

Ivan Tavares de Melo Filho

FATORES QUE INFLUENCIARAM AS TROCAS DE SISTEMAS DE GESTÃO DAS
INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS EM MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2016

Ivan Tavares de Melo Filho

FATORES QUE INFLUENCIARAM AS TROCAS DE SISTEMAS DE GESTÃO DAS
INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS EM MINAS GERAIS

Monografia apresentada ao Curso de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção de título em Bacharel em Administração Pública.
Orientador: Mauro César da Silveira

Belo Horizonte

2016

M528f Melo Filho, Ivan Tavares de.
Fatores que influenciaram as trocas de sistemas de gestão das informações estratégicas em Minas Gerais [manuscrito] / Ivan Tavares de Melo Filho. -- 2016.
[8], 62 p. : il.

Monografia de conclusão de curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2016.

Orientador: Mauro César da Silveira
Bibliografia: p. 66-69

1. Sistema de Gestão das Informações – Minas Gerais. 2. Gestão de Recursos e Ações do Estado (GERAES). 3. Neo-institucionalismo – Minas Gerais. 4. Administração pública – Minas Gerais. 5. Enterprise Project Management (EPM). I. Silveira, Mauro César da. II. Título.

Ivan Tavares de Melo Filho

Fatores que influenciaram as trocas de sistemas de gestão das informações estratégicas em Minas Gerais.

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

Aprovada pela Banca Examinadora

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

Prof. Doutor Frederico Poley Martins Ferreira, avaliador, Fundação João Pinheiro

Prof. Mestre Marcos Arcanjo de Assis, avaliador, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte

2016

Agradeço,

À Deus por ter me dado vida e saúde.

À minha mãe e meu pai por terem me apoiado incondicionalmente durante toda minha vida, principalmente nos estudos.

À minha querida Ana Clara por todo amor, companheirismo, paciência e dedicação em todos os momentos.

À toda equipe do NCIAPE pelos ensinamentos, convívio diário e amizade.

Ao Professor Mauro pela orientação e paciência.

E aos colegas e amigos da Fundação João Pinheiro.

RESUMO

Esta pesquisa trata dos sistemas de gestão de informações estratégicas utilizados no âmbito da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) do estado de Minas Gerais, a partir de 2003 até os tempos atuais. O foco se dá nas razões que motivaram as trocas de sistemas ao longo dos anos, abordando aspectos institucionais, técnicos e tecnológicos. O objetivo dessas ferramentas passa pelo armazenamento, consolidação e uso de informações como um recurso estratégico da organização, fundamental para tomadas de decisão corretas e aderentes à realidade do Estado. Assim, foi criado um núcleo de gerenciamento e monitoramento de projetos estratégicos, chamado inicialmente de Gestão de Recursos e Ações do Estado (GERAES), que utiliza como uma de suas ferramentas de trabalho sistemas de gestão de informações estratégicas. Desde a criação do GERAES, em 2003, até o ano de 2016, foram feitas três trocas de sistemas, de modo que foram utilizadas quatro ferramentas com o objetivo de contribuir na gestão das informações relativas aos projetos estratégicos. Essas trocas tiveram diversas motivações, incluindo fatores como arranjos e orientações institucionais, possibilidade de trabalho com ferramentas mais modernas, insatisfação com modelos anteriores, entre outros. A construção e implementação de cada uma das ferramentas passou por um processo específico, diretamente relacionado ao contexto institucional, que influenciou fortemente as decisões por substituições de sistemas. Essas recorrentes alterações acabaram trazendo diversos impactos para os servidores atuantes no GERAES, que em todos os casos tiveram sua rotina de trabalho modificada e passaram a lidar com novas variáveis no monitoramento de projetos. Esta pesquisa, de caráter exploratório e descritivo visa analisar, por meio de entrevistas semiestruturadas, análise documental e análise bibliográfica os motivos para as alterações de sistemas à luz de uma perspectiva neoinstitucionalista, que auxilia na compreensão e interpretação dos fatos ocorridos pelas características das interações existentes entre indivíduos e instituições. Ademais, pretende-se verificar se houve no período uma alteração relevante no valor e relevância da informação estratégica para a SEPLAG que justificasse as trocas, e quais os benefícios e dificuldades as substituições trouxeram para a equipe do GERAES e para as equipes das áreas finalísticas dos projetos estratégicos.

Palavras-chave: Gestão da informação estratégica; sistemas de informação; neoinstitucionalismo; instituição; projetos e processos estratégicos

ABSTRACT

This research deals with the strategic information management systems used in the scope of the State Department of Planning and Management (SEPLAG) of Minas Gerais from 2003 until the present time. The focus is on the reasons that motivated the exchange of systems over the years, addressing institutional, technical and technological aspects. The purpose of these tools is to store, consolidate and use information as a strategic resource of the organization, fundamental for correct decision making and adhering to the reality of the State. Therefore, a strategic project management and monitoring nucleus was created, initially called State Resources and Actions Management (GERAES), which uses as one of its working tools strategic information management systems. Since the creation of GERAES in 2003, until 2016, three system exchanges have been made, so that four tools have been used in order to contribute to the management of information related to strategic projects. These exchanges had several motivations, including factors such as institutional arrangements and orientations, possibility of working with more modern tools, dissatisfaction with previous models, among others. The construction and implementation of each of the tools went through a specific process, directly related to the institutional context, that strongly influenced decisions by system substitutions. These recurring changes ended up bringing several impacts to the servers working in GERAES, which in all cases had their work routine modified and started to deal with new variables in the monitoring of projects. This exploratory and descriptive research aims to analyze, through semi-structured interviews, documentary analysis and bibliographic analysis the reasons for the changes of systems in the light of a neoinstitutionalist perspective, which assists in the understanding and interpretation of the facts occurred by the characteristics of the interactions between individuals and institutions. In addition, it is intended to verify if there was a relevant change in the value and relevance of the strategic information for SEPLAG that justified the exchanges, and what benefits and difficulties the substitutions brought to the GERAES team and to the teams in the final areas of the Strategic projects.

Keywords: Strategic information management; information systems; neoinstitutionalism; institution; strategic projects and processes.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

IMAGENS

Imagem 1 – Áreas de conhecimento do gerenciamento de projetos	35
Imagem 2 – Tela inicial do sistema EPM	39
Imagem 3 - Captura de tela inicial do Estratégia	44
Imagem 4 - Tela do Estratégia para gestor e monitor – Criando novo projeto	45
Imagem 5 - Tela inicial do MG Planeja – Visão sociedade	53
Imagem 6 - Tela inicial MG Planeja – Visão governo	54

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMG	Assessoria de Melhoria da Gestão
AR	Acordo de Resultados
EPM	<i>Enterprise Project Management</i>
GERAES	Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
NCGERAES	Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos Processos e do Desempenho Institucional
NCIAPE	Núcleo Central de Informação e Apoio às Políticas Estratégicas
PDCA	<i>Plan - Do - Check - Act</i>
PMBOK	<i>Project Management Body of Knowledge</i>
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMI	<i>Project Management Institute</i>
PRODEMGE	Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SISAP	Sistema de Administração de Pessoal do Estado
SUGES	Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental
SUMIN	Superintendência de Modernização Institucional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
2 METODOLOGIA	16
3 NEOINSTITUCIONALISMO, SISTEMAS E GESTÃO DE PROJETOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO ARCABOUÇO TEÓRICO PARA ANÁLISE DOS FATORES QUE MOTIVAM TROCAS DE SISTEMAS	19
3.1 As três vertentes do neoinstitucionalismo	20
3.2 Sistemas e informações estratégicas	27
3.3 Gestão de projetos na administração pública	29
4 ANÁLISE DOS SISTEMAS DE GESTÃO DAS INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS EM MINAS GERAIS	33
4.1 O Sistema de monitoramento por arquivos em Excel e Project	35
4.2 O sistema de monitoramento <i>Entreprise Project Management</i> (EPM)	37
4.3 O Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental	42
4.4 O Sistema MG Planeja	52
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	62
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	66
APÊNDICE A	70

1 INTRODUÇÃO

A informação, no contexto de uma organização, como é o Estado, tem duas finalidades básicas, de acordo com Moresi (2000): possibilitar maior conhecimento dos ambientes interno e externo da organização e orientar sua atuação nesses ambientes. Para permitir esse fluxo e torná-lo mais organizado, as organizações adotam sistemas de informação que, ainda de acordo com Moresi (2000), são ferramentas que devem receber informações de emissores, num bom nível de qualidade e relevância, tratá-las e organizá-las num período de tempo determinado e, em seguida, direcionar esse compilado de informações para seus receptores finais, que geralmente as usam para tomar decisões.

Assim sendo, sistemas de informação são ferramentas que podem servir para análise de situações, tomada de decisões e acompanhamento de projetos ou processos. São ferramentas utilizadas por organizações públicas e privadas no gerenciamento de seu portfólio de ações. Esses sistemas ajudam as organizações na ampliação de sua visão sistêmica e favorecem o maior controle de todo o trabalho, o que, em teoria abre espaço para melhorias no processo de tomada de decisões, permite maior alinhamento com a estratégia de ação e contribui para maximizar a utilização de recursos disponíveis. Além disso, os sistemas são instrumentos de avaliação para aumento da eficiência operacional.

Tendo isso em vista, as organizações e instituições frequentemente se veem numa situação em que há um grande universo de dados e informações desconexas que precisam ser compiladas e organizadas num só local. Assim, constroem sistemas de gestão das informações estratégicas para otimizar o uso de dados e aplicá-los de forma efetiva no momento em que é preciso tomar decisões e se usa tal insumo informacional como base para análise de qual caminho seguir. “O gerenciamento estratégico da informação visa a obtenção de vantagem competitiva pela empresa por meio da utilização da informação com orientação estratégica”. (ALBUQUERQUE e ESCRIVÃO FILHO *apud* LESCA e ALMEIDA, 2007). Com isso, unindo os conceitos expostos de sistema de informação e gestão estratégica de informações, é possível afirmar que um sistema de informações estratégicas deve organizar, agrupar e tratar informações para que sejam voltadas ao auxílio em decisões estratégicas.

Essas ferramentas são pensadas e construídas a partir da ideia de planejamento, monitoramento e avaliação que a organização tem, ou seja, não há um sistema de gestão das informações estratégicas pronto, ele deve ser construído com a participação de pessoas envolvidas no

planejamento, seguindo diretrizes de monitoramento e avaliação já estabelecidas. Dessa forma, Bio (1985, p.19), propõe que

(...) os sistemas abertos envolvem a ideia que determinados *inputs* são traduzidos no sistema e, processados, geram certos *outputs*. Com efeito, a empresa vale-se de recursos materiais, humanos e tecnológicos, de cujo processamento resultam bens ou serviços a serem fornecidos ao mercado.

Em Minas Gerais, de acordo com Giron *et al* (2013), o desenvolvimento e uso majoritário dessas ferramentas de gestão é feito pelo Escritório de Gerenciamento de Projetos, a princípio chamado de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (GERAES), posteriormente, Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos Processos e do Desempenho Institucional (NCGERAES), e atualmente, chamado Núcleo Central de Informação e Apoio às Políticas Estratégicas (NCIAPE), todos com competências semelhantes em termos de gerenciamento e monitoramento de projetos e vinculados à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). Essa instituição é a maior usuária dos sistemas, uma vez que é constituída por núcleos de servidores que atuam na gestão de projetos considerados estratégicos para a alta gestão, de modo que é necessário que se tenha um leque organizado e correto de informações sobre esses projetos, o que é feito através dos sistemas de gestão das informações estratégicas.

Desde a criação desta estrutura de gerenciamento de projetos, em 2003, até o ano de 2016, foram feitas três trocas de sistemas e, assim, foram utilizadas quatro diferentes ferramentas com o objetivo de contribuir na gestão das informações relativas aos projetos estratégicos. Isso se deu, de acordo com Giron *et al* (2013), por diversos motivos, como possibilidades de evolução tecnológica, necessidade de aumentar as funcionalidades das ferramentas, desejo da alta gestão por trabalhar com uma ferramenta nova, entre outras variáveis presentes no âmbito da SEPLAG em termos de projetos.

O problema do trabalho consiste na análise dos fatores que influenciaram as trocas de sistemas de gestão e monitoramento de atividades estratégicas dentro da SEPLAG, a partir da criação do escritório central de resultados em projetos, GERAES, até a última troca de sistema, ocorrida entre 2015 e 2016. Para isso, o objetivo geral, é analisar os aspectos institucionais e funcionais das ferramentas implementadas. Ademais, também serão analisados os efeitos práticos das trocas de sistemas para os usuários e quais dificuldades causaram.

Tendo em vista a experiência do Estado de Minas Gerais na gestão das informações de suas políticas estratégicas a partir de 2003, quando o GERAES foi criado com o objetivo de

acompanhar os programas estruturadores dos órgãos desde o planejamento, passando pelo monitoramento das ações, análises orçamentárias, servindo como ponto de apoio dos técnicos e gerentes dos projetos e chegando até à avaliação, diversas formas de gestão das informações foram utilizadas, desde planilhas no *software* Microsoft Excel e cronogramas elaborados no programa Microsoft Project, no início, passando por ferramentas como o *Enterprise Project Management* (EPM), o Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental, até chegar ao sistema implementado em 2016, o MG Planeja. Dessa forma, ao longo dos anos pôde-se perceber uma série de dificuldades, oportunidades de melhoria, pontos positivos e os impactos de cada uma dessas ferramentas na gestão das informações mais relevantes para o Estado, assim como os fatores que influenciaram as alterações, desde a evolução tecnológica, passando por aspectos institucionais e políticos.

Levando todos esses pontos em consideração, é preciso descrever, como objetivos específicos, quais os fatores foram preponderantes para a tomada dessa decisão. Além disso, é importante saber como cada gestão avalia o sistema por ela utilizado, quais foram as dificuldades para implementá-lo, em que aspectos foi superior ao anterior e possíveis causas para ter sido substituído, ou deixado de lado, posteriormente. Busca-se analisar, também, o uso desses sistemas pelos gestores dos projetos estratégicos, verificando se as ferramentas davam aos interessados um retorno prático e funcional para otimizar o trabalho. Por fim, é preciso averiguar se há benefícios trazidos pelos sistemas para o planejamento e monitoramento das ações que cada área executa, bem como para tomadas de decisão, que deveriam ser os objetivos principais das ferramentas.

A temática abordada se faz importante à medida que é fundamental para qualquer organização ter acesso a informações estratégicas e conseguir utilizá-las de forma efetiva para o melhor andamento possível de seus projetos, de forma a subsidiar efetivamente as decisões de gestores. Em Minas Gerais a gestão das informações dos projetos estratégicos passou por quatro sistemas diferentes, o que instiga alguns questionamentos, como: se há a real necessidade de criar e implementar tantos sistemas; se os custos incorridos na construção e manutenção de cada ferramenta são eficientes; se o tipo de uso dado a cada um foi o melhor possível; se os benefícios em termos de gestão das informações estratégicas em cada período foram observados; bem como é preciso verificar se tais mudanças impactaram de alguma forma o subsídio de decisões estratégicas pela análise das informações retiradas dos sistemas.

Para realizar essa análise e aprofundar os conhecimentos sobre os sistemas e as razões para suas trocas ao longo da atuação do escritório de gerenciamento de projetos da SEPLAG, uma fonte de informações importantes é baseada nos documentos do escritório, de onde se pode obter dados sobre custos e investimentos em cada ferramenta. Além disso, por se tratar de um estudo de caso que aborda um horizonte temporal de 13 anos, serão feitas e analisadas entrevistas com integrantes do escritório, principalmente aqueles que tiveram maior contato com os sistemas utilizados e aqueles que participaram da construção das ferramentas. Com isso, espera-se ter informações suficientes para evidenciar os fatores cruciais para as trocas de sistemas e como foram orientadas e influenciadas dentro da instituição.

Outrossim, busca-se, neste trabalho, explicitar a influência do neoinstitucionalismo histórico e burocrático no contexto das tomadas de decisões do governo do estado, mostrando como essa corrente de pensamento é aderente à realidade vivenciada no âmbito da SEPLAG. Dessa forma, pode-se compreender melhor os motivos que influenciam as recorrentes modificações de sistemas e por que os sistemas já existentes não foram aprimorados e potencializados, sendo necessário interromper seu uso e construir uma nova ferramenta, o que acaba gerando custos financeiros e pessoais à administração pública estadual.

Outro ponto que chama a atenção é a relação dos gestores e técnicos envolvidos nos projetos com os sistemas. Sendo os sistemas voltados para monitoramento de projetos, espera-se que os atores diretamente envolvidos com as atividades utilizem o sistema para se organizar e guardar informações, lançar dados de indicadores, acompanhar cronogramas, entre outras funcionalidades. Entretanto, a prática pode ser diferente, à medida que os sistemas podem se tornar demasiadamente complexos e pesados, o que acaba retardando o trabalho das equipes ou criando dificuldades no acompanhamento, fatos que podem levar a uma subutilização das ferramentas. Essa situação pode fazer com que os sistemas de gestão das informações estratégicas sejam apenas mais um instrumento de preenchimento obrigatório, controlado e utilizado basicamente pela SEPLAG em suas atividades e com pouco retorno positivo àqueles que deveriam ser os principais usuários e beneficiários dessas ferramentas.

O presente trabalho é composto por cinco capítulos. O primeiro introduz o tema, contextualizando-o e explicitando sua importância. Em seguida, é exposto o tratamento metodológico utilizado na presente pesquisa. O terceiro capítulo aborda o arcabouço teórico utilizado como base para a análise dos fatos ocorridos e interpretação das situações, principalmente pela análise do neoinstitucionalismo. O quarto capítulo é formado pelo estudo

de caso e análise de cada um dos sistemas utilizados pela equipe do GERAES, explicitando as especificidades da implementação e do uso de cada ferramenta. Por fim, no quinto e último capítulo, são feitas considerações sobre o tema e conclusão do trabalho.

2 METODOLOGIA

O trabalho de monografia a ser desenvolvido nos próximos capítulos trata-se de uma pesquisa científica, uma vez que visa à proposição de respostas para as questões que norteiam o estudo por meio de procedimento racional e sistemático, como explicitado por Gil (2002). Segundo Gil (1999), é possível distribuir as pesquisas em três níveis: descritivas, explicativas e exploratórias. O primeiro nível citado tem como objetivo a descrição de um fato, definição de suas características e construção de relações entre variáveis componentes do objeto de estudo. É caracterizada pelo uso de procedimentos técnicos padronizados para coleta de dados. O segundo nível é aquele em que as pesquisas tem como objetivo aprofundar o conhecimento sobre um fenômeno, explicando razões e identificando variáveis que colaboram para a ocorrência de cada etapa de um acontecimento. O último nível, o exploratório, é aquele no qual se inserem pesquisas que visam esclarecer, desenvolver e, inclusive, alterar ideias acerca de um tema, no sentido de formular problemas que podem ser alvo de pesquisas posteriores. O objetivo dessa pesquisa, como formulado por Gil (1999, p.43), “é proporcionar visão geral do tipo aproximativo acerca de determinado fato”.

Este trabalho aproxima-se mais de uma análise de caráter exploratório, uma vez que visa esclarecer e ampliar o conhecimento que se tem sobre as motivações para as constantes trocas de sistemas de gestão de informações estratégicas no âmbito da SEPLAG e as consequências dessas mudanças para a instituição e para os usuários dos sistemas. Além disso, há, também, componentes que aproximam esta monografia pesquisa de um caráter de pesquisa descritiva, pois caracteriza e detalha os sistemas utilizados ao longo da trajetória do antigo GERAES e atualmente no NCIAPE, explicitando as potencialidades e especificidades de cada modelo de sistema adotado, sua forma de construção e dados como custo de criação e implementação de cada um.

Por se tratar da análise de fatos ocorridos na SEPLAG e em órgãos clientes, em termos de monitoramento de projetos, a metodologia utilizada passará por um estudo de caso¹ com horizonte de 2003 a 2016, analisando mais profundamente os dois últimos sistemas de gestão de informações estratégicas utilizados, recuperando documentos e materiais que serviram de base para a elaboração de cada um, através de uma pesquisa documental.

¹ Estudo de caso é uma inquirição empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, quando a fronteira entre o fenômeno e o contexto não é claramente evidente e onde múltiplas fontes de evidência são utilizadas. (Yin, 1989, apud Yin, 1981a, 1981b).

Ademais, tendo em vista o vasto arcabouço teórico que abrange as áreas de sistemas de gestão, dados e informações e institucionalismo, foi preciso, de acordo com Marconi e Lakatos (1999), realizar uma pesquisa bibliográfica para agregar ao trabalho informações sobre os temas abordados oriundas de publicações anteriores.

Por fim serão realizadas entrevistas semiestruturadas com envolvidos nas transições e na implementação e manuseio das ferramentas, para obtenção de informações mais qualitativas em relação às motivações para a substituição dos sistemas, desde justificativas técnicas, passando pelo aspecto institucional até chegar a possíveis orientações políticas. Os entrevistados foram escolhidos dentre servidores que atuaram no escritório de projetos entre 2003 e 2016, considerando, também, o envolvimento que tiveram com as ferramentas analisadas e com os processos de criação e substituição delas, de modo que compreendem bem como andou cada processo, por terem participado ativamente das atividades do GERAES em algum período, seja em cargos técnicos ou em cargos de gestão dentro do núcleo de projetos. Alguns deles passaram por mais de um movimento de troca de sistemas, o que os dá a possibilidade de comparar como correram os processos, permitindo uma análise mais clara e fidedigna dos fatos. Os entrevistados selecionados foram:

- Entrevistado 1 – Antigo integrante da equipe do GERAES quando o escritório foi criado, participando da implementação do monitoramento de projetos por meio de planilhas em Excel e cronogramas em Project.
- Entrevistado 2 – Integrante da equipe do GERAES desde sua criação até os dias atuais, atuando como técnico e posteriormente na diretoria do Núcleo.
- Entrevistado 3 – Antigo técnico da equipe do GERAES no início de suas atividades, em 2003, atuando posteriormente como coordenador e superintendente do escritório.
- Entrevistado 4 – Integrante da equipe do GERAES a partir de 2007, tendo atuado como técnico, coordenador e posteriormente na diretoria do monitoramento de projetos.
- Entrevistado 5 – Técnico da equipe do GERAES, tendo iniciado suas atividades em 2008, atuando atualmente como coordenador no escritório.
- Entrevistado 6 – Antigo superintendente do GERAES quando o escritório estava se consolidando, entre 2003 e 2004.

- Entrevistado 7 – Antigo técnico da AMG. Foi um dos responsáveis pelo desenvolvimento do Sistema Estratégia.
- Entrevistado 8 – Antigo integrante da equipe do GERAES no início das atividades, atuando posteriormente, entre 2008 e 2009, como superintendente do Núcleo.
- Entrevistado 9 – Antigo integrante da equipe do GERAES a partir de 2006, atuando posteriormente, entre 2013 e 2014 como superintendente do Núcleo.

Com isso, espera-se construir uma visão de como foi o processo de criação e substituição de uma ferramenta por outra, destacando os fatores que motivaram as substituições, bem como os impactos práticos no dia a dia do trabalho que essas alterações trouxeram, tanto para a área central, no caso, a SEPLAG, quanto para os gestores e assessores da área finalística, que faziam uso dos sistemas para o monitoramento das ações executadas.

3 NEOINSTITUCIONALISMO, SISTEMAS E GESTÃO DE PROJETOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA COMO ARCABOUÇO TEÓRICO PARA ANÁLISE DOS FATORES QUE MOTIVAM TROCAS DE SISTEMAS

A interpretação das informações depende, em parte, de análises feitas sob a luz de conceitos das áreas de sociologia das organizações, sistemas e gestão. A princípio é preciso abordar conceitos fundamentais dentro dessas áreas. Dessa forma, objetiva-se ter uma visão mais ampla acerca das situações e circunstâncias que influenciam decisões institucionais e como impactam na gestão feita, em parte, por sistemas.

Apesar de ser um conceito ainda amplo e controverso, pode-se definir como instituição, “um empreendimento social implementado de maneira esperada e permanente” (HUGHES, 1942, p.307). Assim sendo, esse conceito foi complementado algumas décadas depois por Pinto (1969), com a ideia de que a instituição precisa ter legitimidade perante a sociedade para tornar-se permanente, sobrevivendo aos ambientes de negócios e às variações políticas. Com isso, ao longo do tempo, as organizações “são sujeitas às pressões do ambiente social e transformam-se em sistemas orgânicos” (PINTO, 1969), passando por um processo de institucionalização através do qual “os valores substituem os fatores técnicos na determinação das tarefas organizativas” (CARVALHO, VIEIRA e LOPES, 2001, p.1). O enfoque racional dado aos atores não é uma unanimidade entre os autores supracitados, e dessa forma, enfocam sua análise na interação existente entre a instituição e seu ambiente, considerando aspectos sociais, políticos e econômicos.

Para North (1990), há necessidade de distinguir uma visão ampla das instituições – que englobariam todas as formas de constrangimento que moldam as interações humanas – de uma visão mais fechada, com foco nas organizações, como aquelas que incluem corpos políticos, econômicos e educacionais. Levy (1991) tem uma visão que leva a uma distinção entre normas, que se caracterizam por incentivos e “desincentivos” cognitivos e sociais que orientam a ação dos atores e influenciam fortemente as decisões em determinado contexto, em instituições como um partido, universidade, empresa ou órgão público. Tendo isso em vista, de acordo com Subirats e Gomà (1998), num ambiente no qual as incertezas são constantes e há altos custos de transação, as instituições - pelos autores compreendidas como construções sociais - objetivam minimizar esses custos, abrindo espaço para que se possa prever mais facilmente como se dará o fluxo de interações sociais.

O termo institucionalismo relaciona-se, de acordo com Hall e Taylor (2003), ao enfoque dado pelas Ciências Sociais no objetivo de explicar a sociedade através de suas instituições. Segundo Santos (2003), é uma forma de pensamento que surge com objetivo de entender os movimentos da institucionalização das relações sociais de produção num certo momento histórico ou em sucessivos acontecimentos. Nesse sentido busca-se compreender como as instituições interferem e influenciam as decisões e escolhas dos atores. Dessa forma, é importante questionar como as instituições influenciam a ação dos indivíduos, causando, também, uma influência reversa das ações individuais na manutenção ou alteração das estruturas institucionais.

O neoinstitucionalismo, de acordo com March e Olsen (2008, p.121), “ênfatisa a autonomia relativa das instituições políticas, as possibilidades de ineficiência na história e a importância da ação simbólica para um entendimento da política.” Ademais, os autores reforçam que

O neoinstitucionalismo, juntamente com a maior parte das pesquisas sobre preferências, argumenta que na política, assim como no restante da vida, as preferências e os significados desenvolvem-se por meio de uma combinação de educação, doutrinação e experiência. (MARCH e OLSEN 2008, p.128).

Nesse diapasão, o neoinstitucionalismo foi escolhido como arcabouço teórico de análise, uma vez que relaciona as interações interpessoais e intersetoriais existentes numa instituição com as decisões que seus atores tomam e deixam de tomar. Essas decisões, uma vez influenciadas pelas instituições, podem não ser eficientes e racionais como deveriam, pois são orientadas a partir de trajetórias já percorridas pela instituição e por aspectos simbólicos e representativos presentes na instituição na qual essas decisões são tomadas, impactando o andamento das atividades organizacionais. Com isso, podemos relacionar as trocas de sistemas com essa combinação de fatores educacionais, doutrinários, históricos e simbólicos, entre outros, que subsidiam e reforçam a necessidade de alteração ou manutenção numa estrutura, para que ela se adeque mais à orientação da gestão em atividade em cada período ou se perpetue ao longo da história.

3.1 As três vertentes do neoinstitucionalismo

De modo a ter um maior embasamento teórico acerca das razões pelas quais as instituições se criam, ou, no caso se modificam de alguma forma, e, para compreender melhor esse processo, é necessário abordar o neoinstitucionalismo, em suas correntes histórica, da escolha racional e

sociológica. Para isso, é preciso considerar o conceito de instituição, institucionalismo e suas diversas leituras feitas por estudiosos da área de ciências políticas e sociais.

O neoinstitucionalismo histórico relaciona a trajetória histórica da instituição com um papel importante nas decisões tomadas em seu âmbito, uma vez que os teóricos dessa vertente, nas palavras de Hall e Taylor (2003)

Tornaram-se ardentes defensores de uma causalidade social dependente da trajetória percorrida, *path dependent*, ao rejeitarem o postulado tradicional de que as mesmas forças ativas produzem em todo lugar os mesmos resultados em favor de uma concepção segundo a qual essas forças são modificadas pelas propriedades de cada contexto local, propriedades essas herdadas do passado. (HALL e TAYLOR, 2003, p. 200).

O neoinstitucionalismo da escolha racional, segundo Marques (2007), orienta-se à função coercitiva das instituições. Assim, sugere que os atores estão inseridos num ambiente de regras e constrangimentos, e a ação individual emerge como uma adaptação ótima num contexto institucionalizado.

Marques (2007) ainda ressalta que

Se existe a preponderância de uma instituição, o comportamento dos atores deve ser observado a partir da perspectiva do papel que as instituições exercem no seu contexto social. Qualquer forma de manifestação política ou social surge dentro deste contexto de regras. Desta forma, pode-se pensar em uma estabilidade nos processos políticos como fruto da influência das instituições delimitando o jogo das regras, leis, procedimentos e arranjos organizacionais. (MARQUES, 2003, p.135)

A terceira vertente neoinstitucionalista, ligada a uma abordagem sociológica, busca explicitar a influência das instituições no comportamento individual por meio de sua inserção cultural. Assim, segundo Lima, Machado e Gerassi (2011) os estudos dessa vertente

(...) privilegiavam o impacto das instituições no comportamento dos indivíduos sob uma perspectiva normativa, que explicava essa relação a partir de normas internalizadas pelos indivíduos acerca dos papéis a serem desempenhados. Mais recentemente, são enfatizadas as categorias e os modelos cognitivos que possibilitam interpretação do mundo e das ações dos demais atores. (LIMA, MACHADO e GERASSI, 2011, p.119).

O marco teórico utilizado como base para a construção da análise dos fatores que influenciaram as trocas de sistemas dentro do GERAES será direcionado mais especificamente para duas das três vertentes que foram brevemente explicitadas acima, sendo as vertentes histórica e sociológica. Essa escolha foi feita visto que as características da SEPLAG, como instituição, se

aproximam mais da descrição e apresentação feita desses dois modelos, uma vez que o fator de dependência de trajetória, agregado a decisões tomadas considerando normas sociais e a aspectos simbólicos que direcionam ações se fazem fortemente presentes na organização e orientam diversas políticas executadas internamente, como a criação e substituição de sistemas, o que é o foco deste trabalho.

Com o intuito de aprofundar melhor cada vertente, de acordo com Hall e Taylor (2003), as formas de análise das instituições foram desenvolvidas como tentativas de elucidar as funções exercidas pelas instituições na definição de resultados políticos e sociais, entretanto, com enfoques bastante diversos. Para os teóricos do neoinstitucionalismo histórico, esta análise volta-se aos de grupos pela apropriação de recursos escassos como um fator protagonista dentro da esfera política. Nesse sentido, os neoinstitucionalistas ligados à vertente histórica se distanciam da ideia de que os atores são “maximizadores bem-informados e egoístas, apontando que, pelo geral, os atores procuram acompanhar as regras e normas sociais, sem estar pensando constantemente no seu próprio interesse” (ROMANO, 2007 p. 84). Dessa forma, segundo as análises de Marques (1997), as instituições são capazes de modificar as preferências dos atores, e não somente constrangeriam interações sociais, o que leva a uma ideia de que as preferências deixam de ser variáveis externas, mas são construídas política e socialmente dentro das interações institucionais.

Outra vertente de análise abordada no neoinstitucionalismo histórico, segundo Romano (2007), relaciona-se ao poder e como ele cria relações assimétricas. A repartição do poder é feita de forma desigual, o que acaba influenciando as decisões tomadas, à medida que as instituições concedem a certos grupos maior acesso às decisões, que acabam gerando ganhadores e perdedores que ficam sujeitos aos desdobramentos das deliberações.

A partir daí tentou-se explicar a produção destes trajetões pelas instituições e a maneira pela qual elas estruturam decisões posteriores. Nesse sentido, de acordo com Hall e Taylor (2003), parte dos adeptos da corrente histórica acreditam que as políticas herdadas de gestões passadas e as potencialidades de ação do Estado frente a demandas sociais surgem como estruturantes das decisões tomadas. Ademais, um outro grupo de adeptos, do neoinstitucionalismo histórico, envereda na análise da forma pela qual as políticas do passado condicionam políticas posteriores, influenciando-as no sentido da adoção de identidades particulares ou desenvolvimento de políticas que tem relevante impacto eleitoral.

Thelen e Steinmo (1992) destacam que as instituições precisam ser compreendidas segundo dois papéis principais: a de agentes e produtos do percurso histórico. Como é possível perceber na vertente do neoinstitucionalismo histórico, as instituições possuem um papel importante nas decisões políticas e nos rumos de um governo, por exemplo. Entretanto, como explicitado por March e Olsen (2008), é claro aos adeptos que as instituições não se configuram como um fator único nesse contexto, sendo muito relevantes fatores socioeconômicos e tecnológicos. Com isso, expõem um panorama mais complexo, que vai além do universo de preferências e de instituições, partindo, inclusive para uma observação atenta das relações existentes entre as instituições e ideias ou crenças sociais que as cercam historicamente como importante variável no processo de tomada de decisões.

Paralelamente ao neoinstitucionalismo histórico, de acordo com Hall e Taylor (2003), foi desenvolvido o neoinstitucionalismo da escolha racional. De um lado, o pressuposto teórico da dificuldade de reunir maiorias estáveis de votação devido às escalas de preferências dos legisladores no Congresso norte americano e o caráter multidimensional das questões submetidas à votação e, de outro lado, a prática da estabilidade das decisões do Congresso formaram um paradoxo que inspirou esse segundo neoinstitucionalismo.

Os teóricos da teoria da escolha racional encontraram nas instituições a resposta para o paradoxo observado. Vários problemas de ação coletiva enfrentados pelos legisladores são, em termos práticos, solucionados pelas instituições, que diminuem os custos de transação relacionados à efetivação de acordos que propiciam aos parlamentares a possibilidade de trocas e aprovação de leis com maior estabilidade. De acordo com Lima, Machado e Gerassi (2011) a partir dos anos 90, as análises dos teóricos ligados à escolha racional foram estendidas para outros fenômenos políticos, como a intensidade de conflitos étnicos e transições democráticas sob a luz da teoria dos jogos. Com isso, foram criadas variantes de pensamento dentro do próprio neoinstitucionalismo da escolha racional, e apesar dos debates internos, quatro propriedades são comuns à maioria das análises.

Hall e Taylor (2003) explicitam as propriedades citadas anteriormente. Um primeiro ponto está relacionado com a consideração de uma série característica de pressupostos comportamentais, na qual se vê um comportamento utilitarista individual para maximizar a efetivação de suas preferências. Em segundo lugar, os teóricos consideram a vida política como uma cadeia de dilemas de ação coletiva produzidos, em geral, pela ausência de arranjos institucionais, e se vê

que o desejo de satisfazer ao máximo suas preferências individuais acaba conduzindo o grupo a resultados sub ótimos, o que seria evitável se o pensamento fosse voltado para a coletividade.

A terceira propriedade, ainda de acordo com Hall e Taylor (2003), relaciona-se à importância da interação estratégica na definição das situações políticas, na qual os atores direcionam seu comportamento relacionando-o à análise do provável comportamento de outros atores, sendo a instituição o plano de fundo para esse processo. Assim, as instituições, pela disponibilização de informações, reduzem as incertezas dos atores e ainda assim propiciam a eles certos benefícios em trocas, que orientam seus cálculos de ação. Por fim, defendem que a origem das instituições é centrada na noção de acordo entre os atores interessados, que veem vantagens por estar dentro de uma determinada instituição e poderem, por meio dela obter informações e construir acordos que lhes tragam algum benefício em relação a outra ou outras instituições concorrentes.

Assim, como apontam Flexor e Leite *apud* Grisa (2010, p. 102), “a abordagem do neoinstitucionalismo da escolha racional fornece importantes contribuições ao demonstrar como os jogos políticos, os conflitos de interesses e as regras formais e informais interferem na elaboração das políticas públicas”. Nesse diapasão, os neoinstitucionalistas da escolha racional defendem que a minimização de custos (de transação, produção e influência) e as possibilidades de trocas que beneficiem a maioria, senão todos os atores, em algum momento, explicam a forma organizacional.

A última vertente do neoinstitucionalismo, o neoinstitucionalismo sociológico foi desenvolvido na área da teoria das organizações na década de 1970, focando seus estudos na tentativa de compreender o porquê de muitas formalidades e procedimentos institucionais serem mantidos durante um longo tempo ainda que não fossem os mais eficazes para a instituição. Assim, de acordo com Grisa (2010), passaram a analisar esse fato como uma prática cultural, como uma espécie de mito ou cerimônia sustentada por determinada sociedade, ainda que não comprovado seu impacto efetivo. Com isso, a partir dessa vertente de pensamento, busca-se mostrar que até as práticas aparentemente mais burocráticas são sustentadas por aspectos culturais perpetuados ao longo do tempo.

É interessante destacar que os adeptos dessa visão sociológica apresentam até mesmo um outro conceito de instituição, que vai além da delimitação elaborada pelo neoinstitucionalismo histórico, incluindo as regras, procedimentos e normas formais, mas também estruturas simbólicas, esquemas cognitivos e padrões morais, ou padrões de significação, que orientam a

ação humana. Segundo Marques (2007), esse conceito mais amplo abre espaço para alguns pontos importantes para os neoinstitucionalistas sociológicos, sendo a necessidade de unir “instituições” e “cultura” num mesmo contexto, para explicar certos comportamentos que apresentam ligações com ambos conceitos. Outrossim, a abordagem em questão acaba aproximando esses dois conceitos, uma vez que a ação humana está sempre ligada a aspectos institucionais, como normas e regras, mas também a aspectos culturais como valores e atitudes afetivas.

A internalização das normas e procedimentos pelos atores envolvidos num processo, segundo Hall e Taylor (2003), influencia não só na especificação do que se deve, mas também, na prospecção, na imaginação do que é possível fazer num contexto determinado. Partindo daí os autores afirmam que “A identidade e a imagem de si dos atores sociais são elas mesmas vistas como sendo constituídas a partir das formas, imagens e signos institucionais fornecidos pela vida social” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 210), o que potencializa a interação existente entre instituições e escolhas individuais, uma vez que o ator raciocina considerando modelos institucionais já existentes e seus valores e crenças, criando um novo modelo institucional baseado em suas experiências e nas características das instituições que o circundam.

Outro ponto marcante da análise sociológica, que será de grande relevância neste trabalho, é a abordagem que se faz das modificações de práticas institucionais. Contrapondo-se ao modelo da escolha racional, que prega que as modificações são feitas para o desenvolvimento de instituições mais eficazes naquilo que atuam, os neoinstitucionalistas sociológicos defendem que

(...) as organizações adotam com frequência uma nova prática institucional por razões que têm menos a ver com o aumento da sua eficiência do que com reforço que oferece à sua legitimidade social a à de seus adeptos. Em outros termos, as organizações adotam formas e práticas institucionais particulares porque elas têm um valor largamente reconhecido num ambiente cultural mais amplo. Em certos casos pode ocorrer que essas práticas sejam aberrantes quando relacionadas ao cumprimento dos objetivos oficiais da organização. (HALL e TAYLOR, 2003, p. 211).

Tendo isso em vista, é possível verificar uma série de comportamentos influenciados por fatores não apenas racionais, econômicos ou tecnológicos, mas também, sociais e culturais, uma vez que todos esses aspectos são valorizados no contexto das instituições. Dessa forma, não raras decisões são tomadas por conta do valor atribuído a elas em termos sociais, enfatizando papéis sociais, indo além das consequências práticas e objetivas delas.

Lima, Machado e Gerassi (2011) destacam que é comum verificar a discussão de práticas cotidianas das organizações em encontros de atores envolvidos, que analisam possibilidades, problemas e soluções para aprimorar tais práticas, tornando-as mais eficientes. Em seguida, essas novas práticas costumam ser difundidas para outras instituições, que utilizam o modelo dado para se aprimorarem. Com isso, percebe-se que as modificações institucionais são resultado da interpretação e ação de atores inseridos nas instituições, caracterizando o intercâmbio e interação de aspectos sociais, culturais e institucionais para conferir legitimidade ao novo procedimento implantado a partir da conclusão das discussões e análises feitas em grupos.

Tomando como base as teorias do neoinstitucionalismo no contexto da análise que se fará neste trabalho, é importante destacar, também, que há versões com enfoques diferentes dentro da análise neoinstitucionalista. A primeira delas, chamada de *stade-centered*, de acordo com Rocha (2004), define que o Estado explica a natureza das políticas governamentais, não a sociedade, como modelos analíticos anteriores, tais quais marxista e pluralista propunham. Skocpol (1985) baseou essa teoria argumentando que a sociedade está, constantemente, sob influência do Estado, de modo que este não pode ser considerado um mero espaço para discussão e elaboração de políticas, mas sim, partindo da ideia da autonomia estatal, “podem formular e perseguir objetivos que não sejam um simples reflexo das demandas ou de interesses de grupos ou classes sociais da sociedade” (Skocpol, 1985, p. 86).

Partindo desses pressupostos, para o neoinstitucionalismo o Estado não se submete apenas a interesses sociais. De acordo com Rocha (2004), as atividades por ele executadas, a partir de seus funcionários, tem o intuito de reproduzir o controle institucional estatal sobre a sociedade, como um reforço de sua autoridade, de seu poder político e de seu potencial de ação em todo seu contexto de atuação. Como o autor diz, esse fato se comprova tendo em vista que

(...) a burocracia estatal, especialmente a de carreira, estabelece políticas de longo prazo diversas das demandadas pelos atores sociais. Suas ações buscam propor visões abrangentes sobre os problemas com que se defrontam. A capacidade que a burocracia tem de elaborar e implementar políticas é, em parte, resultante do controle que ela exerce sobre um recurso de poder privilegiado, que é o acesso diferenciado à informação. Nessa perspectiva, as decisões públicas trazem, portanto, a marca dos interesses e das percepções que a burocracia tem da realidade. (ROCHA, 2004, p.14-15).

Com isso, percebe-se que os servidores atuam com o intuito de promover políticas que estejam de acordo com suas ideias e com as necessidades de sua carreira, e da instituição. Entretanto,

segundo Rocha (2004), isso não pode ser consolidado ignorando outros interesses sociais, de modo que recorrentemente se vê uma tentativa de compatibilizar ambos interesses para legitimar as ações implementadas. Assim sendo, “a capacidade que têm de buscar os seus objetivos depende das características das organizações políticas dentro das quais atuam” (ROCHA, 2004, p.17).

3.2 Sistemas e informações estratégicas

É preciso conceituar, primeiramente, o que é um sistema. Independentemente de seu foco central, um sistema, segundo Kim e Lee (1999), é um conjunto de partes interdependentes que se relacionam gerando um todo unificado e elaborado com um objetivo definido. Se forem separadas essas partes, elas perdem seu sentido e suas propriedades no todo. Qualquer sistema é abastecido por recursos, como dados, pessoal, energia, entre outros e retorna um produto final, como informações, bens produtos e serviços diversos. No campo da informação, um sistema efetivo recebe como entrada dados desconectados, sem representatividade individual ou significado prático, e retorna como saída informações tratadas, dotadas de sentido e que podem ser usadas para análises de situações diversas e possíveis tomadas de decisão.

Partindo desse ponto, segundo Guimarães e Evóra (2004), pode-se entender um sistema de informação como um conjunto de dados e informações organizados e integrados com a finalidade de atender à demanda informacional dos usuários. Logo, sistemas de informação para apoio à tomada de decisão devem ser capazes de coletar, organizar, distribuir e disponibilizar as informações necessárias aos responsáveis pelas decisões gerenciais.

A tomada de decisão deve ser o foco da construção dos sistemas de informação, que precisam ter componentes suficientes para um monitoramento completo dos projetos, envolvendo escopo de atuação, tempo de duração, custos envolvidos, entre outras variáveis importantes para um monitoramento adequado, que servirão de subsídio para que se tome decisões relacionadas a cada ação. Dessa forma, de acordo com Bazzotti e Garcia (2007), a tomada de decisão tem uma relação direta com o potencial informativo do sistema, que deve ter a maior precisão possível para de fato auxiliar o gestor no momento de deliberar sobre qualquer etapa do projeto.

Um sistema de gestão estratégica deve, segundo Santos (2008), assegurar a operacionalização da estratégia e a avaliação de seu desempenho, bem como a clarificação e comunicação da estratégia, garantindo o alinhamento com os objetivos estratégicos da organização. Dessa forma, para o Estado não pode ser diferente, e é preciso que cada sistema retrate uma forma de

planejar e monitorar ações, aderente ao modelo de gerenciamento vigente e de acordo com os interesses do Governo empossado, visando também sempre o melhor retorno possível à população, que deve ser o foco principal das políticas estatais. A análise da qualidade e da aplicação objetiva de sistemas de informação depende primariamente da compreensão das características de um sistema com esse foco.

Há autores da área da informação que colocam os conceitos de dados, informação e conhecimento como sinônimos. Entretanto, há outros que delimitam mais claramente o que representa cada um desses conceitos, ainda que sejam comumente diretamente relacionados. Dados, nas palavras de Davenport (1998), são um compilado de registros estruturados de fatos, que por si só não têm relevância para as organizações se não forem tratados e analisados em conjunto. Com isso, Ferreira (1999) complementa o conceito sustentando que dados são os princípios em que se insere uma discussão ou análise. Eles devem ser estudados e tratados para a criação do insumo realmente importante, a informação.

Assim, define-se informação, de acordo com Senge (1999), como dados tratados e relevantes ao receptor, conceito corroborado por Rabaça e Barbosa (1995), que afirmam que no contexto do processamento de dados a informação é definida como o significado atribuído por alguém a um conjunto de dados a partir de critérios e convenções utilizadas nesse processo de interpretação. Dessa forma, o papel de converter dados em informações é fundamental para a geração de um conhecimento correto e útil para quem fará uso delas. Tendo estes conceitos em vista, FERREIRA *et al* (1999, p.529) definiu informação como “ato ou efeito de conhecer”, de ter noção e ideia sobre um assunto. Ainda segundo Ferreira (1999), é a consequência do tratamento e interpretação de dados, formando experiência prática e utilizado para que se tome a decisão, teoricamente, mais correta numa determinada situação, levando em conta os fatores e o ambiente que circundam o indivíduo.

Informação estratégica, que de acordo com Calazans *et al*(2006), pode ser definida como o conjunto tratado de dados e insumos informacionais que definem as competências mais importantes de uma organização, sua forma de operar e geram maior interesse interno e externo à organização. Algumas características da informação estratégica são, ainda segundo Calazans (2006), a necessidade de atender ao cliente numa linguagem objetiva e clara, devem ter relevância econômica e financeira e precisam ser baseadas em dados e informações sobre regulamentações, políticas fiscais, relações institucionais e planos de governo. Dessa forma,

independentemente da composição dessa informação ela precisa ser gerenciada como recursos estruturais, humanos e financeiros.

3.3 Gestão de projetos na administração pública

A presente seção tem como objetivo explicitar as especificidades da gestão de projetos na administração pública, que influenciam diretamente a construção de sistemas de gestão das informações estratégicas em âmbito governamental, uma vez que diversas adaptações de um modelo privado são necessárias para sistematizar informações de projetos públicos. Assim sendo, é importante destacar as diferenças entre a esfera pública e a privada e a importância de uma efetiva gestão de projetos na administração pública, visto que os recursos estatais são escassos e os montantes financeiros devem ser aplicados da forma mais eficiente possível, para evitar prejuízos à população e desperdícios.

A gestão de projetos na administração pública é um viés de planejamento e execução que se torna cada vez mais importante, à medida que demandas sociais se tornam mais complexas e a população a ser atendida cresce constantemente. Assim sendo,

(...) o gerenciamento de um programa visa o alcance de objetivos e benefícios estratégicos, sendo que para isso se deve: integrar, monitorar e controlar as interdependências entre os projetos que compõem os programas de governo. (PISA e OLIVEIRA, 2013, p. 04).

Nesse sentido, a gestão que comandou o poder executivo estadual entre 2003 e 2006, tinha a ideia de trazer à administração pública mineira conceitos e técnicas modernos, utilizados em empresas privadas para obtenção de melhores resultados em termos de eficiência no uso de recursos disponíveis, consolidando, de acordo com Vilhena e Athayde (2005, p. 03), um “modelo gerencial em substituição ao modelo burocrático weberiano”. Dessa forma, uma alternativa adequada para consolidação da gestão de projetos em âmbito estatal é a criação de escritórios de projetos, que, de acordo com Rabechini Júnior e Pessôa (2005, p.34), são “organizações que dominam as técnicas e ferramentas da disciplina gerenciamento de projetos, apoiando e viabilizando projetos”.

Tendo em vista esses pontos, foi criado o GERAES, posteriormente chamado de Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos, Processos e do Desempenho Institucional (NCGERAES), e atualmente chamado de Núcleo Central de Informação e Apoio às Políticas Estratégicas (NCIAPE), todos com competências semelhantes, atuando com foco principal no gerenciamento de projetos para aprimorar o desenvolvimento de projetos públicos, além de

outras ações, como elaboração e acompanhamento de instrumentos de pactuação de resultados e gerenciamento e melhoria de processos.

Nesse contexto, apesar de o Estado adotar práticas da gestão de projetos utilizadas na iniciativa privada, algumas especificidades da área pública fazem com que sejam necessárias adaptações e revisões técnicas, tendo em vista, principalmente os diferentes objetivos dessas duas esferas. Segundo Farnham e Horton (1992), na iniciativa privada os atores direcionam esforços na produção de bens e serviços que trocam por quantias monetárias, que possibilitam sua permanência no mercado. Isso justifica o empenho na busca pela eficiência, objetivando o lucro.

Por outro lado, na administração pública, não há foco na obtenção do lucro, mas, de acordo com Pisa e Oliveira (2013, p.08) “objetiva-se prestar um serviço de qualidade e atender às necessidades da sociedade que, via de regra, é a patrocinadora dos meios via recolhimento dos tributos a ela aplicados”. Dessa forma, não se pode, apenas, trazer as técnicas da gestão de projetos de mercado para o Estado, e segundo Farnham e Horton (1992), é imprescindível conhecer a realidade e as especificidades do setor, para, em sequência evoluir para a implementação. Complementando esse raciocínio, Pisa e Oliveira (2013, p.09) afirmam que

(...) o gerenciamento de projetos não é viável sem que a função de planejamento defina de maneira clara e detalhada o objetivo que se pretende atingir, que entregas serão feitas e em qual prazo, quais atividades a cumprir e quais recursos deverão ser empregados e de onde eles virão. (PISA e OLIVEIRA, 2013, p. 09)

Dentre as características exclusivas da administração pública que a divergem da esfera privada e são fatores determinantes que interferem na gestão de projetos públicos, é possível destacar, ainda segundo Pisa e Oliveira (2013, p. 08),

(...) o aspecto social dos projetos governamentais; a obrigatoriedade da previsão dos recursos para execução do projeto em lei, mais especificamente na Lei Orçamentária Anual (LOA); a obediência à Lei 8.666/93 que regula a contratação através de diversas modalidades, contemplando, de modo geral, o menor preço; o excesso de normatizações que provocam demoras na execução dos projetos; a existências de diferentes órgãos de controle nas diversas esferas de governo; a exigência de prestação de contas à sociedade em virtude dos princípios da transparência e *accountability* na governança pública. (PISA e OLIVEIRA, 2013, p. 08).

Tendo todos os pontos destacados em vista, espera-se com a gestão de projetos, de acordo com Vargas (2003), a obtenção de benefícios quais sejam: possibilitar o desenvolvimento de novas técnicas de gestão; facilitar revisões decorrentes de modificações de mercado, na conjuntura social ou no ambiente de atuação governamental; armazenar informações e facilitar projeções

para projetos futuros; antecipar possíveis situações desfavoráveis; elaborar e seguir orçamentos e cronogramas planejados, para otimizar o uso de recursos; e aumentar o controle gerencial e agilizar as tomadas de decisões. Dessa forma, considerando a necessidade de melhorar o desempenho do Estado no desenvolvimento e execução de seus projetos são utilizadas as ferramentas de gestão de projetos, entre elas os sistemas de gestão das informações estratégicas, foco primordial do trabalho.

4 ANÁLISE DOS SISTEMAS DE GESTÃO DAS INFORMAÇÕES ESTRATÉGICAS EM MINAS GERAIS

A criação do GERAES, em julho de 2003, segundo Costa *et al* (2009), visava reunir os projetos capazes de acelerar o desenvolvimento do Estado, chamados de Carteira de Estruturadores, numa única central de gerenciamento, com capacidade de produção de resultados de forma ágil, relevante e prioritária, abrangendo a proposta de modernização da gestão pública no Estado. Inicialmente, era composto por 31 projetos e visou-se agregar as competências de um escritório de projetos.

Nesse contexto, de acordo com Costa *et al* (2009)

(...) o governo de Minas Gerais estabeleceu como uma de suas prioridades a disseminação da prática de gerenciamento de projetos e determinou a essa carteira de projetos estruturadores um fluxo orçamentário diferenciado, com garantias financeiras especiais, um processo de gerenciamento intensivo e diversificado das demais atividades. Inicia-se então a busca pela implementação da gestão de projetos na administração pública de Minas Gerais (COSTA, 2009, p. 02)

Ainda segundo Costa *et al* (2009), esse acompanhamento mais regular e cuidadoso serve para reduzir distorções entre o planejamento e a execução dos projetos, bem como para fornecer à alta gestão mais e melhores informações estratégicas sobre o andamento de cada um destes projetos. Assim, os fluxos informacionais se tornariam mais bem definidos e seria possível obter resultados mais eficientes com os projetos estruturadores.

Dessa forma, considerando o crucial papel da informação no processo de gerenciamento de projetos, passou a ser fundamental ter um espaço organizado e seguro para o armazenamento e tratamento dessas informações, uma vez que seriam interesse da alta gestão e precisavam ser facilmente acessadas quando necessário. Para isso, foram desenvolvidos os sistemas de gestão das informações estratégicas, que precisavam reunir características como organização, facilidade de acesso, segurança, efetividade e eficácia, de modo que servissem como a principal ferramenta de trabalho dos técnicos monitores de projetos e pudessem sistematizar as informações obtidas com os gestores de cada projeto, organizá-las e ordená-las para o melhor entendimento possível dos atores envolvidos.

A criação do núcleo de projetos dentro da SEPLAG foi fortemente patrocinada pela alta gestão à época, que deu à equipe, segundo o Entrevistado 1, “a possibilidade de participar do planejamento de políticas públicas de forma efetiva, com o intuito de elaborar programas

aderentes à realidade política e orçamentária estadual, atuando, também, no monitoramento e gestão dessas ações junto às equipes executoras.”

Iniciando uma análise mais profunda e direcionada a cada um dos dois sistemas abordados no trabalho, é preciso caracterizar mais cuidadosamente as ferramentas, o que é fundamental para a compreensão de seus objetivos, finalidades e processos de obtenção e tratamento de informações estratégicas. Neste sentido, pretende-se descrever os benefícios, os pontos fortes e fracos, e as dificuldades encontradas por cada um dos sistemas, seja em termos de utilização pelos usuários, metodologia de desenvolvimento, custo de desenvolvimento e hospedagem e disponibilidade de recursos. Além disto, comparar ferramentas e verificar quais foram os desafios superados e as lições retiradas de cada modelo implementado.

Além disso, é preciso destacar a importância da construção de ferramentas eficientes para o monitoramento de projetos. Assim, precisam atender a algumas necessidades dos monitores, segundo o Entrevistado 1, no sentido de

(...) funcionar como catalizador da execução de projetos estratégicos, uma vez que a equipe usa a ferramenta para conhecer e acompanhar cada projeto no intuito de melhorar sua gestão e conseqüentemente os resultados obtidos. Outro ponto importante é o fornecimento de informações estratégicas para a alta gestão, no sentido de dar a ela ciência da situação de cada projeto em termos físicos e financeiros, considerando o desempenho geral. Por fim, o sistema deve ser capaz de agregar informações para subsidiar melhores decisões da alta gestão e informá-la sobre possíveis riscos ou obstáculos que precisam ser superados. (ENTREVISTADO 1).

Ademais, considerando aspectos relacionados à interferência institucional na construção de sistemas, é possível afirmar, conforme Hall e Taylor (2003), que os sistemas se constituem como expressões da identidade de uma determinada equipe de gestão, sendo um tipo de imagem, de símbolo, ou marco para registrar formalmente com ações palpáveis a atuação dessa equipe. Assim sendo, analisando as motivações para as trocas de sistemas, nota-se uma maior orientação para a construção de um novo sistema a cada novo mandato de governo, visto que as trocas de sistemas ocorreram, de modo geral, nesses períodos de transição de governo.

Cumpridos os objetivos e funcionalidades supracitados, o sistema, teoricamente, terá condições de contribuir para a execução das atividades do GERAES. Entretanto, ao longo do tempo foram percebidos dificuldades e desafios na construção, implementação e uso de cada ferramenta, situações que serão expostas nas sessões seguintes.

4.1 O Sistema de monitoramento por arquivos em Excel e Project

Com a criação do GERAES, escritório de gerenciamento de projetos do estado, em 2003, era preciso que a equipe desenvolvesse uma forma clara e organizada para obter e salvar informações sobre os projetos mais relevantes para o governo estadual. Essa necessidade por informações qualificadas e concentradas num único setor, conforme dito pelo Entrevistado 2,

(...) veio com a chegada de uma gestão que visava inserir na administração pública mineira conceitos da iniciativa privada para aprimorar o gerenciamento de projetos e torná-lo mais eficiente, baseado nas áreas de conhecimento no âmbito do gerenciamento de projetos a partir Guia de Gestão de Projetos *PMBOK*, que focava as ações dos gestores e monitores em pontos definidos, para possibilitar melhor andamento das atividades. (ENTREVISTADO 2).

As áreas de conhecimento podem ser ilustradas conforme a figura na sequência, elaborada a partir de informações retiradas do Guia PMBOK citado anteriormente:

Imagem 1 – Áreas de conhecimento do gerenciamento de projetos



Fonte: Elaboração própria

Com isso, foi desenvolvido por uma empresa de consultoria externa, com grande reconhecimento nacional na área de gestão de projetos e que prestava serviços ao Estado, em conjunto com membros da equipe à época, um arquivo na plataforma Microsoft Excel com

macros - sequência de comandos e funções armazenados, que podem ser usadas para execução de tarefas, funcionando, assim, como uma espécie de atalho dentro do programa - que direcionavam o monitor das ações para os campos que precisavam ser preenchidos numa ordem já definida. Esse arquivo se caracterizava como o documento de *Status Report*². Ademais, para acompanhamento de cronogramas utilizava-se o Project como ferramenta básica. Dessa forma, em reuniões dos monitores do GERAES com as equipes responsáveis pelos projetos estratégicos, obtinham-se informações sobre desempenho físico e orçamentário, informações qualitativas, andamento de cronogramas planejados, que em conjunto compunham o arcabouço de informações estratégicas utilizadas para auxiliar tomadas de decisões e possíveis alterações no rumo da política pública em andamento.

Conforme afirmaram os Entrevistados 3, 7 e 5, no princípio das atividades do GERAES, a consultoria externa contribuiu na montagem do plano de monitoramento, que era baseado em arquivos individuais de cada projeto, atualizados a cada reunião com as equipes responsáveis nos órgãos. Esta forma de monitoramento por planilhas em Excel e Project foi sendo desenvolvida e adaptada ao longo do tempo, com o amadurecimento das atividades do escritório e à medida que novas necessidades surgiam. Conforme explicitado pelo Entrevistado 2, “o método funcionava bem, era bastante simples e não exigia conhecimentos avançados na área de informática”. O aprendizado de comandos simples dos programas da Microsoft já habilitava o usuário a utilizá-los sem dificuldades. Para garantir a eficiência do método e capacitar a equipe de técnicos da SEPLAG, a consultoria que atuava no GERAES elaborou cursos voltados para o desenvolvimento de capacidades nas ferramentas da Microsoft, o que, como explicitado pelo Entrevistado 1, “contribuiu para melhorar o desempenho da equipe e os permitiu atuar de forma mais correta e segura no monitoramento dos projetos, reduzindo erros e dificuldades de interação com os softwares”.

De acordo com o que foi afirmado pelo Entrevistado 7, no período em que ainda não havia uma quantidade muito grande de informações salvas o método funcionou com muita eficiência. Entretanto, o grande número de projetos monitorados e o elevado volume de informações passaram a prejudicar o uso do Excel e Project, que ficavam lentos e não suportavam a quantidade de dados inseridos, levando a interrupções em seu funcionamento, o que passou a

² *Status Report* é um documento de caráter gerencial destinado à Alta Administração, Gerentes Executivos e Gerentes Adjuntos de Projetos, subsidiando, principalmente, a tomada de decisões. É um compilado dos principais marcos presentes nos cronogramas de cada ação do Projeto Estruturador, bem como informações qualitativas e quantitativas necessárias ao seu acompanhamento.

prejudicar a equipe de monitores, principalmente nas reuniões com as equipes responsáveis pelos projetos acompanhados. Além disso, o fato de ser um sistema completamente manual, não automatizado por meio de um sistema, fazia com que a carga de trabalho fosse muito pesada, e, de acordo com o Entrevistado 3, “os técnicos gastavam quase um dia para atualizar todos os dados e gerar os relatórios de gestão dos projetos”. Outro ponto de destaque como um risco era o fato de terem ocorrido perdas de informações por falhas dos programas ou falhas no uso deles, segundo o Entrevistado 1, o que era muito prejudicial ao GERAES, à medida que seu principal insumo de trabalho era a informação.

Em relação ao uso destas duas ferramentas é importante destacar um fator que o diferenciou dos demais sistemas adotados posteriormente: gerou poucos custos diretos ao Estado. Segundo o Entrevistado 1, para disponibilizar a ferramenta do Project a todos os monitores do GERAES foi necessário comprar algumas licenças de *software* da Microsoft, o que custou, naquele momento, cerca de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais). Esse fator é muito relevante, uma vez que o governo não precisou efetuar grandes gastos para o uso das ferramentas, pois já estavam disponíveis na maioria dos computadores da equipe da SEPLAG e foram adaptadas para funcionar como armazém de informações estratégicas para o governo, ação que ia ao encontro da política de redução de gastos e economia com a máquina pública defendida e implementada pelo governo à época.

Com a consolidação do GERAES como central de gerenciamento e monitoramento dos projetos mais importantes para o Governo, a partir do grande patrocínio e apoio da alta gestão que coordenava as ações do Estado e dos bons resultados apresentados em termos de melhoras na execução de diversos projetos, segundo o Entrevistado 1, houve um movimento no sentido de aprimorar o trabalho da equipe em termos de ferramentas de gestão. Assim sendo, foi iniciado o processo de construção de uma nova ferramenta, com o objetivo de solucionar os problemas vistos no uso dos *softwares* anteriores, e, principalmente, sistematizar as informações num ambiente virtual mais seguro, rápido e *online*.

4.2 O sistema de monitoramento *Enterprise Project Management* (EPM)

O sistema de monitoramento a partir do sistema EPM foi o primeiro sistema de gestão de informações estratégicas *online* utilizado pelo GERAES para o monitoramento dos projetos estruturadores desenvolvidos à época. Ele passou a ser utilizado entre 2008 e 2009, segundo o Entrevistado 5, como uma espécie de prêmio para a equipe pelo bom trabalho ao longo dos

primeiros anos do escritório, pois o trabalho utilizando ferramentas *off-line* era mais pesado e menos seguro. A nova ferramenta consistia num site no qual o usuário, membro da equipe do GERAES fazia *login* e tinha acesso a diversas informações fundamentais ao gerenciamento intensivo, como cronogramas de ações *Status Report*, planos de ação, entre outras. Assim, ao entrar no *link* de uma secretaria o usuário visualizava os projetos relacionados e suas ações, podendo inserir informações, editar dados qualitativos e atualizar cronogramas, que eram vinculados a arquivos do *software* Microsoft Office Project Professional 2007, entre outras funcionalidades importantes para o efetivo monitoramento de projetos.

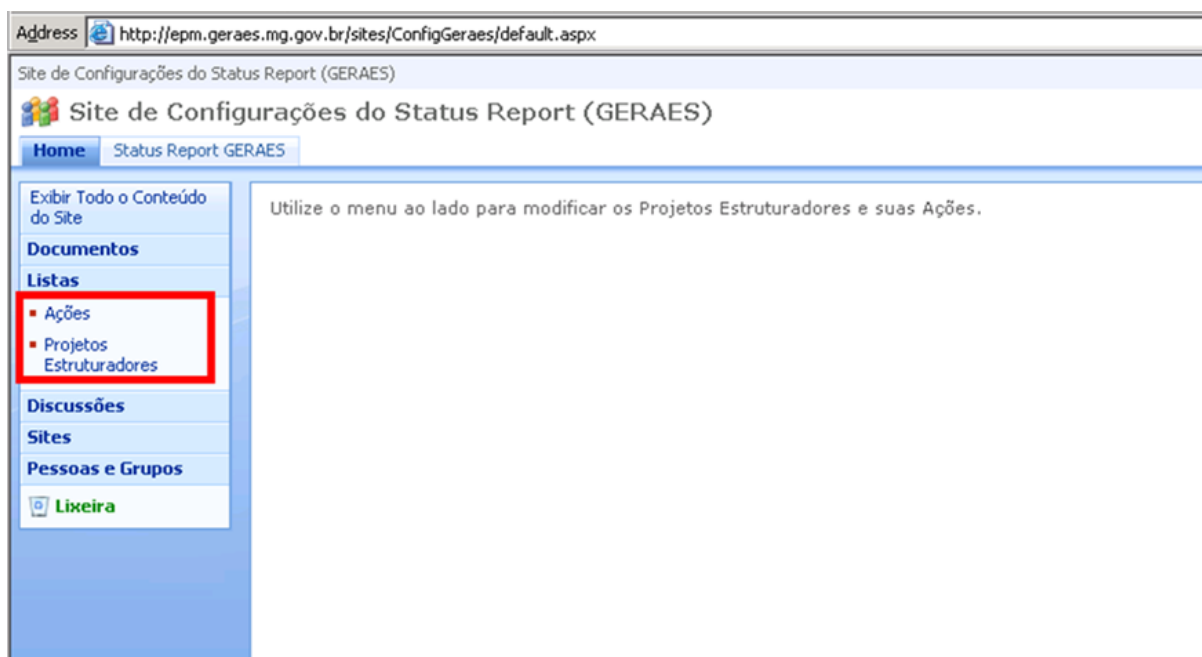
Analisando o contexto institucional do momento da idealização e implementação do sistema, o Entrevistado 8 afirma que

(...) o contexto institucional e político era bastante estável, com pouquíssimas alterações estruturais e de pessoas. A liderança máxima, forte patrocinadora da nova ferramenta, permaneceu a mesma durante todo seu processo de construção, o que facilitou o andamento das atividades e a institucionalização do modelo. (ENTREVISTADO 8).

O sistema EPM era bastante simples ao usuário, entretanto, armazenava uma quantidade restrita de informações, estando em seu escopo, basicamente, dados sobre orçamento e execução orçamentária, execução física, cronograma e informações qualitativas. O conjunto dessas informações inseridas era formatado pelo sistema e extraía-se o documento do *Status Report*, que era o produto mais interessante para a alta gestão. Uma funcionalidade interessante do EPM, de acordo com o Entrevistado 5, era sua interlocução com o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), de onde retirava dados da execução financeira, tornando-o mais confiável e possibilitando acompanhamento sempre atualizado deste aspecto em cada ação monitorada. Além disso, as solicitações de cotas orçamentárias oriundas das equipes dos projetos, cuja análise e aprovação eram competências do GERAES, ficavam armazenadas dentro do sistema, o que, ainda segundo o Entrevistado 5, “facilitava o acompanhamento do histórico de aprovação, análise e efetivação da aprovação das solicitações mensais recebidas”.

A seguir, uma imagem que ilustra a objetividade e simplicidade da tela inicial do sistema EPM.

Imagem 2 – Tela inicial do Sistema EPM



Fonte: Site do sistema EPM

A segurança da informação era um outro ponto de vantagem do sistema. Segundo o Entrevistado 8, por essa ferramenta as informações dos projetos ficavam armazenadas de forma mais confiável e foi reduzido o risco de se perder dados por falhas em arquivos de Excel. O fato de ser um sistema *online* também contribuía para que fosse acessado mais facilmente, de modo que o acesso à rede de *internet* da SEPLAG possibilitava a entrada no sistema.

Em termos financeiros, o EPM se apresentou como o sistema mais barato já utilizado pelo GERAES, principalmente se considerarmos que o monitoramento por meio de planilhas em Excel e cronogramas em Project trouxe poucos gastos ao Estado. À época, entre 2009 e 2011, o Estado gastou com a implementação e manutenção do sistema, de acordo com dados de consultas de desembolso financeiro retiradas do SIAFI, pouco mais de R\$ 174.000,00 (cento e setenta e quatro mil reais), pagos à PRODEMGE, que era a responsável por customizar e adaptar a ferramenta a partir de um modelo criado pela Microsoft para o gerenciamento de projetos, principalmente da iniciativa privada. Nesse ponto, de acordo com o Entrevistado 8,

(...) viu-se certa dificuldade por parte da PRODEMGE em atender às demandas da equipe em relação à customização da ferramenta, o que, em alguns casos dificultou um pouco o trabalho dos monitores do GERAES, uma vez que a Companhia sempre atendia com déficit às necessidades da equipe do escritório. (ENTREVISTADO 8).

Nesse sentido, o Entrevistado 8 julgou essa fraqueza algo determinante, em termos negativos, ainda que fosse grande a dificuldade de gestão das customizações, pois esses obstáculos iam de encontro à expectativa da equipe, que esperava uma ferramenta que resolvesse a maioria dos problemas e tornasse o monitoramento de fato mais efetivo, o que na prática não ocorreu.

Em 2011, com a implementação do Acordo de Resultados (AR) como instrumento de pactuação de metas para os órgãos do estado, passou a ser necessário que o sistema de gestão das informações estratégicas gerasse Taxas de Execução das ações dos projetos, uma vez que essas taxas eram a forma de mensurar o andamento das ações. Com isso, era fundamental que o EPM estivesse sempre atualizado e correto, uma vez que o valor das taxas interferia no desempenho institucional dos órgãos, que era um dos critérios avaliados para a definição da parcela variável da remuneração dos servidores, por exemplo. Ou seja, “a Taxa de Execução influenciava o valor mensal recebido pelos servidores, ponto muito delicado, que conseqüentemente, exigia grandes cuidados por parte da equipe do GERAES, para que um erro não prejudicasse toda uma equipe”, conforme dito pelo Entrevistado 5.

Num contexto geral, a partir da fala do Entrevistado 4, que trabalhou com todos os sistemas utilizados ao longo do tempo, o EPM era o que entregava o melhor resultado em termos de qualidade e objetividade de informações estratégicas. Isso porque gerava um documento de *Status Report* simples e com as informações que realmente interessavam para tomada de decisões, ponto que era crucial para o Estado e que era bastante valorizado pelos gerentes de projetos. Esse fato também foi explicitado pelo Entrevistado 5, que julga o EPM como a melhor ferramenta utilizada no GERAES, apesar de se mostrar lento em alguns momentos, principalmente no *upload* de cronogramas maiores em Microsoft Project.

Por outro lado, apesar de ser um sistema simples e efetivo no que se propunha a entregar, o EPM apresentava alguns pontos negativos, que acabaram influenciando em sua posterior substituição pelo Sistema Estratégia. Primeiramente, em termos de acesso, não era possível acessar o sistema fora da rede da SEPLAG, o que inviabilizava a possibilidade de os gestores dos projetos interagirem diretamente com a ferramenta e fazer edições nos dados e informações dos projetos, o que era uma das intenções com a criação da ferramenta. Ademais, vale destacar que as operações e códigos fonte executados para corrigir pequenos erros internos ao sistema não eram devidamente registrados pela equipe da Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (PRODEMGE) responsável por sua manutenção. Esse fato, de acordo com o Entrevistado 5,

(...) prejudicava atualizações e aprimoramentos, uma vez que, algumas vezes uma correção feita numa área do sistema interferia numa outra área, pois não havia registro do que se fazia nessas edições e não se sabia com clareza o que funcionava adequadamente e quais áreas apresentavam dificuldades que poderiam ser corrigidas. (ENTREVISTADO 5).

Essa falha de registros por parte da PRODEMGE é algo recorrente, de acordo com o Entrevistado 4, sendo que em diversas situações ao longo do tempo, em diversos anos, foi visto um desinteresse da instituição em registrar as alterações como uma política do órgão. É possível relacionar esse fato ao neoinstitucionalismo histórico, principalmente ao conceito de *path-dependence*, ou dependência de trajetória, que relacionado à percepção de que fatos do passado podem desencadear uma série de decisões que influenciam as ações do presente. Isso, pois, o registro das alterações no sistema não foi feito ou armazenado no passado, fato que orientou os servidores atuantes à época a não se sentirem orientados a fazer esse tipo de registro.

Além disso, com o andamento das ações do governo e aumento do controle social, cresceu a necessidade de se acompanhar a execução das ações de forma regionalizada, potencialidade não explorada pelo EPM que passou a ser indispensável ao monitoramento efetivo dos projetos estratégicos. Com isso, de acordo com o Entrevistado 5, foi preciso criar um acompanhamento paralelo, que regionalizava as ações e dava aos monitores e gestores uma visão mais específica para cada uma das dez Regiões de Planejamento que compunham o estado à época, considerando, inclusive, o município atendido. Com a dificuldade de inserir esse tipo de informação no sistema, uma nova ferramenta poderia suprir essa necessidade, pois o acompanhamento externo do andamento das ações em cada Região de Planejamento, especificando os municípios, dificultava e aumentava consideravelmente o trabalho da equipe do GERAES.

Por fim, emergiu uma necessidade de acompanhamento de alguns processos muito importantes para o governo estadual. Segundo o Entrevistado 6, a alta gestão da SEPLAG desejava ter maior controle sobre alguns processos desenvolvidos, principalmente aqueles que envolviam grandes volumes financeiros em termos de custeios ao Estado, como a gestão e operação das Unidades de Atendimento Integrado (UAI), por exemplo. Tal acompanhamento de processos exigia algumas funcionalidades não abarcadas pelo EPM, como acompanhamento de indicadores de desempenho, por exemplo. Para amenizar essa dificuldade, a equipe adaptava o modelo de acompanhamento de processos dentro da ferramenta, voltada para projetos. De acordo com o Entrevistado 5, essa técnica funcionava satisfatoriamente, uma vez que entregava a informação necessária ao destinatário final em tempo hábil, e sem maior trabalho. Essa nova diretriz vai ao

encontro do neoinstitucionalismo histórico destacado por Romano (2007), no sentido de que esse maior controle, inclusive dos processos, fortaleceria o poder da SEPLAG em termos de essa instituição conhecer seu ambiente de atuação ainda melhor, o que contribuiria para que ela tivesse maior poder de influência e decisão em questões de interesse dos envolvidos nos projetos e processos, podendo orientá-los de forma determinante e de seguindo seus interesses.

Entretanto, por não ser uma estrutura formalizada no sistema, de acordo com o Entrevistado 4, para a direção da Subsecretaria não era o modelo ideal para a geração de informações estratégicas sobre processos. Esse fato abre espaço para uma análise neoinstitucionalista sociológica da situação, uma vez que, como explicitado por Hall e Taylor (2003) e Grisa (2010), em diversas situações procedimentos formais institucionais são mantidos ou exigidos, ainda que não sejam os mais eficazes para a instituição, mas funcionam como uma prática cultural, um mito ou cerimônia, ainda que não seja comprovado seu impacto efetivo.

Naquele momento, segundo o Entrevistado 5, não era fundamental substituir o sistema vigente. A equipe conseguia trabalhar de forma satisfatória e obtinha bons resultados com o uso da ferramenta. Todavia, de acordo com o Entrevistado 1, havia na direção da Subsecretaria de Gestão da Estratégia um desejo por formalizar esse monitoramento dentro do sistema, ainda que a efetividade de uma nova ferramenta fosse algo obscuro e incerto, o que vai ao encontro da teoria neoinstitucionalista descrita anteriormente. Ainda assim, de acordo com o Entrevistado 1, pelo poder que detinha dentro da instituição e pelo apoio da direção da Secretaria de Planejamento, com a qual tinha bom relacionamento pessoal, a nova gestão da SUGES que chegava em 2011 optou por criar uma nova ferramenta, indo, novamente ao encontro do que foi explicitado por Marques (2007), no sentido de que a ação humana se liga não só a aspectos institucionais, mas também a valores e atitudes afetivas, o que foi de grande relevância para a decisão de substituição do EPM.

4.3 O Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental

Seguindo a ordem cronológica, posteriormente ao EPM foi implementado o Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental, ou apenas “Estratégia”, desenvolvido e implantado entre os anos de 2011 e 2012. O sistema tinha como foco principal a integração, numa só plataforma, de informações sobre o planejamento, execução, monitoramento, avaliação e revisão das ações estratégicas do governo, de modo que essas informações pudessem ser disseminadas no Estado. Entre os principais benefícios esperados com o uso da

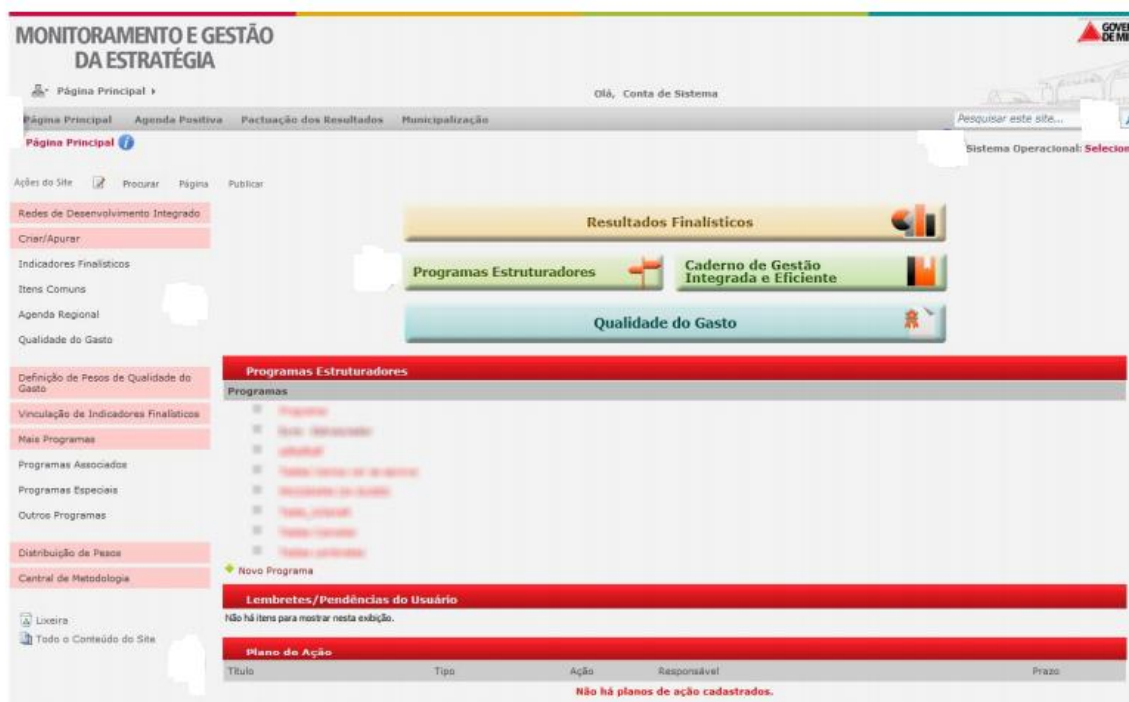
ferramenta, de acordo com o Entrevistado 7, era possível listar o aumento da transparência e da eficiência no acompanhamento e execução dos projetos e processos estratégicos, além de subsidiar com informações relevantes e de mais fácil acesso o processo de tomada de decisão dos gestores.

A página inicial trazia, em destaque, as principais áreas de interesse para a estratégia de governo, sendo elas “Resultados Finalísticos”, definidos, de acordo com Salzer e Neves (2006) como as consequências do desdobramento do objetivo geral do governo, sendo quantificáveis, imediatas e impactantes à realidade do público-alvo; “Programas Estruturadores”, denominação dada aos programas de maior importância estratégica, alvo de maior interesse interno e externo à administração pública, geralmente com grandes orçamentos e que eram monitorados especificamente pelo Núcleo Central de Gestão da Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional (NCGERAES), que veio em substituição ao antigo GERAES; “Qualidade do Gasto”, relacionada ao aumento da eficiência do gasto público; o “Caderno de Gestão Integrada e Eficiente”, que orientava ações de melhoria institucional, formulava agendas regionais e participava da elaboração de ações transversais de governo; e, por fim, buscou-se introduzir no sistema a metodologia para acompanhamento e cálculo da execução das pactuações definidas no Acordo de Resultados.

A partir dessas opções o usuário direcionava seu acesso, levando em conta, também, o sistema operacional do qual fazia parte ou que monitorava, tais como sistema de educação, saúde, entre outros. Partindo daí o usuário poderia visualizar, inserir ou editar informações sobre os programas estruturadores, atualizar cronogramas e informar sobre execução física e financeira. Todos os pontos destacados acima mostram uma enorme ampliação de escopo do sistema, que deixou de estar vinculado simplesmente ao monitoramento de projetos e processos, mas passou a abarcar em suas funcionalidades todo o contexto da estratégia do Estado, ou seja, todas as áreas de competência da SUGES estavam inseridas na ferramenta. Isso, como já dito anteriormente está diretamente ligado ao desejo da gestão da subsecretaria em comum acordo com a alta gestão, de reunir todo o contexto de atuação da SUGES num só sistema, baseado, principalmente na orientação estratégica do PMDI, que era o principal norteador das ações da subsecretaria. Conforme dito pelo Entrevistado 9, “o sistema espelhou o PMDI”, ainda que isso não o tornasse mais efetivo.

A seguir, uma captura de tela da página inicial do Estratégia. Nela é possível perceber a maior complexidade do sistema, vista pela grande quantidade de campos que podem ser acessados.

Imagem 3 – Captura de tela inicial do Estratégia



Fonte: Site do Sistema Estratégia

A partir do acesso dos gestores e monitores para criar, visualizar ou editar um projeto, abria-se a seguinte tela, que solicita a inserção das principais informações relacionadas. Muitas vezes essas informações já seriam suficientes para um bom monitoramento das ações em andamento. Porém, depois dessa tela o gestor ou monitor se deparava com outras telas para inserção de outras informações que na maioria dos casos não tinham utilidade para as tomadas de decisão dos gestores e da alta gestão.

Imagem 4 – Tela do Estratégia para gestor e monitor – Criando novo projeto

INFORMAÇÕES DO PROGRAMA

Rede de Desenvolvimento Integrado: Rede de Atenção em Saúde

Programa:

Gerente do Programa: Classificação do Programa: Estruturador

INFORMAÇÕES GERAIS DO PROJETO

Nome do Projeto: Data: 1/3/2012

Gerente do Projeto:

Telefone: E-mail:

Tipo do Projeto: Estratégico

Órgão/Entidade:

RESULTADOS FINALÍSTICOS

Resultado Finalístico:	Valor Referência:	Ano Ref.:	Meta:	Ano:
<input type="text"/>				

Inserir Resultados Finalísticos

DETALHAMENTO DO PROJETO

Desafio:

Público-alvo:

Resultados Esperados:

Objetiva/Finalidade:

Data Inicial Prevista: Data Término Prevista: Duração Estimada (anos):

DECLARAÇÃO DO ESCOPO (DESCRIÇÃO)

DETALHAMENTO DO ESCOPO

Subprojeto:	Produto:	Meta:	Valor Estimado:
<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Inserir Subprojeto

Valor total estimando para projeto: R\$ 0

MATRIZ DE RESPONSABILIDADES

Responsável: Responsabilidade:

Setor/Órgão: Cargo:

Inserir Responsável

Clique aqui para Inserir Responsável Externo

Fonte: Site do Sistema Estratégia

Concluída a construção da ferramenta, e previamente à sua utilização pelas equipes, foram feitos treinamentos para familiarizar os servidores com a ferramenta e instruí-los sobre como utilizar de forma adequada. Nesse momento, de acordo com o Entrevistado 5,

(...) foi possível perceber que não seria algo simples o manuseio do sistema, uma vez que eram diversas as opções de lançamento de informações e os detalhes para fazer tudo corretamente. Esses fatores tornaram os treinamentos cansativos e enfadonhos, criando nos usuários uma resistência e desconforto por saber que lidariam constantemente com aquela ferramenta. (ENTREVISTADO 5).

Ademais, para além das razões técnicas, havia a intenção de consolidar ainda mais o controle da SUGES sobre todo o contexto da gestão da estratégia no Estado. Assim, tendo em vista a influência de decisões passadas na orientação dos rumos das políticas, e o movimento para um acompanhamento mais próximo dos projetos e processos estratégicos, reforçou-se, como explicitado por Lima, Machado e Gerassi (2010), o impacto das instituições no comportamento individual, sob uma análise normativa, relacionando as normas internalizadas pelos indivíduos, no caso, o novo sistema, aos papéis que devem desempenhar, nesse caso, potencializando o controle da SEPLAG sobre outros órgãos.

Contudo, nem só por fatores técnicos e tecnológicos foi justificada a alteração. De acordo com o Entrevistado 6, havia uma orientação da alta gestão por inserir no sistema, além do acompanhamento de projetos e processos, as ferramentas de trabalho da Superintendência de Modernização Institucional (SUMIN), o que aumentou expressivamente o escopo do sistema, e, posteriormente, acabou deixando-o lento, à medida que o volume de informações inseridas crescia.

Isso se verifica no arcabouço do neoinstitucionalismo sociológico na explanação de Hall e Taylor (2003), que defendiam que as organizações adotam novas políticas por motivos que se relacionam mais ao reforço de sua legitimidade social e à de seus integrantes do que por razões relacionadas ao aumento de eficiência. Assim, a gestão SUGES demonstrava seu poder de decisão e sua influência, submetendo suas superintendências ao uso de um novo sistema que abrangia grande parte do escopo de atuação da Subsecretaria.

A nova gestão que chegava desejava lidar com maior volume de informações para subsidiar a elaboração e implantação de novos projetos, bem como inserir a estrutura necessária para o acompanhamento de processos. Tendo isso em vista, de acordo com o Entrevistado 2, “o sistema foi pensado para ser o grande armazém dessas informações sistematizadas e organizadas, para facilitar o processo de monitoramento executado pelo GERAES e aprimorar a gestão da estratégia governamental”. A transição entre o EPM e o Estratégia pode ser relacionada com a teoria explicitada por Hall e Taylor (2003), no sentido de que as organizações adotam práticas institucionais por razões relacionadas mais ao reforço de sua legitimidade social do que ao aumento da sua eficiência. Isso pode ser confirmado com a afirmação do Entrevistado 7, por exemplo, que explicitou que “o Estratégia foi uma ferramenta demasiadamente complexa e que não foi bem utilizada em termos de aproveitamento de suas funções”.

Além disso, esperava-se uma gama de evoluções em relação ao EPM, à medida que o novo sistema tinha diversos recursos para monitorar adequadamente os projetos num nível de detalhes superior, com a inclusão de gerenciamento de riscos, das comunicações, matriz de responsabilidades e planejamento de convênios, áreas de conhecimento não atendidas pelo sistema anterior. Ademais, a plataforma tinha uma sessão voltada especificamente ao monitoramento de processos, de modo que as informações eram inseridas e o sistema gerava indicadores de desempenho a partir de fórmulas anteriormente determinadas.

Entretanto, segundo o entrevistado 4, a maior parte desses novos campos não foi recorrentemente utilizada pela equipe, o que ocorreu, pois não se tinha o costume de acompanhar tantas áreas dos projetos, e as informações adicionais não eram de interesse direto da alta gestão, que se preocupava com um conjunto de variáveis limitado ao cumprimento do escopo, andamento de cronogramas e custos de cada projeto, basicamente. Esses acontecimentos têm base na teoria, de modo que relacionam-se à abordagem do neoinstitucionalismo sociológico, que, conforme Hall e Taylor (2003) busca compreender as motivações para a manutenção de formalidades e procedimentos institucionais por longos períodos, ainda que não sejam os mais eficazes para a instituição, e foi exatamente o que ocorreu dentro do sistema, que tinha uma série de formalidades que, de acordo com o Entrevistado 4, “não tinham utilidade prática para a equipe e muito menos interesse dos escalões mais altos da SEPLAG.” Essas motivações podem ser relacionadas à intenção da alta gestão de ter acesso e controlar todas as informações possíveis relacionadas à estratégia do Estado, ainda que não tenha condições de acompanhá-las de conhecê-las de forma profunda, diante do grande volume de dados. Assim, sendo inviável aos altos gestores analisar todas as informações, o foco ficou nos pontos mais relevantes, deixando à margem o resto dos campos, que acabaram ficando em branco ou desatualizados.

Segundo os Entrevistados 8 e 5, uma grande ruptura ocorrida em relação à ferramenta anteriormente utilizada foi a mudança de responsabilidade na inserção de dados e informações. Nos sistemas anteriores essa responsabilidade era do GERAES, que, a partir das reuniões com as equipes de projetos, obtinha as informações necessárias e lançava-as no sistema. No Estratégia isso foi mudado, de forma que as próprias equipes lançavam as informações e o GERAES analisava-as, com o objetivo de tornar a tomada de decisões mais precisa com informações advindas diretamente dos gerentes de projetos e processos. Isso ocorreu uma vez que a direção da subsecretaria desejava que o trabalho mais operacional fosse repassado para as equipes dos projetos, com grande apoio da direção da SEPLAG, de modo que o GERAES

trabalhasse de forma mais fiscalizatória e orientando as equipes sobre qual tipo de informação era primordial e como ela deveria ser inserida no sistema. Com isso, de acordo com o Entrevistado 4, várias equipes reclamaram das novas funções às quais foram atribuídas e o relacionamento dos órgãos com o GERAES chegou a ficar pior com essa atitude. Toda essa situação relaciona-se ao neoinstitucionalismo histórico, explicitado por Marques (2007), à medida que o poder cria relações assimétricas, pois uma vez que ele não é dividido igualmente, as decisões passam a ser mais influenciadas por instituições, que concedem a certos grupos maior poder, e, com isso, geram decisões com ganhadores e perdedores. Assim, a SEPLAG, detentora do orçamento e do planejamento, estruturas poderosas no Estado, acabou submetendo os demais às suas deliberações.

Não obstante, a alteração na responsabilidade pela inserção da informação, passando para as equipes dos projetos e processos, acabou causando um efeito contrário ao esperado. Isso se deu, segundo o Entrevistado 4, uma vez que a pouca familiaridade com a ferramenta, a má compreensão, por parte das equipes, das informações necessárias e a baixa qualidade e pouca padronização das informações cedidas, ao invés de tornar as tomadas de decisões mais precisas, prejudicaram-nas. Além disso, conforme ideias de Marques (2007), as informações se tornavam um dos poucos meios de barganha das áreas finalísticas, o que levava alguns gestores a evitar o fornecimento de certas informações e a preencher apenas o que lhes fosse mais conveniente, guardando alguma informação mais relevante para um momento de negociação com a SEPLAG, para obter um recurso orçamentário, por exemplo. Isso se dava, pois era mais fácil dar poucas ou desqualificadas informações do que se negar a fazê-lo e criar atritos com a equipe da SEPLAG.

Nesse contexto, o GERAES precisava rever constantemente o que estava inserido no sistema e verificar se os campos estavam preenchidos e corretos, o que acabou tornando o trabalho mais delicado e moroso, e em alguns casos chegou, inclusive, a causar atritos com as equipes de projetos e processos, que se sentiam incomodadas com a nova responsabilidade e com as constantes cobranças, por parte da equipe da SEPLAG, por informações mais qualificadas. Contudo, era crucial para o GERAES obter esse tipo de informação para subsidiar a alta gestão de forma efetiva e evitar surpresas com fatos desconhecidos que vinham à tona e influenciavam as ações de forma inesperada e não planejada, o que é prejudicial ao Estado, como um todo.

Ainda nessa área, segundo o Entrevistado 7, tais situações de incômodo ocorriam, pois em muitas gerências da área finalística não se via maturidade suficiente, em termos de

conhecimento sobre gestão de projetos, para fornecimento das informações realmente relevantes. Todo este contexto acabou predicando, em parte, a função de controle do GERAES, que em diversos casos não conseguia criar uma relação de confiança com as equipes finalísticas para o repasse de informações, apesar do grande respaldo e patrocínio que tinha à época para executar essa função. Contudo, ainda segundo o Entrevistado 7, não foi feita uma capacitação específica e efetiva com as equipes gestoras, para alinhar quais dados eram imprescindíveis e o padrão de qualidade desejado para as informações.

Outra evolução pensada e executada no novo sistema, de acordo com o Entrevistado 4, foi a possibilidade de regionalizar a execução das ações, de modo que se soubesse com precisão quais municípios eram atendidos com determinada política, função ausente no EPM e que era uma das prioridades na construção do Estratégia. Essa demanda crescia ao passo que a participação social no governo era uma diretriz do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), em termos de execução de políticas públicas e transparência das ações do governo. Contudo, de acordo com o Entrevistado 5, não havia uma preocupação da alta gestão com esse tipo de informação, e no dia a dia de uso do sistema essa funcionalidade caiu em desuso e foi deixada de lado, por ser mais uma das formalidades que a gestão desejava para o sistema, uma vez que o acompanhamento regionalizado das ações não era, de fato, uma prioridade e quando uma informação regionalizada era necessária ninguém a buscava no sistema, mas diretamente com a equipe do GERAES ou com a equipe de cada projeto. Mais uma vez vê-se reforçada a dependência de trajetória explicitada anteriormente, uma vez que o fato de inserir a regionalização da execução dos projetos no sistema não era possível no EPM, e mesmo com essa funcionalidade no Estratégia, na prática não ocorreu, uma vez que a equipe já tinha essa cultura de não inserção.

Os perfis de acesso ao sistema eram diversos e variavam de acordo com a interação necessária com a ferramenta. Ou seja, administradores tinham um perfil específico que os habilitavam a visualizar e editar um conjunto de campos, servidores da Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental (SUGES) possuíam outras possibilidades de acesso, gerentes tinham um acesso diferenciado, assim como cada ator relacionado à estratégia navegava numa interface determinada de acordo com suas funções e responsabilidades.

Apesar das várias evoluções planejadas para tornar o sistema o mais próximo possível das ideias da nova gestão, algumas falhas importantes prejudicaram seu desempenho, tornando-o um ponto desgastante no monitoramento dos projetos e processos estratégicos. Isso ocorreu, em

parte, pelo fato de a equipe do GERAES não ter participado ativamente da contratação do serviço e da construção do sistema, uma vez que o momento era conturbado e a prioridade de ação da equipe era o Acordo de Resultados, em termos de elaboração e avaliação das ações pactuadas anteriormente. Assim sendo, o Estratégia foi elaborado pela Assessoria de Melhoria de Gestão (AMG) da SEPLAG em conjunto com uma empresa de *software* externa ao Estado, que tinha dificuldades em compreender processos específicos da esfera pública e não levou em conta algumas das necessidades reais dos monitores e gestores de projetos e processos, que seriam os mais frequentes usuários da ferramenta, tornando-a excessivamente complexa e não muito amigável em termos de navegação, diante da grande quantidade de janelas disponíveis e caminhos a serem percorridos para chegar aos campos de real interesse das equipes.

De fato, segundo o Entrevistado 9, não se teve uma preocupação com o uso da ferramenta pelos técnicos, pois o foco de sua construção, por orientações claras da alta gestão, era um alinhamento às orientações estratégicas do PMDI, de modo que a usabilidade ficou em segundo plano. Esse fato reforça o poder da alta gestão, que pensou e construiu uma ferramenta voltada para seus interesses, que refletisse suas expectativas e servisse como um marco, um símbolo daquela gestão, muito ligada a aspectos formais, que como explicitado na teoria neoinstitucionalista, nem sempre são os mais eficazes.

Outro fator que acabou prejudicando o bom uso do sistema foi sua forma de desenvolvimento em uma única etapa, o que foi ruim à medida que não se teve a oportunidade de executar testes práticos com versões preliminares do sistema para identificação de possíveis erros e fragilidades. Isso tornou o sistema excessivamente complexo e pouco funcional, de acordo com o Entrevistado 2, deixando-o instável à medida que crescia em termos de memória ocupada e quantidade de dados inseridos. Além do mais, a vinculação da ferramenta com o *software* Microsoft Project, desejada pela equipe central da SEPLAG, segundo informado pelo Entrevistado 4, acabou contribuindo para a pouca efetividade da ferramenta, uma vez que o *upload*³ de cronogramas era demorado e havia um custo para manter o Project sempre atualizado para viabilizar o uso sistema. Com isso, o Estratégia apresentou falhas de alimentação e acabou ficando desacreditado tanto para as equipes técnicas dos projetos quanto para a equipe de monitores do GERAES, que tinham dificuldades de atualizar as informações no sistema, levando-o a uma utilização muito abaixo do inicialmente planejado.

³ Exportar, copiar, transferir arquivos do seu computador para outro computador. Fonte: Universidade Federal do Pará. Glossário Computador – internet.

Outra razão para seu insucesso foi a quantidade de campos disponíveis a serem preenchidos, mas que na prática não agregavam informações relevantes ao monitoramento dos projetos e processos, como gerenciamento de riscos e planejamento de convênios, por exemplo. Isso ocorreu, segundo o Entrevistado 2, pois não se via na instituição maturidade, cultura, nem orientação para acompanhar essas áreas de conhecimento detalhadamente em termos de projetos, pois não era comum que se quisesse saber sobre elas, de modo que foram muito pouco utilizadas pela equipe, que focava seu acompanhamento em áreas mais importantes, como execução física, financeira, atualização de cronogramas e andamento qualitativo. Para além, essa quantidade de campos disponíveis acabava tornando mais lenta e ineficaz a geração dos *Status Report*, que precisavam ser mais diretos e objetivos, ponto no qual a ferramenta deixava a desejar, se comparada ao antigo EPM.

Estas dificuldades e problemas acabam se tornando mais críticos quando se analisa o valor gasto pelo Estado para construção do sistema, acima dos R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais). Por ser um sistema bastante complexo, cuja construção tornou-se igualmente complicada, com diversas falhas, foi necessário que a empresa responsável por elaborar a ferramenta interviesse diversas vezes após sua entrega e início de sua utilização para correção de falhas, o que deixava os monitores e gerentes de projetos inseguros em relação à manutenção das informações já inseridas, levando-os, algumas vezes, a elaborar um acompanhamento paralelo para evitar problemas com a perda de informações. Além disso, seu elevado custo de hospedagem em servidores, na casa dos R\$ 13.000,00 mensais, a necessidade de manter atualizada a licença do *software* Microsoft Project, que também trazia custos ao Estado, e os recorrentes gastos com manutenções corretivas e evolutivas foram pontos muito criticados pelo governo que assumiu o Estado em 2015, tendo utilizado esses problemas como plataforma política para desconstrução do modelo de gestão para resultados e introdução de um modelo mais voltado ao impacto para o cidadão e participação popular.

Saindo das especificidades do uso do sistema, outro fator que foi importante na dificuldade de coordenação e priorização de políticas, segundo o Entrevistado 7, foi a gestão de um governo de coalisão enquanto a Estratégia era a ferramenta de gestão de informações estratégicas. Esse fato aumentava a quantidade de atores envolvidos nas políticas públicas, uma vez que cada partido, e até mesmo membros isolados deles buscavam fomentar ações de seu interesse, forçando o governo a movimentar recursos de forma nem sempre eficiente, para sustentar acordos políticos prévios e garantir maior governabilidade, indo de encontro ao direcionamento dado pelas informações estratégicas que a SEPLAG, por meio do GERAES obtinha em seus

monitoramentos de projetos e processos estruturadores. Desse modo, ainda segundo o Entrevistado 7, “a lógica da alocação de recursos ficou menos técnica, o que levou o poder de alocação orçamentária para um viés mais político”.

Tendo todos esses pontos em vista, é possível afirmar que o Estratégia não se consolidou como a ferramenta adequada para o gerenciamento das informações estratégicas para o Estado e ficou marcado por ser demasiadamente complexo e lento, como explicitado pelo Entrevistado 5. Em contrapartida, na opinião do Entrevistado 7, “o Estratégia funcionou bem como um grande repositório de informações sólidas para o governo”, o que ficou muito abaixo da expectativa inicial e não justificou o elevando dispêndio com a construção, hospedagem e manutenções da ferramenta. Ainda assim, emergiu a necessidade de alterar a forma de gerenciamento dos projetos e processos, o que se consolidou com a chegada da nova gestão, em 2015, que criticava muito o modelo gerencialista⁴ da gestão anterior e tinha em mente a implantação de um modelo mais simples e direto para facilitar as tomadas de decisão.

4.4 O Sistema MG Planeja

A partir da nova visão do governo empossado em 2015, O MG Planeja emerge como o novo sistema de gestão de informações estratégicas em uso pelo governo do estado de Minas Gerais. A ideia de implementá-lo veio da experiência do município de São Paulo/SP, no qual a prefeitura criou e implementou um sistema chamado Planeja Sampa, com o objetivo de permitir o acompanhamento, por parte da população paulistana, das ações executadas pela prefeitura, tornando o Estado mais transparente e aproximando-o do cidadão. Diante da boa aceitação dos cidadãos de São Paulo, do grande número de acessos desde sua implementação, e considerando o contexto político favorável, em termos partidários, com o mesmo partido governando a capital paulista e o estado de Minas Gerais, houve um intercâmbio de conhecimento, de modo que o governo paulistano disponibilizou sem custos o código fonte⁵ do sistema construído para o governo mineiro, que facilitou a construção do sistema MG Planeja a partir do modelo paulistano. Isso, de acordo com o Entrevistado 5, acelerou o processo de elaboração da

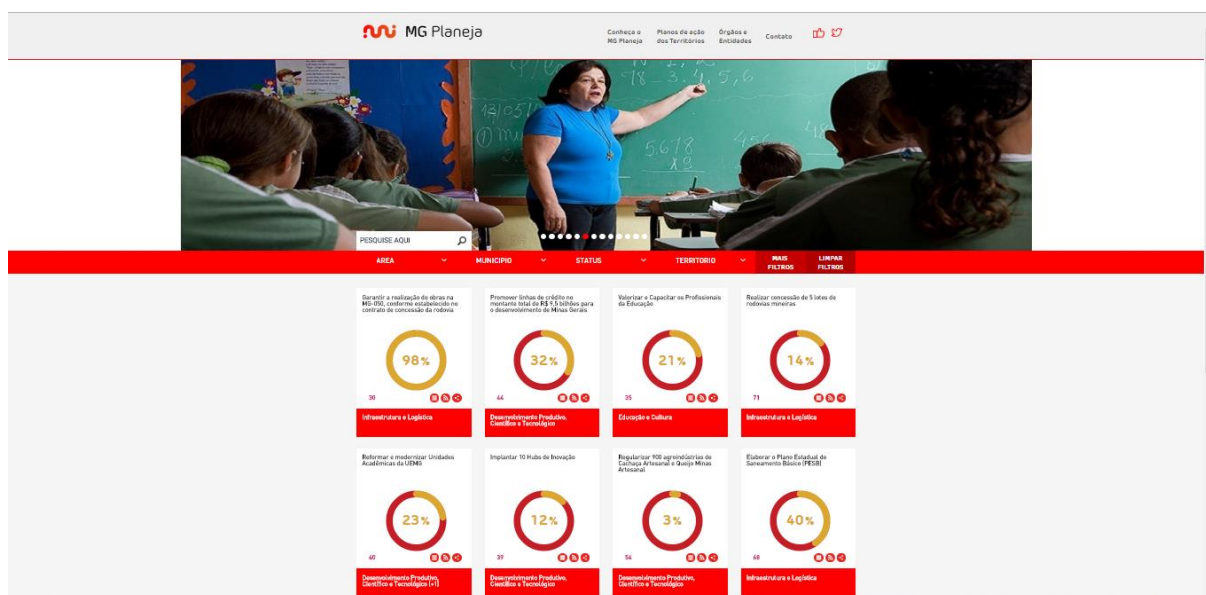
⁴ De forma simplificada, as diversas vertentes do gerencialismo, apesar de apresentarem diferenças entre si, confluem para a valorização do serviço público por meio da utilização de técnicas gerenciais da iniciativa privada. Com isso, há um fluxo de pensamento no sentido de que quando a administração pública precisa melhorar a qualidade dos seus serviços e atingir maior eficiência, deve utilizar técnicas e processos organizacionais adotados pelas empresas privadas. (FADUL, SOUZA, 2006).

⁵ Código fonte é o conjunto de instruções que definem o que o programa faz. Os programas são escritos em uma determinada linguagem de programação e o trabalho do programador é escrever o código fonte, utilizando as regras dessa linguagem, ou seja, é a sequência de comandos legível por humanos, o conjunto de linhas de programação que formam um software. (Universidade Federal do Pará. Glossário Computador – internet).

ferramenta, reduzindo o desgaste com problemas que já haviam sido solucionados pelos responsáveis pela criação e implementação do sistema feito para a capital paulista.

A seguir é possível ver a página inicial do sistema, claramente mais limpa e mais simples, se comparada ao Estratégia, por exemplo. Nesta imagem o cidadão usuário pode acompanhar as metas em andamento, que se encontram em destaque e com percentual atual de execução, bem como pode pesquisar por uma meta específica.

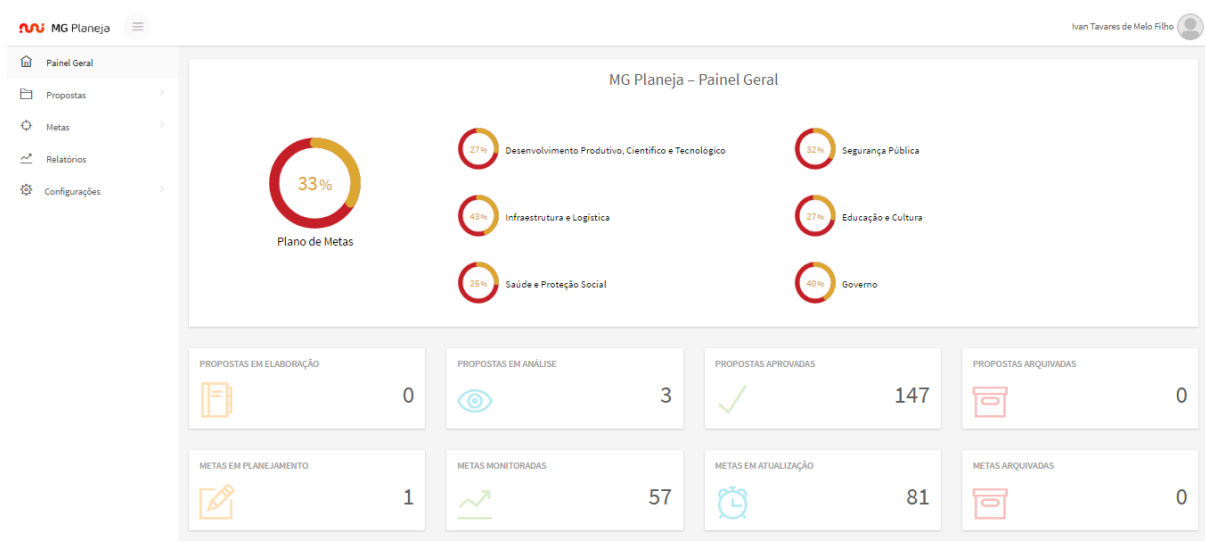
Imagem 5 – Tela inicial do MG Planeja – Visão sociedade



Fonte: Site MG Planeja

Os gestores têm um acesso interno ao sistema, podendo fazer *login* e visualizar a página a seguir, na qual podem pesquisar por uma meta e atualizar suas informações, bem como podem verificar o cumprimento geram das metas em cada eixo de ação governamental.

Imagem 6 – Tela inicial MG Planeja – Visão governo



Fonte: Site MG Planeja – login de gestor

Além disso, segundo o Entrevistado 4, receber o código fonte pronto representou uma economia financeira para Minas Gerais, já que a construção desse código tornaria o trabalho da empresa contratada maior, mais demorado e certamente acarretaria em maiores custos. Todos esses fatores foram considerados e pesaram na decisão por seguir o molde paulistano também no governo mineiro.

Ademais, a reestruturação do modelo de gestão praticado no estado foi uma das principais bandeiras eleitorais da atual gestão enquanto candidata ao governo estadual. Criticou-se muito o modelo gerencialista utilizado até então, com o argumento de que o governo se focava no acompanhamento da eficiência das ações, deixando de lado, muitas vezes, o real impacto ao cidadão e a melhora em sua qualidade de vida. Tendo isso em vista, um dos símbolos desse modelo gerencialista era o sistema Estratégia, que se caracterizava, de acordo com Hall e Taylor (2003), em sua análise do neoinstitucionalismo sociológico, como um mito do GERAES, que já fazia parte da cultura de gestão da instituição. Para além, de acordo com o Entrevistado 7, “o Estratégia foi sendo descontinuado desde a chegada da nova equipe de gestão à SEPLAG, que desde o início tinha a ideia de utilizar outra ferramenta”. Isso seria feito tanto para adequar o monitoramento às novas metodologias, vindas com a nova gestão, quanto para desativar uma estrutura do governo passado, julgada ineficaz, que tinha orientações bastante diferentes e que era ligada a instrumentos, que se tinha a ideia de abandonar, como o Acordo de Resultados.

Essa ruptura em termos de gestão impactou fortemente o GERAES, que teve seu nome alterado para NCIAPE, e com isso, foram suspensas, principalmente no início do governo, as

competências de gerenciamento de projetos por meio de reuniões de *Status*, de modo que o escritório atuou superficialmente no monitoramento direto com os órgãos, pois já não tinha mais o mesmo patrocínio da alta gestão para isso.

Outro ponto que chama atenção e se caracteriza como uma das principais razões para a construção e uso de um novo sistema foi a questão financeira que envolve as ferramentas. Como já dito anteriormente, o Estratégia custou ao estado pouco mais de R\$ 2.000.000,00 (dois milhões de reais) em sua construção mais cerca de R\$ 13.000,00 (treze mil reais) mensais para sua manutenção e hospedagem, segundo dados obtidos em consultas retiradas de documentos da SEPLAG e do SIAFI. De acordo com o Entrevistado 4, esse custo foi considerado excessivamente elevado pela nova gestão, que justificou que esse valor deveria ser aplicado em políticas voltadas ao cidadão, e não à Administração. Isso mostra que o Estratégia teve a pior relação de custo-benefício entre os sistemas implementados, uma vez que entregava uma informação semelhante à das outras ferramentas, por um preço muito maior. Diante disso, como o recurso já havia sido gasto, a ideia da nova gestão era interromper o alto dispêndio mensal com manutenção e hospedagem do sistema vigente até então.

A partir desse raciocínio, pensou-se num sistema menor, mais enxuto e focado exclusivamente no monitoramento de projetos e processos, com base na experiência paulistana, pela utilização do código fonte vindo de São Paulo/SP. Assim, foi construído com pouco menos de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), com custo de hospedagem mensal cerca de dez vezes menor, na casa dos R\$ 1.200,00 (mil e duzentos reais), de acordo com consultas feitas no SIAFI. Pensou-se, inclusive, conforme explicitou o Entrevistado 4, em adaptar o sistema já existente até então, alterando funcionalidades e reduzindo o escopo. Entretanto, foi constatado que o custo para que a empresa responsável adaptasse o Estratégia à nova realidade metodológica ficaria maior que a construção da nova ferramenta.

Ademais, o MG Planeja foi desvinculado do Microsoft Project, que também gerava custos para sua manutenção e atualização nos computadores da equipe do NCIAPE, consolidando mais uma forma de economia e simplificação advindas com o novo sistema. Essa ruptura vai de encontro à abordagem histórica destacada por Hall e Taylor (2003) em que muitas vezes um grupo de adeptos a um certo comportamento envereda a análise de decisões posteriores no sentido de manter a estrutura vigente. Com isso, o novo governo quis, definitivamente, interromper o uso do Project, descartando tal estrutura, para adotar uma maneira independente de construção de cronogramas, inserida diretamente no sistema. Isso foi feito pela construção

de modelos de cronogramas dentro do sistema, inspirados no modelo de construção do Project, de forma que é possível editá-los de forma semelhante ao que se fazia anteriormente, porém com uma quantidade de campos reduzida, que torna a elaboração e atualização dos cronogramas mais ágil e objetiva.

Como é possível perceber diante dos fatos citados anteriormente, o valor reduzido do MG Planeja vai ao encontro dos ideais de governo da nova gestão, que giram em torno da alteração da realidade da população e incremento em sua qualidade de vida por meio de ações governamentais. Nesse sentido, de acordo com o Entrevistado 4,

(...) a utilização do novo sistema é aderente às diretrizes governamentais e traz benefícios tanto para os cofres públicos, no sentido de ser uma economia ao Estado em curto prazo, quanto para o gerenciamento de ações estatais, que ficou mais direto e rápido, podendo fornecer, com maior eficiência e tempestividade as informações desejadas por um interessado em um projeto ou processo. (ENTREVISTADO 4).

Um ponto de destaque negativo visto no uso do Estratégia foi a pouca utilização de diversos campos disponíveis, que deixavam-no lento e excessivamente grande em termos de memória ocupada. Indo de encontro a esse problema, o MG Planeja, de acordo com o Entrevistado 5, “é mais enxuto, mas fortemente aderente à ideia de monitoramento da alta administração, e atende o desejo dos monitores e gestores por lidar com uma ferramenta mais simples e efetiva”. Com isso, de acordo com o Entrevistado 4,

(...) seu potencial é mais bem explorado, com uso constante de mapas ilustrativos dos locais onde se realizam as ações, possibilidade de gerar relatórios, em Microsoft Excel, para que informações de ações possam ser trabalhadas em meio acessível e abertura para criação de indicadores nos casos em que foram necessários para o acompanhamento de uma ação. (ENTREVISTADO 4).

Além de ser um sistema de gerenciamento das ações estratégicas do estado, o MG Planeja apresenta uma inovação, por ser caracterizado, também, como um site no qual a sociedade pode consultar e acompanhar o andamento das ações que forem liberadas pelo governo para esse tipo de acesso. Assim sendo, ele fica com duas frentes distintas, a chamada "Visão Governo", exclusivamente interna ao Estado, e a "Visão Sociedade", que é monitorada pelo Estado e deveria ser disponibilizada para acesso da sociedade, o que não ocorreu oficialmente, em termos de divulgação da ferramenta, até o término deste trabalho, apesar de já ser possível acessar o site.

O planejamento, monitoramento, acompanhamento e governança das ações prioritárias do governo serão feitos na "Visão Governo", que funciona como um sistema de gestão, caracterizado por três pontos principais, sendo eles o escopo, cronograma e custos das ações, além de campos qualitativos. Esse foco deixa o sistema mais simples de ser manuseado, uma vez que há menos campos a serem preenchidos. Essa questão, de acordo com o Entrevistado 4, trouxe certo alívio para a equipe, uma vez que uma ferramenta mais simples passou a agilizar o trabalho e tornou as reuniões de monitoramento menos cansativas para todos.

Entretanto, para o Entrevistado 5, algumas variáveis anteriormente consideradas importantes para os projetos e processos, como planejamento de qualidade e comunicações, ficam excluídas dos campos objetivos e se fazem presentes apenas nas descrições qualitativas complementares, o que limita dados que podem ser relevantes para as ações. Se comparado ao sistema anteriormente utilizado, o Estratégia, que era mais completo em termos de informação, pode-se dizer, ainda de acordo com o Entrevistado 4, que o novo governo fomentou uma mudança no conceito de informação estratégica que era utilizado até então, colocando nesse rol apenas informações extremamente impactantes e indispensáveis ao monitoramento das ações, e às tomadas de decisões, abdicando, dentro do sistema, de outras que considera menos impactantes ao desenvolvimento da estratégia de governo. Isso também foi motivado pelo pouco uso de diversas funcionalidades e campos do Estratégia, que existiam apenas como formalidades, sem efetividade prática.

Além de a ferramenta servir para o planejamento, há outra face disponível, a chamada "Visão Sociedade", que tem como objetivo principal divulgar à sociedade as principais metas e ações governamentais, advindas tanto do plano de governo quanto de demandas sociais levantadas nos Fóruns Regionais. Esse recurso de disponibilização pode ser utilizado para qualquer ação planejada, cabendo às instâncias decisórias definir quais serão liberadas para acesso da sociedade. Os critérios para definir essa divulgação, conforme explicitado pelo Entrevistado 4, envolvem o impacto direto da ação para o cidadão, o montante dispendido com sua execução, o interesse social em acompanhar determinadas políticas, entre outros. Com isso, a população poderia consultar a execução física da ação, se está dentro do cronograma planejado, entre outras informações qualitativas de interesse da população.

Contudo, apesar de essa funcionalidade estar disponível na ferramenta, ainda não foi feito um lançamento oficial da "Visão Sociedade" por parte do Governo, de modo que se torna inviável analisar e avaliar os impactos causados pela divulgação de informações estratégicas ao cidadão,

tanto em relação à qualidade e linguagem da informação lançada no sistema, quanto aos impactos políticos dessa maior abertura dada pelo Estado. De acordo com o Entrevistado 1, isso ocorre, “pois, uma informação inserida de forma incorreta ou inadequada pode servir de subsídio para que a imprensa conteste ações do governo, bem como pode ser utilizada pela oposição para mostrar falhas do governo e obter benefícios eleitorais.”

Skocpol (1985) argumentou sobre a temática que relaciona o neoinstitucionalismo à sociedade explicitando que a sociedade está constantemente sob influência do Estado, e esse utiliza sua autonomia para dar maior ou menor acesso à população sobre suas ações, conseguindo, assim, direcionar suas divulgações para áreas onde os projetos estejam correndo melhor, ou se tenha maior interesse em divulgar. Além de Skocpol (1985), Rocha (2004) afirma que as atividades executadas pelo Estado têm o intuito de reproduzir seu controle sobre a sociedade, reforçando sua autoridade e seu poder de intervenção. Ademais, o mesmo autor reforça que dentro do próprio ambiente estatal essas relações também existem, de modo que as áreas centrais se esforçam para ter controle de todo o andamento do Estado, não podendo, para garantir sua autoridade, ficar à margem de qualquer informação. Esse é um dos argumentos que acabam justificando a criação de sistemas de monitoramento e gestão de informações, para que a SEPLAG possa controlar os demais órgãos.

A elaboração do novo sistema, de acordo com o Entrevistado 4, foi motivada pela crescente demanda da população por mais canais de acesso ao governo, transparência e controle. Todavia, tentar atender tal demanda social por meio da criação de um sistema não é a forma mais efetiva para o controle e participação social, visto que, sequer foi feito o lançamento da ferramenta como canal de comunicação entre Estado e sociedade. Assim, essa justificativa não se adere bem à realidade que se percebe, de modo que o sistema acaba sendo uma ferramenta interna e pouco direcionada ao cidadão. Essa tendência pode ser relacionada ao que foi explicitado por Rocha (2004) em relação ao neoinstitucionalismo sociológico, no sentido de que diversas vezes as atividades executadas pelo Estado, a partir de seus funcionários, visam reproduzir o controle institucional estatal sobre a sociedade, reforçando sua autoridade, uma vez que foi a instituição que decidiu qual seria a forma de atender tal demanda por mais acesso social ao Estado, ainda que não seja a melhor forma.

Ademais, essa forma de inclusão cidadã por meio de um sistema é diretamente influenciada pela instituição que ficou responsável por desenvolvê-la. No caso, sendo responsabilidade do NCIAPE, a ideia confluiu ao desenvolvimento de um novo sistema de informações estratégicas,

visto que isso era algo que interessa ao Núcleo. Por outro lado, se tal competência fosse delegada a um outro órgão não usuário desses sistemas, provavelmente a forma de inserção social seria diferente, considerando os interesses de cada instituição. Mais uma vez é possível relacionar esse fato ao que explicitou Rocha (2004), no sentido de que os servidores atuam com intuito de promover políticas que estejam de acordo com suas ideias e com as necessidades de sua instituição. Entretanto, isso não pode ser consolidado ignorando outros interesses sociais, de modo que recorrentemente se vê uma tentativa de compatibilizar e alinhar ambos interesses para legitimar as ações implementadas, que foi o caminho seguido pelo NCIAPE nessa decisão pelo sistema com duas faces distintas.

Dessa forma, o MG Planeja vai ao encontro da proposta do atual governo em abrir mais espaço para participação do cidadão, desenvolver territorialmente as ações e, por fim, simplificar o modelo de gestão das informações e torná-lo mais objetivo, simples e direto. Tendo esses pontos em vista, os benefícios principais da ferramenta, de acordo com documento Modelo de Governança, elaborado pela SEPLAG para introduzir o sistema a seus usuários, são o planejamento e apoio à execução das ações prioritárias, maior facilidade de comunicação das entregas nos Territórios de Desenvolvimento, compromisso com a população para cumprimento das metas e ações, e por fim, a integração da plataforma com o MG App, aplicativo criado pelo governo de Minas Gerais para disponibilizar informações e serviços à população.

Diferentemente do Estratégia, o novo sistema possui apenas três perfis de acesso, sendo eles o de "leitor", que têm habilitação apenas para visualizar as informações, sem poder editá-las, o perfil de "responsável" pela ação, que pode visualizar e editar dados da ação sob sua responsabilidade, e também o perfil de "monitor", disponível para a equipe do NCIAPE, antigo GERAES, da Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental (SUGES) na SEPLAG, que está habilitado para visualizar e editar as metas e ações que monitora, sendo que cada usuário monitora um grupo restrito de metas.

Levando em consideração a importância que a atual gestão dá à territorialização de suas ações, para o Entrevistado 2, “esse tornou-se um ponto fundamental do sistema, que destaca em cada ação os locais onde está sendo executada, detalhando inclusive o endereço, no caso de uma obra, por exemplo”. Nesse sentido, de acordo com o Entrevistado 5, esse recurso visa à uma maior abertura do Estado para o cidadão, de forma que ele possa acompanhar, inclusive com fotos, nos casos em que isso for possível, o andamento das atividades estatais. A potencial

transparência dada pela "Visão Sociedade", não contempla tudo o que o Estado executa, à medida que só se divulga as ações realmente finalísticas e impactantes à população, excluindo atividades ligadas à área meio, como processos de arrecadação ou ações para melhoria da gestão do Estado. Essas ações ficam restritas à "Visão Governo". Entretanto, apesar de valorizar a participação popular como parte integrante do processo de definição de políticas públicas, na prática, a opinião pública funciona apenas como instância consultiva, de modo que suas definições não são deliberativas, ou seja, não há uma obrigação do governo em seguir o que foi definido como prioritário. Esse ponto é corroborado por Skocpol (1985), que afirma que para compreender a implementação de uma política pública ou sistema de gestão, é preciso analisar um contexto mais abrangente, tendo em vista características das instituições públicas e dos próprios partidos políticos que comandam o governo, uma vez que as ações são reflexos das visões e objetivos de cada gestão.

Analisando mais profundamente o sistema, é necessário explicar alguns pontos. Foram desenhadas metas mais abrangentes, relacionadas a um dos eixos estratégicos de governo, sendo eles: Saúde e Proteção Social, Segurança Pública, Infraestrutura e Logística, Educação e Cultura, Desenvolvimento Econômico e Produtivo e Governo. Essas Metas são amplas e seu detalhamento e execução se dá por meio de um conjunto de ações que confluem para que a Meta seja atingida.

É importante destacar que é possível associar alguns pontos nos dois últimos sistemas em foco. A “meta” do MG Planeja é uma estrutura similar àquela que se chamava de “programa” no sistema Estratégia, uma vez que são mais amplas, abrangentes e compostas por outras estruturas, chamadas de ações, que são mais focadas num tema específico e a junção dessas ações compõe a meta como um todo. Outro ponto que pode ser associado é a questão do tipo de ação a ser executada e monitorada. No sistema Estratégia havia dois tipos: Projetos Estruturadores, associados a políticas públicas com início, meio e fim, como qualquer projeto, e acompanhadas por meio de cronogramas com marcos e critérios de aceitação para conclusão de atividades; e Processos Estruturadores, associados a intervenções constantes, principalmente de manutenção e operação de estruturas estatais, acompanhadas por indicadores de satisfação e percentual de estrutura operante, por exemplo. Nesse mesmo sentido, se vê um espelho dessas duas formas de definição no MG Planeja, sendo elas as “Ações Cronograma”, similares aos Projetos Estruturadores e as Ações “Serviço/Benefício”, com características semelhantes aos Processos Estruturadores.

De modo geral, de acordo com o Entrevistado 4, “os monitores e gestores avaliam o uso do MG Planeja como ferramenta de gestão das informações estratégicas de forma positiva”. Isso se dá porque conseguem acessá-lo de forma rápida por meio da *internet*, e não é comum que ocorram falhas como impossibilidade de edição de um campo de orçamento ou cronograma, apesar de já terem ocorrido. Dessa forma, conseguem armazenar e acessar as informações rapidamente, sendo simples sua utilização para subsídio a tomadas de decisões, o que deve ser o principal foco de um sistema de gestão de informações estratégicas. Além disso, seu número reduzido, de campos a serem monitorados tornam as reuniões de *Status Report* mais rápidas e menos cansativas, além de a atualização das informações ser feita em tempo real com o aval da equipe responsável pelo projeto monitorado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante da grande quantidade de variáveis que influenciam a criação, implementação e uso de um sistema de gestão de informações estratégicas, algumas conclusões se tornam possíveis, considerando, principalmente, a experiência dos entrevistados, que vivenciaram a rotina de trabalho de cada ferramenta e conhecem as circunstâncias institucionais que as influenciam. Dessa forma, a relação das trocas com apontamentos neoinstitucionalistas possibilita uma interpretação mais profunda das motivações existentes por trás do recorrente argumento de necessidade de atualização tecnológica.

Tais motivações, para além dos aspectos tecnológicos, relacionam-se principalmente: ao desejo de cada gestão de deixar o monitoramento aderente à sua metodologia e orientação para acompanhamento e gestão das informações estratégicas; à intenção dessas gestões por deixar um produto palpável como ícone de sua passagem pela SUGES; à necessidade de reforçar estruturas de poder da SEPLAG, induzindo outros órgãos a atuar conforme sua orientação, independentemente das preferências desses atores externos; à intenção de mostrar que a SEPLAG está sempre se renovando e se aprimorando, ainda que isso não se concretize tão claramente na prática, para reforçar seu papel de controle, o que dá a ela vantagens competitivas em termos de conseguir efetivar suas preferências mais facilmente; ao desejo de algumas gestões em consolidar mecanismos formais e burocráticos para garantir sua legitimidade e sua participação em processos decisórios; e ao desejo de tornar a gestão das informações mais efetiva para as tomadas de decisão da alta gestão, entre outros fatores mais específicos de cada transição de sistema.

É válido destacar, conforme afirmado pelo Entrevistado 7, que “o horizonte de governo é curto para construção, testes, treinamentos, implementação, consolidação e efetivo uso de um sistema grande e complexo.” Dessa forma, adaptar um sistema já existente, dando a ele as especificações desejadas, ou construir uma ferramenta mais simples e objetiva são estratégias mais interessantes e eficientes para um adequado monitoramento de projetos e processos do Estado, se for verificada uma real necessidade por essa atitude tão impactante. Assim sendo, diante das lições aprendidas com a dificuldade de construção e implementação do sistema Estratégia, a última gestão empossada levou em conta as experiências dos servidores envolvidos nesse processo e optou por seguir o caminho de construir uma ferramenta menos robusta e mais prática para os usuários, ligada objetivamente às áreas mais importantes do monitoramento de

projetos, sendo o cumprimento do escopo, acompanhamento de cronogramas e gestão dos custos.

Em relação aos gastos feitos pelo Estado, é possível concluir que muito foi gasto com sistemas, o que não seria ruim se tivessem funcionado da maneira esperada e planejada. Contudo, essa não foi a realidade, à medida que as ferramentas cumprem deficitariamente suas funções, não como planejado e conforme a expectativa inicial de serem formas efetivas e eficazes de monitoramento. Todas apresentaram algum tipo de lacuna relevante ao seu funcionamento esperado. Isso ocorreu uma vez que fatores institucionais, como a necessidade de reforço de estruturas de poder e a necessidade de deixar os sistemas como um símbolo de cada gestão, acabaram tornando as ferramentas ineficientes, cada uma com seus problemas específicos, pois, na maioria dos casos explicitados, com exceção do último sistema implantado, grande parte do conhecimento e das lições aprendidas foram desconsideradas na construção dos novos sistemas.

A disponibilização da informação como insumo estratégico para decisões foi prejudicada recorrentemente por desalinhamentos entre objetivos do sistema e sua forma de construção, o que pode ser solucionado, de acordo com o Entrevistado 7, com a elaboração de orientações mais claras por parte da equipe usuária no momento de construção das ferramentas.

O Estado conta com outros sistemas, como o SIAFI e o Sistema de Administração de Pessoal (SIAP), por exemplo, que apresentam falhas de registro e alguns problemas de alimentação. Entretanto, ainda com esses problemas, tais sistemas seguem sendo utilizados por cumprirem suas atribuições fundamentais, ainda que não totalmente como planejado e esperado, mas sem prejudicar as atividades do Estado, e para evitar novos dispêndios com novos sistemas, que provavelmente apresentariam outras lacunas e dificuldades. Esse tipo de decisão não foi visto no caso dos sistemas do GERAES, NCGERAES e NCIAPE, pois as dificuldades e lacunas existentes acabaram não sendo superadas e houve um direcionamento para a criação de novos sistemas, ainda que a finalidade de todos – armazenar, gerenciar e disponibilizar aos interessados informações estratégicas tempestivamente – fosse a mesma e que não se tenha visto alterações impactantes para o uso de tais informações por parte da SEPLAG.

Ademais, analisando o uso das informações geridas pelos sistemas, é perceptível que diversas trocas de ferramentas foram concluídas, mas não houve, no mesmo sentido uma evolução no uso, na importância e na gestão das informações estratégicas. De acordo com o relato do Entrevistado 1, “essas trocas não representam efetivas mudanças no uso das informações, bem

como não refletem alterações significativas em seus destinatários”, de modo que é bastante questionável a necessidade de criação de estruturas tão complexas, custosas e que apresentam tantas falhas, para executar um trabalho que poderia ser feito, ainda que não com todos os recursos possíveis, por arquivos e planilhas em Excel e Project, como era no princípio da atuação do GERAES, onde o trabalho correu de forma satisfatória e sem prejuízos informacionais relevantes.

A recorrente construção de sistemas não vai, simplesmente, ao encontro de novas tendências tecnológicas. Pelo contrário, percebe-se que nesse aspecto foi vista pequena evolução ao longo do tempo, após a implementação do EPM, uma vez que os sistemas seguintes não contavam, de acordo com o Entrevistado 4, com inovações, em termos de tecnologias de sistemas, utilizando padrões operacionais já existentes anteriormente, que eram, apenas, tratados e organizados de forma diferente. Tendo isso em vista, é possível afirmar que fatores institucionais pesam muito nas decisões pelas trocas, sendo os fatores determinantes nas decisões, e destaca-se o fato de que um sistema é como uma marca, um símbolo da gestão que o implementa, servindo como um incentivo para essa iniciativa em termos de reconhecimento institucional pela conclusão de um trabalho importante e demonstração de poder por parte da instituição. Para além, visto que a instituição aplica seus novos sistemas a um grande número de órgãos, ainda que esse uso não seja o desejo de atores das áreas finalísticas, a SEPLAG orienta-os a utilizá-los, reforçando, ainda que informalmente, seu poder de influência e de negociação, embasado, principalmente pela competência de alocação e definição dos destinos do orçamento estadual.

Como lições aprendidas com os erros verificados na construção, implementação e aplicação dos sistemas em Minas Gerais, o Entrevistado 4 destaca a necessidade de se ter uma equipe especializada em Tecnologia da Informação trabalhando em conjunto à equipe de monitores e gestores de projetos e processos para a formulação de editais corretos, com especificações e competências precisas e aderentes às necessidades de gestão, para evitar a construção de sistemas pouco efetivos para armazenar e trabalhar as informações estratégicas. Não obstante, é preciso pensar maneiras de tornar o sistema facilmente navegável, de forma que seja intuitivo e direto, evitando perda de tempo dos servidores que trabalham com ele. Por fim, é interessante destacar, de acordo com a opinião do Entrevistado 1, que “nem todas as especificidades de um projeto, como planos de comunicação e gerenciamento de riscos, precisam ser abarcadas pelo sistema”, o que acabaria tornando-o excessivamente carregado e dificultaria a abordagem das informações realmente determinantes para seu adequado desenvolvimento. Assim, informações

que não precisam ser constantemente acompanhadas e que não geram impactos significativos ao andamento das atividades dos projetos e processos deveriam ficar armazenadas fora dos sistemas

Nesse sentido, a criação de novos sistemas e sua aplicação para os gestores de projetos e processos estratégicos vão ao encontro do argumento de Marques (1997), no qual as instituições são capazes de modificar a preferência de atores. Isso se consolida na prática à medida que a SEPLAG, detentora da competência de gerir o orçamento estadual orienta os gestores a utilizarem o sistema vigente, ainda que eles não queiram. Contudo, os atores envolvidos nos projetos adotam as ferramentas para evitar constrangimentos com a instituição que aprova cotas orçamentárias para suas ações, aspecto fundamental para o desenvolvimento das atividades. Esse fato também é confirmado pela afirmação de Hall e Taylor (2003), no sentido de que a repartição desigual do poder influencia as decisões tomadas, fato que acaba gerando uma informal relação de hierarquia entre atores envolvidos numa mesma tarefa, no caso, o monitoramento de projetos estratégicos, gerando ganhadores e perdedores na concretização de suas preferências. Dessa forma, vê-se a perpetuação de uma prática burocrática da ação de monitoramento de projetos por uma equipe central, sustentada, no caso, entre outros fatores, pelo controle orçamentário e pelo forte contato sempre existe entre o Secretário de Planejamento e o Governador do Estado, que é quem define as políticas a serem executadas, em última instância.

Considerando o fato de que a ação humana, segundo os teóricos do neoinstitucionalismo, tais quais Hall e Taylor (2003), Marques (2007) e Rocha (2004), está sempre ligada a aspectos institucionais de forma mais ou menos intensa, de acordo com a situação, e, também, a valores, aspectos afetivos e culturais, seria interessante aprofundar pesquisas na área, como por exemplo, verificar a influência de relações humanas, para além das institucionais, na alocação do orçamento público e desenvolvimento de ações estatais. Isso contribuiria, inclusive, na compreensão de quais são os fatores mais determinantes em termos institucionais para alocação do orçamento ou na definição pela implementação e uso de um novo sistema numa organização.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BAZOTTI, C.; GARCIA, E. **A importância do sistema de informação gerencial para tomada de decisões**. In: VI Seminário do Centro de Ciências Sociais Aplicadas de Cascavel, Paraná, 2007.
- BIO, S. R. **Sistemas de informação: um enfoque empresarial**. São Paulo, ed. Atlas, 1985.
- CALAZANS, G. J.; SALETTI FILHO, H. C.; FRANÇA JUNIOR, I.; AYRES, J. R. C. **O conceito de vulnerabilidade**. IN: PADOIN, S. M. M. *et al* (org). Experiências interdisciplinares em AIDS: interfaces de uma epidemia. Santa Maria: Ed. Da UFSM, 2006.
- CARVALHO, C. A. P.; VIEIRA, M. F. V.; LOPES, F. ***The structuring of the organizational field of theaters and museums in the south of Brazil***. In: *European Group for Organization Studies*. Lyon, França, 2001.
- COSTA, A. C.; SILVEIRA, M. C.; REZENDE, F. H. G; OLIVEIRA, K. P. **A implantação do Escritório de Projeto no governo de Minas Gerais: um estudo de caso**. XXIX Encontro Nacional de Engenharia de Produção. Salvador, BA, Brasil, 2009.
- DAVENPORT, T. H. **Ecologia da informação: porque só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação**. São Paulo, ed. Futura, 1998.
- DIMAGGIO P. e POWELL, W., ***The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality***. *Organizational Fields: American Sociological Review*, vol. 48, nº4, 1983, p. 147-160.
- FADUL, E.; SOUZA, A. R. **Analisando a interface entre o gerencialismo, a criação das agências reguladoras e a inovação institucional**. In: XXX ENANPAD, 2006, Salvador. Anais do XXX ENANPAD. Salvador: ANPAD, 2006.
- FERREIRA, S. B. L. *et al*. **Requisitos não funcionais para interfaces com o usuário: o uso de cores**. In: *Workshop Iberoamericano de Ingeniería de Requisitos y Ambientes Software*, 1999.
- FARNHAM, D.; HORTON, S. ***Managing the new public services***. Londres, Macmillan, 1992.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- GIRON, A. S. *et al*. **O Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental do Estado de Minas Gerais**. In: VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2013, Brasília. Disponível em: <http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/972/1/C6_TP_O%20SISTEMA%20DE%20MONITORAMENTO%20E%20GEST%C3%83O.pdf>. Acesso em: 27 de junho de 2016.
- GRISA, C. **Diferentes olhares na análise de políticas públicas: considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais**. SOCIEDADE E

DESENVOLVIMENTO RURAL on line – v.4, n. 1 – Jun – 2010. ISSN 1981-1551. Disponível em: <<http://www.inagrodf.com.br/revista>>. Acesso em: 03 de novembro de 2016.

GUIMARÃES, E. M. P.; ÉVORA, Y. D. M. **Sistema de informação: instrumento para tomada de decisão no exercício da gerência**. Brasília: Ci. Inf, 2004.

HALL, P. A.; TAYLOR, Rosemary C. R. **As Três versões do neoinstitucionalismo**. Lua Nova, São Paulo, n.58, 2003.

HUGHES, E. C. *The Study of Institutions*. *Social Forces*, vol.20 p. 307-310, Mar, 1942

KIM, Y. D.; LEE, H. D. *Scheduling Algorithms for Flexible Manufacturing Systems with Partially Grouped Machines*. *Journal of Manufacturing Systems*, v. 18, n. 4, p. 302-309, 1999.

LEVY, M. **Uma lógica da mudança institucional**. Dados – Revista de Ciências Sociais, vol.34, nº 1, 1991.

LIMA, L. D.; MACHADO, C. V.; GERASSI, C.D. **O Neo-institucionalismo e a análise de políticas de saúde: contribuições para uma reflexão crítica**. In MATTOS, R. A.;

BAPTISTA, T. W. F. **Caminhos para análise das políticas de saúde**. 2011. p.111-137. Disponível em <www.ims.uerj.br/ccaps>. Acesso em: 08 de novembro de 2016.

MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. **Neo-Institucionalismo: fatores organizacionais na vida política**. Revista de Sociologia e Política V. 16, Nº 31: p.121-142. Novembro de 2008

MARCONI. M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1999.

MARQUES J. E. D. C. **Na busca dos novos líderes: compreendendo o surgimento de candidatos à disputa política pela ótica do neo-institucionalismo da escolha racional**. Revista Eletrônica de Ciências Sociais. Ano I, Ed. 01. Fev, 2007.

MARQUES, E. **Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos**. BIB - Boletim Bibliográfico de Ciências Sociais, nº 43, 1997.

MINAS GERAIS. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado**. Belo Horizonte, 2003. Disponível em: <www.seplag.mg.gov.br> Acesso em: 05 de novembro de 2016.

_____. **Boletim eletrônico nº 24. 17/12/2012 - NCGERAES atua no planejamento dos programas estruturadores e monitoramento de processos**. Minas Gerais, 2012. Disponível em: <<http://www.seplagemrede.mg.gov.br/24/690/>>. Acesso em: 25 de junho de 2016.

MORESI, E. A. D. **Delineando o valor do sistema de informação de uma organização**. Ci. Inf., Brasília, v. 29, n. 1, p.14-24, janeiro a abril, 2000.

NORTH, D. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, D. P. R. **Sistemas, organizações e métodos: uma abordagem gerencial**. 13. ed. São Paulo, 2002.

PINTO, A. L. **A institucionalização organizacional como estratégia de desenvolvimento.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, vol. 3, p.7-25, jan/jun. 1969

PISA, B. J.; OLIVEIRA, A. G. **Gestão de projetos na administração pública: um instrumento para o planejamento e desenvolvimento.** Seminário nacional de planejamento e desenvolvimento, Paraná, 2013.

PROJECT MANAGEMENT INSTITUTE. Guia PMBOK & Padrões. Brasil, 2016. Disponível em: <<https://brasil.pmi.org/brazil/PMBOKGuideAndStandards.aspx>>. Acesso em: 25 de junho de 2016.

RABAÇA, C. A.; BARBOSA, G. **Dicionário de comunicação.** 2. ed. São Paulo: Editora Ática, 1995. 638 p.

RABECHINI JUNIOR, R.; PESSÔA, M. S. de P. **Um modelo estruturado de competências e maturidade em gerenciamento de projetos.** Produção, 2005, Vol.15, p.34-43. Disponível em: <<http://www.periodicos.capes.gov.br>>. Acesso em: 02 de novembro de 2016.

ROCHA, R. **A avaliação da implementação de políticas públicas a partir da perspectiva neo-institucional: avanços e validade.** Cadernos EBAPE – FGV, v. II – n. I. Mar, 2004.

ROMANO, J. O. **Política nas políticas: um olhar sobre os estudos na agricultura brasileira.** 2007. 352 p. Tese (Doutorado em Ciências). Instituto de Ciências Humanas e Sociais. Departamento de Agricultura e Sociedade, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2007. Disponível em: <http://www.mstemdados.org/sites/default/files/2007%20tese_jorge_romano.pdf>. Acesso em: 25 de outubro de 2016.

SALZER, F.; NEVES, G. **Estruturação de Projetos orientados para resultados finalísticos: desafios e benefícios para as organizações de interesse público.** In: Macroplan – Prospectiva, Estratégia e Gestão. Ago. 2006. Disponível em: <<http://www.macroplan.com.br/documentos/artigomacroplan2009102084624.pdf>>. Acesso em 25 de outubro de 2016.

SANTOS, A. R. **Gestão Estratégica: conceitos, modelos e instrumentos.** Escolar Editora, 2008.

SENGE, P.M. **A quinta disciplina - caderno de campo. Estratégias e ferramentas para construir uma organização que aprende.** ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1999.

SKOCPOL, T. **Bringing the State back.** Social Science Research Council (U.S.). Committee on States and Social Structures, Joint Committee on Latin American Studies, Joint Committee on Western Europe. Cambridge University Press, 1985. 390p.

SUBIRATS, J.; GOMÀ, R. (Orgs.). **Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno.** Barcelona: Ed. Ariel, 1998. 442p.

THELEN, K.; STEINMO, S. **Historical institutionalism in comparative politics.** In: THELEN, K.; STEINMO, S.; LONGSTRETH, F. orgs. *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis.* Cambridge University Press, p.1-32, 1992.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ. **Glossário: Computador – internet. Termos importantes sobre computadores e Internet. 2013.** Disponível em: <<http://www.ufpa.br/dicas/net1/int-glo5.htm#U>>. Acesso em: 22 out. 2016.

VARGAS, Ricardo Viana. **Gerenciamento de Projetos: estabelecendo diferenciais competitivos.** 6.ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2005.

VILHENA, R.; ATHAYDE, L. A.; **Choque de gestão na administração pública.** *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.* Santiago, Chile, out. 2005.

YIN, R. K. *Case Study Research - Design and Methods.* Sage Publications Inc., USA, 1989.

_____. *The Case Study Crisis - Some Answers.* *Administrative Science Quarterly*, vol. 26, March 1981.

APÊNDICE A

Roteiro para entrevista

1. Quem foi o responsável pelo novo sistema implantado? Quem foram os *sponsors*?
2. Qual era o contexto institucional e político à época na SEPLAG?
3. Qual a relação desse contexto com a criação do novo sistema?
4. Por que foi construído um novo sistema? O que pesou mais nessa decisão?
5. Por que não foram feitas melhorias para manter o sistema até então vigente?
6. O que a equipe pretendia com o novo sistema?
7. Quais foram as dificuldades na implementação?
8. Como avalia o sistema implementado?
9. O potencial do novo sistema foi bem explorado? Por que?
10. Por que acha que foi substituído posteriormente?