dia 16 de maio de 2016**. Belo Horizonte, 2016b.

COMITÊ TEMÁTICO DE SAÚDE E PROTEÇÃO SOCIAL. **Ata da 4ª reunião realizada no dia 16 de junho de 2016**. Belo Horizonte, 2016c.

COMITÊ TEMÁTICO DE SAÚDE E PROTEÇÃO SOCIAL. **Ata da 6ª reunião realizada no dia 21 de julho de 2016.** Belo Horizonte, 2016d.

COMITÊ TEMÁTICO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Ações prioritárias.** Belo Horizonte, 2016. 8 slides, color.

CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da. **Abordagem Estruturalista da Burocracia.** Belo Horizonte: Aulas de Teoria Geral da Administração, 2014. Color.

DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança Territorial e Desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. In: Conferência Do Desenvolvimento, 2., 2011, Brasília. **Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos.** Brasília: Ipea, 2011. p. 1 - 20.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. The New Public Service: Serving Rather than Steering. **Public Administration Review**, [S.l.], v. 60, n. 6, p.549-559, dez. 2000.

DIAS, Ana Gabriela Caldeira. A gestão por trás do “Choque de Gestão”: um estudo da Reforma Gerencial no Governo de Minas Gerais (2003-2012). In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, 6., 2013, Brasília. **Anais...** Brasília: CONSAD, 2013. p. 1 - 24.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade.** Rio de Janeiro: FGV, 1997.

DINIZ FILHO, Paulo Ricardo. **Choque ou gestão?** Federalismo e reforma do Estado em Minas Gerais. Curitiba: Appris, 2016.

DRAIBE, Sônia Miriam. **A experiência internacional sobre a intersetorialidade da ação pública.** Campinas: NEPP/CESIT, 2007. (Relatório de Pesquisa).

DRYZEK, John S. Legitimidade e economia na democracia deliberativa. In: COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos (Org.). **Participação e deliberação:** teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: 34, 2004. p. 41-62.

EGERBERG, Morten. Implicações da estrutura burocrática: uma perspectiva organizacional. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Org.). **Administração Pública:** coletânea. Brasília: Unesp, 2010. Cap. 6. p. 149-178.

ELAZAR, Daniel. **Exploring Federalism.** Tuscaloosa: The University Of Alabama Press, 1987. 335 p.

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO. **Apresentação.** 2013. Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php/apresentacao>>. Acesso em: 29 ago. 2017.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s.l.], v. 18, n. 51, p.21-29, fev. 2003.

FERNANDES, Fernando Manuel Bessa. Considerações Metodológicas sobre a Técnica da Observação Participante. In: MATTOS, Ruben Araujo de; BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria (Org.). **Caminhos para Análise das Políticas de Saúde**. Porto Alegre: Rede Unida, 2015. Cap. 16. p. 487-507.

FERRAZ, David Alexandre Correia. Governança integrada, administração pública e perfil dos seus dirigentes: como potencializar a inovação na resolução de problemas societários. In: Congreso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública, 21., 2016, Santiago. **Conference Paper**. Santiago: CLAD, 2016. p. 1 - 40.

FOX, Charles Johnson; MILLER, Hugh T. **Postmodern Public Administration: Toward Discourse**. Thousand Oaks: Sage, 1995.

FREDERICKSON, H. George. The Repositioning of American Public Administration. **Ps: Political Science and Politics**, [S.l.], v. 32, n. 4, p.701-712, dez. 1999.

FRIEDMAN, Thomas. **O mundo é plano: uma Breve História do Século XXI**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

FUINI, Lucas Labigalini. Compreendendo a governança territorial e suas possibilidades: Arranjos Produtivos Locais (APL) e circuitos turísticos. **Interações**, Campo Grande, v. 13, n. 1, p.93-104, jan. 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GILL, Rosalind. Análise de Discurso. In: BAUER, Martin; GASKELL, George. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2003. Cap. 10. p. 244-271.

GOGGIN, Malcolm L. et al. **Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation**. [S.l.]: Scott Foresman & Co, 1990.

HEIFETZ, Ronald. **Leadership without easy answers**. Cambridge: The Belknap Press Of Harvard University, 1994.

HEYMANN, Phillip B. The Problem of Coordination: Bargaining and Rules. **Harvard Law Review**, Cambridge, v. 86, n. 5, p.797-877, mar. 1973.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons? **Public Administration**, [S.l.], v. 69, n. 1, p.3-19, mar. 1991.

HOOD, Christopher. The “New Public Management” in the 1980s: variations on a theme. **Accounting, Organizations And Society**, [S.l.], v. 20, n. 2, p.93-109, abr. 1995.

HOOD, Christopher; JACKSON, Michael W.. **Administrative Argument**. [S.l.]: Dartmouth Pub Co, 1991.

HUXHAM, Chris. Theorizing collaboration practice. **Public Management Review**, [S.l], v. 5, n. 3, p.401-423, set. 2003.

JUNQUEIRA, Luciano A. Prates. Descentralização e intersetorialidade: a construção de um modelo de gestão municipal. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p.11-22, abr. 1998.

KISSLER, Leo; HEIDEMANN, Francisco. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p.479-499, jun. 2006.

KLIJN, Erik-hans; SKELCHER, Chris. Democracy and governance networks: compatible or not?. **Public Administration**, Malden, v. 85, n. 3, p.587-608, fev. 2007.

KLIKSBERG, Bernardo. Uma gerência pública para os novos tempos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 45, n. 1, p.119-142, jan. 1994.

KOEN, Verhoest et al. **How coordination and control of public organizations by government interrelate: an analytical and empirical exploration**. 2004. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/241543428_How_coordination_and_control_of_public_organizations_by_government_interrelate_an_analytical_and_empirical_exploration>. Acesso em: 07 out. 2017.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEITE, Juliana Pires de Arruda. **A coordenação na implementação interorganizacional de políticas**: Elementos para um referencial analítico. 2011. 185 f. Tese (Doutorado) - Curso de Curso de Desenvolvimento Econômico, Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2011.

LICIO, Elaine Cristina; MESQUITA, Camile Sahb; CURRALERO, Claudia Regina Baddini. Desafios para a coordenação intergovernamental do Programa Bolsa Família. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 51, n. 5, p.458-470, set. 2011.

LIMA JUNIOR, Olavo Brasil de. As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 2, p.5-30, jun. 1998.

LINDBLOM, Charles. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, [s.l], v. 39, n. 6, p.517-526, nov. 1979.

LOTTA, Gabriela Spanghero; GONÇALVES, Renata; BITELMAN, Marina. A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 19, n. 64, p.2-18, jun. 2014.

LYRA, Rubens Pinto. A democracia participativa na gestão pública brasileira. **Revista Eletrônica de Direito e Sociologia Jurídica**, [S.l], v. 3, n. 2, p.1-21, nov. 2014.

MALISKA, Marco Augusto. Max Weber e o Estado racional moderno. **Revista Eletrônica do Cejur**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 1, p.15-28, ago. 2006.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Souza. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p.289-300, ago. 2004.

MARTINS, Humberto Falcão. Introdução ao governo matricial: o problema da fragmentação. In: Congresso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública, 9., 2004, Madrid. **Anais...** Madrid: CLAD, 2004. p. 1 - 18.

MATOS, Fernanda; DIAS, Reinaldo. **Governança Pública: novo arranjo de governo**. Campinas: Alinea, 2013.

MELIN, Ulf; AXELSON, Karin. **Understanding organizational coordination and information systems: Mintzberg's coordination mechanisms revisited and evaluated**. 2005. Disponível em: <<http://aisel.aisnet.org/cgi/viewcontent.cgi?article=1143&context=ecis2005>>. Acesso em: 26 jul. 2017.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). Constituição nº 1, de 1989. **Constituição do Estado de Minas Gerais**.

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. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**: Diário do Executivo. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 31 jul. 2003.

MINAS GERAIS. Lei nº 17.600, de 1 de julho de 2008. Disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**: Diário do Executivo. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 2 jul. 2008.

MINAS GERAIS. Decreto nº 46.977, de 05 de abril de 2016. Dispõe sobre a integração dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual nos termos da Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**: Diário do Executivo. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 06 abr. 2016a.

MINAS GERAIS. Decreto nº 47.030, de 11 de agosto de 2016. Altera o Decreto nº 46.977, de 5 de abril de 2016, que dispõe sobre a integração dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual nos termos da Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais**: Diário do Executivo. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 12 ago. 2016b.

MINAS GERAIS. Decreto nº 47.070, de 26 de outubro de 2016. Dispõe sobre o Pacto pelo Cidadão, instituído pela Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016, e dá outras providências. **Diário**

Oficial do Estado de Minas Gerais: Diário do Executivo. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 27 out. 2016c.

MINAS GERAIS. Governo do Estado de Minas Gerais. **Pacto pelo Cidadão.** Belo Horizonte: Minas Gerais, 2016d.

MINAS GERAIS. Lei nº 22.257, de 27 de julho de 2016. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado de Minas Gerais:** Diário do Executivo. Belo Horizonte: Imprensa Oficial de Minas Gerais, 28 jul. 2016e.

MINAS GERAIS. **Pacto pelo Cidadão.** 2016. Disponível em: <<http://planejamento.mg.gov.br/pagina/gestao-governamental/pacto-pelo-cidadao/pacto-pelo-cidadao>>. Acesso em: 04 set. 2016f.

MINAS GERAIS. Secretaria Executiva dos Comitês Temáticos. **Comitês Temáticos: Organização e normatizações.** Belo Horizonte: SEPLAG, 2016h. 23 slides, color.

MINAS GERAIS. Secretaria Executiva dos Comitês Temáticos. **Modelo de Gestão.** Belo Horizonte: SEPLAG, 2016i. 12 slides, color.

MINAS GERAIS. Secretaria Executiva Dos Comitês Temáticos. **Relatório Executivo das Reuniões Iniciais dos Comitês Temáticos.** Belo Horizonte: SEPLAG, 2016j.

MINAS GERAIS. SEPLAG. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI.** 2016k. Disponível em: <<http://planejamento.mg.gov.br/pagina/planejamento-e-orcamento/plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado-pmdi/plano-mineiro-de>>. Acesso em: 04 set. 2017.

MINAS GERAIS. Governo do Estado de Minas Gerais. **Fóruns Regionais.** 2017. Disponível em: <<http://www.forunsregionais.mg.gov.br/index.php/foruns-regionais>>. Acesso em: 30 jul. 2017a.

MINAS GERAIS. Imprensa Oficial. Atos do Governador. **Diário Oficial de Minas Gerais.** Belo Horizonte, 11 jan. 2017b. Diário do Executivo, Caderno 1, p. 1-28.

MINAS GERAIS. **Reunião da Coordenação Geral dos Comitês Temáticos.** Belo Horizonte: SEPLAG, 2017c. Color.

MINTZBERG, Henry et al. **Safári de Estratégia:** Um roteiro pela selva do planejamento estratégico. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes:** estruturas em cinco configurações. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MÔNACO, Sérgio. **Gestão colegiada:** uma nova forma de administrar. 2012. Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/noticias/negocios/gestao-colegiada-uma-nova-forma-de-administrar/54087/>>. Acesso em: 18 out. 2017.

MOTTA, Paulo Roberto de Mendonça. **Gestão contemporânea: a ciência e a arte de ser dirigente**. Rio de Janeiro: Record, 1991.

NUNES, Paulo. **Conceito de Coordenação**. 2015. Disponível em: <[http://know.net/ciencconempr /gestao/coordenacao/](http://know.net/ciencconempr/gestao/coordenacao/)>. Acesso em: 18 jul. 2017.

OCDE. Oede. Improving Policy Coherence and Integration for Sustainable Development: : A checklist. **Policy Brief**, Danvers, p.1-30, out. 2002.

O'TOOLE JUNIOR, Laurence J. Relações interorganizacionais no processo de implementação. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. **Administração Pública: coletânea**. Brasília: Unesp, 2010. Cap. 10. p. 210-235.

PACHECO, Regina Silvia. A agenda da nova gestão pública. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silva (Org.). **Burocracia e política no Brasil: Desafios para a ordem democrática no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2010. p. 183-218.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, [S.l.], v. 25, n. 1, p.36-49, dez. 2004.

PERROW, Charles. **Análise Organizacional: um enfoque sociológico**. São Paulo: Atlas, 1972.

PERROW, Charles. **Complex organizations: a critical essay**. New York: Random House, 1993.

PETERS, B. Guy. Os dois futuros do ato de governar: processos de descentralização e recentralização no ato de governar. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 59, n. 3, p.289-307, set. 2008.

PETERS, B. Guy. **Managing horizontal government: The politics of coordination**. Ottawa: Canadian Centre For Management Development, 1998.

PIERSON, Paul. Fragmented Welfare States: Federal Institutions and the Development of Social Policy. **Governance, An International Journal Of Policy And Administration**, [S.l.], v. 8, n. 4, p.449-478, out. 1995.

PINTO, Mara Biasi Ferrari; GONÇALVES, Marcos Flávio R.; NEVES, Maria da Graça Ribeiro das. Pensando a Autonomia Municipal: dilemas e perspectivas. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 244, n. 48, p.1-8, nov. 2003.

POLLIT, Christopher. Joined-up Government: a Survey. **Political Studies Review**, Malden, v. 1, n. 1, p.34-49, jan. 2003.

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar de. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas de pesquisa e do trabalho acadêmico**. 2. ed. Novo Hamburgo: FEEVALE, 2013.

PRODEMGE. **Sigpri é implantado em Unidade Gestora de Monitoração da Seap**. 2017. Disponível em: <<https://www.prodemge.gov.br/banco-de-noticias/316-sigpri-e-implantado-em-unidade-gestora-de-monitoracao-da-seap>>. Acesso em: 21 out. 2017.

REPETTO, Fabián. La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. In: REPETTO, Fabián (Ed.). **La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina**. Guatemala: INDES/BID, 2005. p. 39-100.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

RODRIGUES, Miguel Ângelo Vilela. **Mecanismos de Governação: Estratégias Alternativas de Coordenação nos Governos Locais em Portuga**. 2009. 251 f. Tese (Doutorado) - Curso de Curso de Ciências da Administração, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2009.

RUA, Maria das Graças. Três hipóteses teóricas e uma situação empírica: a coordenação governamental na Rede de Proteção Social do governo do estado de Goiás. In: Congresso Internacional Del CLAD Sobre La Reforma Del Estado Y De La Administración Pública, 10., 2005, Santiago. **Anais...** Santiago: Clad, 2005. p. 1 - 59.

SANTOS, Luiz Alberto dos. **Reforma administrativa no contexto da democracia: A PEC nº 173/95, suas implicações e adequação ao Estado brasileiro**. Brasília: Diap e Arko Advice, 1998.

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação de Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte. **Dados**, [S.l.], v. 40, n. 3, p.335-376, abr. 1997.

SCHARPF, Fritz. **Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research**. Boulder: Avalon Publishing, 1997.

SCHWELLA, Erwin. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 3, p.259-276, set. 2005.

SECCHI, Leonardo. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p.347-369, abr. 2009.

SILVA, Edna Lúcia da. **Metodologia da Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005.

SOUZA, Ingrid Almeida de; TRABUCO, Karem Emanuely Oliveira. Intersetorialidade: um desafio para as políticas da Seguridade Social no Brasil. In: Jornada Internacional De Políticas Públicas, 7., 2015, São Luiz. **Anais...** São Luiz: JOINPP, 2015. p. 1 - 9.

SPROULE-JONES, Mark. Horizontal management: implementing programs across interdependent organizations. **Canadian Public Administration/administration Publique Du Canada**, [S.l.], v. 43, n. 1, p.93-109, mar. 2000.

STOKER, Gerry. Governance as theory: five propositions. **International Social Science Journal**, Malden, v. 50, n. 155, p.17-28, mar. 1998.

TAYLOR, Frederick. **The Principles of Scientific Management**. New York: W. W. Norton, 1911.
TOONEN, Theo A. J.. Reforma administrativa: analítica. In: PETERS, B Guy; PIERRE, Jon (Org.). **Administração Pública**: coletânea. Brasília: Unesp, 2010. Cap. 21. p. 473-490.

URBANAVICIUS JÚNIOR, Vladas; LIMA, Edmilson Oliveira. Mecanismos de coordenação, segundo Mintzberg, e sua caracterização em uma pré-incumbência interinstitucional. **Reuna**, Belo Horizonte, v. 15, n. 2, p.83-99, ago. 2010.

VERHOEST, Koen et al. **How coordination and control of public organizations by government interrelate**: an analytical and empirical exploration. 2004. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/241543428_How_coordination_and_control_of_public_organizations_by_government_interrelate_an_analytical_and_empirical_exploration>. Acesso em: 07 out. 2017.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. 4. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1999. (Volume 2).

WILSON, Woodrow. The study of administration. **Political Science Quarterly**, [S.l.], v. 2, n. 2, p.56-87, jan. 1887.

APÊNDICES

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA 1

1. Qual foi o objetivo da criação dos Comitês Temáticos?
2. Qual foi o processo para elaboração dos Comitês?
 - a. Por que foi adotado esse modelo?
 - b. Quem participou do processo de formulação?
3. Como foram as primeiras reuniões?
 - a. Os dirigentes dos órgãos envolvidos em cada Comitê se mostraram dispostos à cooperação e à ação conjunta?
 - b. Quem realizou a mediação entre eles?
4. De acordo com a concepção dos Comitês, como as reuniões deveriam acontecer?
 - a. Qual seria a dinâmica das reuniões?
 - b. Quem decidiria a pauta?
 - c. Como seria o processo decisório?
5. A Secretaria Executiva dos Comitês Temáticos foi pensada, à princípio, para ser exercida pela Secretaria Geral da Governadoria, mas na prática foi assumida pela Seplag. Por que isso aconteceu?
6. Em sua opinião, por que os Comitês de Segurança Pública e de Desenvolvimento Econômico Sustentável são únicos ainda em atividade?
7. O que você considera como elemento determinante para o funcionamento ou não de um Comitê?
8. Quais os pontos positivos dessas reuniões dos Comitês Temáticos?

APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA 2

1. Você é participante de qual Comitê Temático?
2. Qual é a dinâmica das reuniões? Como elas acontecem?
 - a. Qual é/era a pauta geral dessas reuniões?
3. Como é o processo decisório?
4. Quem preside essas reuniões?
5. Como é o relacionamento entre os dirigentes dos órgãos durante as reuniões?
 - a. As reuniões apresentavam discussões ou divergências?
 - b. Quem realizava a mediação entre os dirigentes?
6. *Caso não esteja havendo mais reuniões desse Comitê:* Sob a sua percepção, por que as reuniões desse Comitê não são mais realizadas?
7. *Caso ainda esteja havendo reuniões desse Comitê:* Sob seu ponto de vista, quais os benefícios resultantes do funcionamento regular do seu Comitê?
8. Quais os pontos positivos das reuniões realizadas pelos Comitês Temáticos?
9. Você consegue citar alguma ação concreta resultante da ação do seu Comitê?