



**CAMILA FAVARO**

**A FUNÇÃO DE COORDENAÇÃO GERAL DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NA  
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO PODER EXECUTIVO:**

**Considerações sobre a estrutura vigente do estado de Minas Gerais**

MC  
1915  
ex.2

zonte

|                               |                 |
|-------------------------------|-----------------|
| <b>FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO</b> |                 |
| <b>BIBLIOTECA</b>             |                 |
| N.º                           | <u>MC 1915</u>  |
| Vol.                          | Ex. <u>02</u>   |
| Data:                         | <u>08/05/06</u> |

O prazo de empréstimo  
poderá ser prorrogado,  
caso a obra não tenha sido procurada  
por outro usuário.

MC-1915 - ex.2



**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**  
Governo de Minas Gerais

**BIBLIOTECA**

MIC  
1915  
ex. 2

**CAMILA FAVARO**

**A FUNÇÃO DE COORDENAÇÃO GERAL DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NA  
ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DO PODER EXECUTIVO:  
Considerações sobre a estrutura vigente do estado de Minas Gerais**

Monografia apresentada à Escola de Governo  
Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação  
João Pinheiro (EGPPNC / FJP) - no X Curso  
Superior de Administração – Habilitação em  
Administração Pública (CSAP) como pré-  
requisito para aprovação na disciplina Estágio  
Supervisionado II.

Orientação: Prof. Ricardo Carneiro

Supervisão de Estágio: Christiane Dominique  
Künzi

**Belo Horizonte**

**2004**

## **Agradecimentos**

Primeiramente a Deus Pai, Filho e Espírito Santo, Princípio e Fim de todas as coisas, meu verdadeiro Amigo.

À Nossa Senhora, Mãe da Divina Providência, pela imprescindível intercessão.

À minha família, por todo o amor, compreensão e paciência.

À Escola de Governo e ao CSAP pela oportunidade de aprendizado.

Ao Professor Ricardo Carneiro, pela orientação cuidadosa e dedicada.

À Professora Fátima Fleury, pelos conselhos fundamentais.

Aos colegas da SCCG, pela acolhida e apoio no desenvolvimento deste.

Aos colegas do X CSAP, pela amizade e convivência nesta jornada.

E a todos que, de alguma maneira, contribuíram para a realização deste trabalho.

***"A história tem demonstrado de forma repetida que um bom governo e uma administração pública eficaz não são um luxo, mas uma necessidade vital. Sem a ação de um Estado efetivo, o desenvolvimento sustentável econômico e social é impossível"***

Banco Interamericano de Desenvolvimento, 1997

## **Resumo**

O presente trabalho é uma monografia de conclusão do X Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho – Fundação João Pinheiro. O objeto de estudo deste é a função de coordenação geral das ações governamentais no âmbito da estrutura organizacional do Poder Executivo estadual, tomando como referência o caso contemporâneo do Estado de Minas Gerais. O principal intuito deste trabalho é conceber uma abordagem da referida função na estrutura organizacional do Poder Executivo mineiro, a fim de aprofundar a relevância do cumprimento das atividades concernentes à função de coordenação na gestão pública. Foi realizada uma pesquisa em fontes bibliográficas e documentais, e após uma análise da referida função na estrutura organizacional do poder executivo de Minas Gerais em curso, destacando-se o papel da Diretoria Central de Coordenação e Acompanhamento da Ação Governamental - Superintendência Central de Coordenação Geral (DCCAG / SCCG) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG MG).

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>3</b>  |
| <b>2. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E A FUNÇÃO DE COORDENAÇÃO<br/>SEGUNDO AS TEORIAS ADMINISTRATIVAS .....</b>  | <b>6</b>  |
| <b>2.1 Aspectos conceituais .....</b>  | <b>6</b>  |
| 2.1.1 Eficiência e Eficácia .....  | 6         |
| 2.1.2 Organização .....  | 8         |
| 2.1.3 Estrutura organizacional .....   | 8         |
| 2.1.3.1 A contribuição de Max Weber: a burocracia .....  | 13        |
| 2.1.4 A função de coordenação .....  | 20        |
| <b>3 A FUNÇÃO DE COORDENAÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>   | <b>23</b> |
| <b>3.1 A Coordenação no escopo das Ciências Políticas .....</b>  | <b>23</b> |
| 3.1.1 A coordenação e as Reformas do Aparelho Estado e da Administração<br>Pública .....   | 24        |
| 3.1.2 A coordenação e os arranjos institucionais .....   | 26        |
| <b>3.2 Modalidades de Coordenação Geral da Ação Governamental .....</b>  | <b>26</b> |
| 3.2.1 Coordenação intragovernamental .....   | 29        |
| 3.2.2 Coordenação intergovernamental .....   | 30        |
| <b>4 A FUNÇÃO DE COORDENAÇÃO GERAL DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NA<br/>ESTRUTURA ORGANIZACIONAL VIGENTE DO PODER EXECUTIVO DE MINAS<br/>GERAIS .....</b> | <b>32</b> |

|  |           |
|--|-----------|
| <b>4.1 Contexto: o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2004-2007 e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2004-2007 .....</b> | <b>33</b> |
| <b>4.2 A estrutura organizacional do Poder Executivo Mineiro .....</b>   | <b>35</b> |
| 4.2.1 A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG MG .....  | 37        |
| 4.2.2 A Superintendência Central de Coordenação Geral – SCCG .....   | 38        |
| 4.2.3 A Diretoria Central de Coordenação e Acompanhamento da Ação Governamental - DCCAAG   |           |
| <b>5. CONCLUSÃO .....</b>  | <b>44</b> |
| <b>6. BIBLIOGRAFIA .....</b>   | <b>45</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

O objeto de estudo deste trabalho é a função de coordenação geral das ações governamentais no âmbito da estrutura organizacional do Poder Executivo estadual, tomando como referência o caso contemporâneo do Estado de Minas Gerais.

A função de coordenação geral no contexto do Poder Executivo é, de forma genérica, a responsável por conceber e assegurar a coerência à execução da ação governamental, visando à maior eficiência da administração pública nas suas diversas ações; em consonância com as diretrizes governamentais, principalmente no que se refere à utilização eficaz e eficiente dos recursos disponíveis.

A partir da oportunidade que tive de cumprimento do estágio curricular na Superintendência Central de Coordenação Geral da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SCCG / SEPLAG MG), foi possível constatar a relevância do cumprimento das atividades relacionadas a tal função, o que suscitou o interesse de desenvolver um estudo acerca da importância de tal função na gestão pública. Ademais, o fato de a bibliografia referente a esta área não ser muito expressiva constituiu-se num desafio para o desenvolvimento da exploração analítica do assunto.

O principal intuito deste trabalho é, pois, conceber uma abordagem da referida função na estrutura organizacional do Poder Executivo mineiro, a fim de aprofundar a relevância do cumprimento das atividades concernentes à função de coordenação na gestão pública.

Isto posto, esta pesquisa pode ser classificada, sobretudo com base em seus objetivos, como sendo do tipo exploratória. De fato, o que se pretende é principalmente aumentar a familiaridade com o tema, dado o fato de, como já mencionado, o mesmo ter sido pouco estudado. Sua realização exige e se apóia no uso de abordagens e instrumentos tais como a pesquisa em fontes bibliográficas e documentais, além da atividade de observação, seja esta sistemática ou

participante.

Para o desenvolvimento do trabalho, subdividimo-lo em quatro etapas, conforme segue.

Primeiramente, foi feito um levantamento bibliográfico acerca de aspectos conceituais sobre a estrutura organizacional e a função de coordenação, de forma a aprofundar os conhecimentos relacionados aos ditos conceitos, verificando e explorando de forma mais específica aqueles que mais se adequaram ao desenvolvimento da atividade de investigação proposta.

Após, procuro verificar e selecionar elementos teóricos referentes à função de coordenação geral das ações de governo, por meio de pesquisas em fontes bibliográficas e documentais.

Na etapa seguinte, efetuo uma compilação de informações a respeito das atividades da referida função no escopo da estrutura organizacional de Minas Gerais, incluindo-se aí a abordagem da estrutura organizacional que caracteriza o *poder executivo do estado de Minas Gerais e seu contexto atual*; tendo por referência, principalmente, os atuais instrumentos de planejamento estadual – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e (PMDI) e Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) -, além da sua representação gráfica por meio de organograma e da legislação correlata. Para tanto, a atividade de observação sistemática e principalmente participante foi de essencial importância, sobretudo no período de desenvolvimento das atividades de estágio curricular.

É importante salientar que, durante todo o procedimento desta investigação, levo em conta a importante observação de Philip Selznick<sup>1</sup>, constante na obra de Robert Putnam<sup>2</sup>, segundo quem “a investigação teórica, quando se concentra em determinada estrutura ou evento histórico, é sempre arriscada. Isso por causa da tensão constante entre a preocupação de apreender e interpretar plenamente como história o material investigado e a preocupação especial de induzir relações abstratas e gerais.”

Por fim, traçar aspectos conclusivos de acordo com a abordagem intentada. Com isso, procuro ressaltar a importância da função de coordenação geral das ações governamentais para o contexto da administração pública atual do país, dando como principal exemplo de atividades de coordenação algumas ações em desenvolvimento na administração do estado de Minas Gerais.

---

1. SELZNICK, Philip. **TVA and the grass roots: a study in the sociology of formal organization**. Berkeley, California: University of California Press, 1953. p250.

2. PUTNAM, Robert. D, com LEONARDI, Robert e NANETTI, Raffaella Y. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. p.27.

## 2 ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E A FUNÇÃO DE COORDENAÇÃO SEGUNDO AS TEORIAS ADMINISTRATIVAS

### 2.1 Aspectos conceituais

Relaciono nesta seção alguns dos aspectos conceituais no que diz respeito às noções de estrutura organizacional e da função de coordenação no âmbito de correntes do pensamento científico administrativo. Desta feita, buscou-se esclarecer como seus elementos conceituais relativos a estas duas idéias são consideradas e aplicadas neste trabalho.

Sobretudo, é importante ressaltar que tanto a estrutura organizacional quanto a função de coordenação existem, sumamente, para atender a organização de forma eficiente e eficaz.

Com efeito, apesar das idéias de eficiência e eficácia serem largamente difundidas e dotadas de significados diversos, tanto no meio acadêmico quanto no vocabulário cotidiano, é importante expor um breve comentário no intuito de tentar esclarecer melhor tais concepções, distinguindo-as e relacionando-as. Da mesma forma, consideramos pertinente expor, em breves palavras, aspectos conceituais relativos à idéia de Organização.

#### 2.1.1 Eficiência e Eficácia

De acordo com o entendimento de MOKATE (1999), temos que

“ La palabra ‘eficacia’ viene del Latín *efficere*, que, a su vez, es derivado de *facere*, que significa ‘hacer o lograr’. El *Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española* señala que eficacia significa ‘virtud, actividad, fuerza y poder para obrar’. *María Moliner* interpreta esa definición y sugiere que ‘eficacia’ se aplica a ‘las cosas o personas que pueden producir el efecto o prestar el servicio a que están destinadas’. Algo es *eficaz* si logra o hace lo que debía hacer (...)

(...)

Un programa es *eficaz* si logra los objetivos para que se diseñara. Una organización *eficaz* cumple cabalmente la misión que le da razón de ser. (...) *Por tanto, una iniciativa resulta eficaz si cumple los objetivos esperados en el tiempo previsto y con la calidad esperada.*(...) Cabe destacar que la eficacia contempla el cumplimiento de objetivos, sin importar el costo o el uso de recursos. Una determinada iniciativa es más o menos eficaz según el grado en que cumple sus objetivos, teniendo en cuenta la calidad y la oportunidad, y sin tener en cuenta los costos.”

Ainda com relação à idéia de eficácia, concordo com a referida autora no tocante à relação entre esta e efetividade, já que ambas as palavras são provenientes de uma mesma raiz etimológica e apresentam definições gerais bastante semelhantes. Também na língua inglesa é possível perceber a associação direta entre estes dois termos, já que a palavra “*effectiveness*” (“efetividade”) é comumente empregada para definir “*efficacy*” (“eficácia”). Inclusive, conforme observação de MOKATE (1999), no inglês usual não se utiliza “*efficacy*” nas análises de políticas públicas ou programas, mas costuma-se referir justamente a “*effectiveness*” para expressar tal idéia.

Outrossim, a idéia de eficiência, apesar de apresentar variações de significado mais complexas que as idéias análogas de eficácia e efetividade, é considerada conforme entendimento da autora supracitada:

“[la] falta de consenso sobre la definición de *eficiencia* se reproduce en los diccionarios. *El Diccionario de la Real Academia Española* indica que la eficiencia es ‘virtud y facultad para lograr un efecto determinado’. Esta fuente permitiría pensar que la eficacia y la eficiencia sean sinónimas. *María Moliner* presenta una definición con un matiz ligeramente diferente que parece sugerir que la eficiencia califica la manera en que los objetivos sean realizados; señala que la eficiencia ‘se aplica a lo que realiza *cumplidamente* la función a que está destinado’

(...)

En las aplicaciones de *eficiencia* al análisis de políticas, la eficiencia típicamente se asocia con una relación entre medios y fines. Se propone que un programa es eficiente si cumple sus objetivos al menor costo posible.(...) [Por tanto], entendemos la eficiencia como el grado en que se cumplen los objetivos de una iniciativa al menor costo posible. El no cumplir cabalmente los objetivos y/o el desperdicio de recursos o insumos hacen que la iniciativa resulta ineficiente (o menos eficiente)” (MOKATE, 1999).

Por conseguinte, é possível concluir que para que uma ação seja eficiente, ela tem de ser antes eficaz. De fato, segundo uma perspectiva baseada na racionalidade estritamente econômica, se a eficiência dimensiona o grau em que são cumpridos os objetivos de uma iniciativa ao menor custo possível, é natural que ela deve ser intrinsecamente eficaz ou efetiva, isto é, deve cumprir os objetivos para os quais está destinada.

Sob a ótica da dimensão organizacional burocrática proposta por Max Weber, a ser tratada de forma mais detalhada posteriormente, é lícito afirmar que uma ação será considerada eficiente não apenas caso os objetivos sejam cumpridos ao menor custo possível, mas também na medida em que são considerados legítimos perante os membros da organização e seus clientes. A título de exemplo, podemos afirmar que no caso de uma organização estatal, as ações

desempenhadas serão consideradas eficientes se forem antes legítimas, isto é, se estiverem de acordo com as normas correspondentes aos seus objetivos.

### 2.1.2 Organização

É possível entender a organização, de forma bastante simples, como a ordenação e agrupamento de atividades e recursos, visando ao alcance dos objetivos e resultados estabelecidos. É formada pela organização formal, isto é, aquela oficialmente definida, com todas as formalidades e padrões normativos; e pela organização informal, ou seja, aquela que emerge espontânea e naturalmente entre as pessoas que ocupam posições na organização formal, a partir de seus relacionamentos.

As organizações apresentam características de diferenciação e de integração. A diferenciação trata da divisão da organização em subsistemas ou departamentos, em que cada um desempenha uma tarefa especializada em ambiente também especializado. A integração é o oposto, pois trata do processo gerado por pressões advindas do ambiente global da própria organização, no sentido de alcançar unidade de esforços e coordenação entre os vários departamentos ou subsistemas.

### 2.1.3 Estrutura organizacional

Para a análise da chamada “estrutura organizacional” do Poder Executivo Estadual faz-se necessário expor algumas definições a respeito.

Segundo o entendimento de CURY (1990),

“ (...) a estrutura compreende a disposição das diversas unidades que compõem a empresa e as relações entre superiores e subordinados. A estrutura não deve envolver apenas o esqueleto, o arcabouço, mas todo o organismo da empresa, como deveres, responsabilidades, os sistemas de autoridade e de comunicações existentes na empresa.”

Obviamente, há de serem consideradas as particularidades da seara pública na aplicação de conceitos, tais como o supracitado no contexto governamental, substituindo a idéia de empresa pela de órgão da Administração.

Sob um ponto de vista sistêmico, assim se pronunciam KAST E ROSENZWEIG (1976):

“ (...) a estrutura de um sistema é o arranjo de seus subsistemas e componentes em espaço tridimensional em determinado momento.”

Na visão de CHIAVENATO (1993),

"(...) o conceito de estrutura é bastante antigo. Heráclito, nos primórdios da história da Filosofia, já concebia o *logos* como uma unidade estrutural que domina o fluxo ininterrupto do devir e o torna inteligível. É a estrutura que permite conhecer o mesmo rio, embora suas águas jamais sejam as mesmas, devido à contínua mudança de todas as coisas. Estrutura é o conjunto formal de dois ou mais elementos e que subsiste inalterado seja na mudança, seja na diversidade de conteúdos, isto é, a estrutura mantém-se mesmo com alteração de um dos seus elementos ou relações."

Sob certa ótica, a estrutura de uma organização é concebida de forma a obter a máxima eficiência de seus recursos - sejam humanos, materiais e financeiros, de forma integrada, conforme atesta o pensamento de STONER E FREEMAN (1985):

"(...)a estrutura organizacional refere-se ao modo como as atividades de uma organização são divididas, organizadas e coordenadas."

No escopo da estrutura organizacional, as tarefas são sucessivamente desdobradas até que se chegue a atividades bastante específicas, de forma que posteriormente são agrupadas em postos de trabalho. Estes, por sua vez, reúnem-se em unidades organizacionais, e depois compõem repartições maiores. Tal processo de desdobramento e aglutinação possui duas dimensões: uma horizontal e uma vertical. Aquela se relaciona ao grau de especialização das unidades organizacionais, de maneira que em cada nível hierárquico, há a possibilidade de se ter um menor número de órgãos com atribuições mais abrangentes, ou um maior número, com atribuições mais estritas. Esta corresponde à interposição de níveis de direção ou chefia entre as pessoas que se encontrem na linha de execução e as do comando superior da organização.

A fim de destacar algumas contribuições da Teoria Clássica da Administração, é pertinente ressaltar que as idéias de Henry Fayol <sup>1</sup>, seguindo as linhas de desenvolvimento de raciocínio preconizadas por Taylor e Ford <sup>2</sup>, a respeito da organização e suas funções podem ser abordadas conforme segue, sob a ótica de SANTOS, PETRILLO E DOYLL (2003),

"A Administração Científica se caracterizava pela ênfase na tarefa realizada pelo operário, enquanto a Teoria Clássica, pela ênfase na estrutura que a organização deveria possuir para ser eficiente. A eficiência, consoante à Administração Científica, era alcançada por meio da racionalização do trabalho e pelo somatório da eficiência individual. Por outro lado, na Teoria

Clássica, partia-se do todo organizacional e da estrutura para garantir eficiência a todas as partes envolvidas (seções, departamentos ou pessoas).

As Funções Universais da Administração, preconizadas por Fayol, constituem-se:

I. Previsão – envolve a avaliação do futuro e o provisionamento em função dele. Unidades, continuidade, flexibilidade e apreciação são os aspectos principais de um bom plano de ação.

II. Organização – proporciona todas as coisas úteis ao funcionamento da empresa e pode ser dividida em material e social.

III. Comando – visa ao funcionamento da organização, seu objetivo é alcançar o máximo retorno de todos os empregados no interesse dos aspectos globais.

IV. Coordenação – harmoniza todas as atividades do negócio, facilitando seu trabalho e sucesso, mediante a sincronização de coisas e ações, e adaptação dos meios aos fins.

V. Controle – consiste na verificação para certificar se todas as coisas ocorrem em conformidade com o plano adotado, as instruções transmitidas e os princípios estabelecidos. O objetivo é identificar fraquezas e erros, retificá-los e prevenir a recorrência.

VI. Os aspectos organizacionais são analisados de cima para baixo (da direção para a execução).

VII. A divisão do trabalho pode dar-se em 02 direções:

-> Verticalmente – segundo os níveis de autoridade e responsabilidade, definindo os diferentes escalões da organização detentores de níveis diversos de autoridade, que aumenta à medida que ascende na hierarquia da organização.

-> Horizontalmente – segundo os diferentes tipos de atividades desenvolvidas na organização. Num mesmo nível hierárquico, cada departamento ou seção passa a ser responsável por uma atividade específica e própria.

[A] organização linear – um dos tipos mais simples de organização, baseando-se nos princípios de:

Unidade de comando ou supervisão única – cada indivíduo tem apenas um único e exclusivo chefe.

Unidade de direção – todos os planos devem se integrar a planos maiores conduzidos aos objetivos da organização.

Centralização da autoridade – toda autoridade máxima de uma organização deve estar concentrada no seu topo.

---

1. Henry Fayol, (1841 – 1925), engenheiro francês, um dos mentores da Teoria Clássica da Administração.

2. Frederick Taylor (1856-1915) e Henry Ford (1863 – 1947), engenheiros estadunidenses, fundadores da Administração Científica.

Cadeia escalar – a autoridade é disposta em escalões hierárquicos, de maneira que um nível inferior deve estar sempre subordinado ao nível imediatamente superior.

1. Órgãos de staff ou de assessoria – são órgãos prestadores de serviços especializados e estranhos às atividades dos órgãos de linha. Esses órgãos não obedecem ao princípio escalar, nem possuem autoridade de comando em relação aos órgãos de linha.

Teoria da máquina – divisão mecânica do trabalho.”

Portanto, considerando que as organizações existem para cumprir determinados objetivos, é razoável concluir que as estruturas organizacionais podem ser sistematicamente projetadas e implementadas, de acordo com normas racionais. De fato, conforme será abordado adiante, é desta maneira que Weber considera a organização, propondo um tipo ideal para a mesma: a burocracia.

Após à 2ª Guerra Mundial, outros estudiosos de organizações contribuíram para a ampliação do modelo de burocracia. Seus trabalhos analisaram as inter-relações entre os elementos da estrutura organizacional, de forma a identificar porque as organizações escolhem certa estrutura em vez de outra, verificando o impacto da estrutura organizacional na eficiência e eficácia das atividades organizacionais

Em especial no momento contemporâneo, há alguns elementos fundamentais a serem considerados na constituição de uma estrutura organizacional, quais sejam: a especialização do trabalho, a departamentalização, a cadeia de comando, a margem de controle, a centralização e descentralização e, ainda, a formalização (ROBBINS, 2002).

A especialização ou diferenciação do trabalho indica em que grau as tarefas na organização são subdivididas em cargos distintos. Desta forma, as organizações enfrentam um grande dilema no processo de estruturação, já que necessitam, para tal, diferenciar suas tarefas, vale dizer, distribuir responsabilidades entre diferentes indivíduos e unidades organizacionais. E quanto mais a organização diferencia suas atividades, mais difícil passa a ser o exercício de integrar todas as diversas partes. De fato, quanto maior e mais diversa uma organização, mais custoso é coordenar todas as atividades. Portanto, é possível inferir que uma das questões mais fundamentais na concepção de uma estrutura organizacional é encontrar um equilíbrio entre a diferenciação e a integração de suas tarefas e

unidades.

A base pela qual os trabalhos são agrupados corresponde à departamentalização; que pode abarcar diversos critérios. Há, por exemplo, órgãos que são constituídos ao redor de um objetivo dominante ou de uma técnica principal, órgãos estruturados com base nas clientelas a serem atendidas ou relacionados à sua jurisdição. É por tais critérios que as organizações são tipificadas, ou seja, classificadas conforme o tipo.

A cadeia de comando é uma linha contínua de autoridade, que se estende do topo da organização até o nível mais inferior, indicando quem se reporta a quem, ao passo que a margem de controle determina quantos subordinados um gerente consegue dirigir com eficácia e eficiência.

Quanto à centralização e a descentralização, é possível inferir que aquela corresponde ao grau em que a decisão é concentrada em um único ponto na organização, geralmente no corpo gerencial; ao passo que esta indica situações em que pessoal de nível inferior fornece subsídios ou é dotado de arbítrio para a tomada de decisões.

Por fim, a formalização diz respeito ao grau de padronização dos trabalhos na organização.

A estrutura organizacional pode ocorrer de diversas formas, apesar de quase sempre ser adequadamente apresentada numa das seguintes formas tradicionais de organização: a linear, a funcional ou a da linha e assessoria. Na primeira, a disciplina é quesito fundamental, na medida em que a autoridade *perpassa linearmente todos os níveis organizacionais, desde o superior até o inferior, abrangendo todos os funcionários*. Na segunda, cada funcionário se reporta, simultaneamente, a mais de uma unidade, o que muitas vezes gera dificuldades de coordenação. Na terceira, há uma combinação entre os dois tipos anteriores, acrescentando-se órgãos assessores na escala hierárquica.

Em suma, a estrutura organizacional apresenta dois eixos basilares: a diferenciação (alocação de tarefas e responsabilidades entre indivíduos e unidades), o que cria uma estrutura de papéis, cada qual com suas incumbências e expectativas; e a interdependência gerada nos relacionamentos entre os referidos papéis organizacionais. Assim, a estrutura organizacional é o conjunto ordenado de

responsabilidades, autoridades, comunicações e decisões das unidades organizacionais de uma organização.

Ademais, é importante ressaltar e concluir que a estrutura organizacional é, a um só tempo, um plano de divisão do trabalho e de coordenação de esforços. O resultado do trabalho de definição da estrutura organizacional é um desenho conhecido como "organograma". De fato, as estruturas organizacionais são graficamente transmitidas por meio dos organogramas, em que cada figura retangular representa uma divisão do trabalho e o modo como as tarefas são departamentalizadas, dispostas em níveis que representam a hierarquia da administração.

#### 2.1.3.1 A contribuição de Max Weber: a burocracia <sup>3</sup>

Faz-se necessário destacar a contribuição de Max Weber, *aproximadamente no primeiro quarto do século XX*. Ao estudar as organizações patriarcais, principalmente, este sociólogo alemão constatou as limitações óbvias ao processo racional de tomada de decisões, o que o levou a estruturar uma forma ideal de organização baseada na racionalidade máxima. Tal modelo, o tipo ideal de burocracia, é, pois, esta forma ideal de organização, que se baseia na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos.

Após à 2ª Guerra Mundial, outros estudiosos de organizações contribuíram para a ampliação do modelo de burocracia. Seus trabalhos analisaram as inter-relações entre os elementos da estrutura organizacional, de forma a *identificar porque as organizações escolhem certa estrutura em vez de outra*, verificando o impacto da estrutura organizacional na eficiência e eficácia das atividades organizacionais.

Segundo as palavras de SANTOS, PETRILLO E DOYLL (2003), em suma,

“a burocracia é uma forma de organização humana baseada na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins) pretendidos, a fim de

garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos. Não era considerada como um sistema social, mas, fundamentalmente, como um tipo de poder. A burocracia consiste na organização eficiente por excelência que, para conseguir essa eficiência, precisa detalhar antecipadamente e, nos mínimos detalhes, como as ações devem ser desenvolvidas. Na verdade, representa a organização disciplinada por normas e regulamentos previamente. Essas normas procuram abranger todas as áreas e prever todas as ocorrências, enquadrando-as dentro de um esquema capaz de regular a totalidade dos acontecimentos ocorridos na organização. As normas e regulamentos são legais, visto que conferem poder de coação às pessoas investidas de autoridade, sobre os subordinados, e meios coercitivos capazes de impor a disciplina; são escritos, para assegurar uma interpretação de autoridade, sobre os subordinados, e meios coercitivos capazes de impor a disciplina; são escritos, para assegurar uma interpretação sistemática e unívoca”

---

3. Esta seção baseia-se, em sua maior parte, nas considerações feitas por CHIAVENATO (1993) acerca da burocracia.

Ademais, é possível inferir que a burocracia é uma organização que se caracteriza por uma sistemática divisão do trabalho. Essa divisão do trabalho atende a uma racionalidade, isto é, ela é adequada aos objetivos a serem atingidos: a eficiência da organização. Daí decorre aspecto racional da burocracia. Há uma divisão sistemática do trabalho, do direito e do poder, estabelecendo as atribuições de cada participante, os meios de obrigatoriedade e as condições necessárias. Cada participante passa a ter o seu cargo específico, as suas funções específicas e a sua específica esfera de competência e de responsabilidade. Cada participante deve saber qual a sua tarefa, qual é a sua capacidade de comando sobre os outros e, sobretudo, quais são os limites de sua tarefa, direito e poder, para não ultrapassar esses limites, não interferir na competência alheia nem prejudicar a estrutura existente. Assim, as incumbências administrativas são altamente diferenciadas e especializadas e as atividades são distribuídas de acordo com os objetivos a serem atingidos.

Ainda, a burocracia caracteriza-se pela impessoalidade nas relações de trabalho, já que a distribuição de atividades entre os membros da organização é feita impessoalmente, ou seja, em termos de cargos e funções e não de pessoas envolvidas. A burocracia precisa garantir a sua continuidade ao longo do tempo: as pessoas vêm e vão, os cargos e funções permanecem. Cada cargo abrange uma área ou setor de competência e de responsabilidade.

A burocracia é uma organização que estabelece os cargos segundo o princípio da hierarquia, de acordo com o qual, naturalmente, cada cargo inferior deve estar sob o controle e supervisão de um posto superior. Nenhum cargo fica sem controle ou supervisão. Daí a necessidade da hierarquia da autoridade para fixar as chefias nos diversos escalões de autoridade. Esses escalões proporcionarão a estrutura hierárquica da organização. A hierarquia é a ordem e subordinação, a graduação de autoridade corresponde às diversas categorias de participantes, funcionários, classes etc. Todos os cargos estão dispostos em graduações hierárquicas que encerram determinados privilégios e obrigações, estreitamente definidos por meio de regras limitadas e específicas. A autoridade - o poder de controle resultante de uma posição reconhecida - é inerente ao cargo e não ao indivíduo específico que desempenha o papel oficial. A distribuição de autoridade dentro do sistema serve para reduzir ao mínimo o atrito, por via do contato (oficial) amplamente restritivo, em relação às maneiras previamente definidas pelas regras de organização. Desta forma, o subordinado está protegido da ação arbitrária do seu superior, dado que as ações de ambos se processam dentro de um conjunto mutuamente reconhecido de regras.

Em relação às tarefas, rotinas e procedimentos da burocracia, é lícito afirmar são padronizados. Ora, como é uma organização que fixa as regras e normas técnicas para o

desempenho de cada cargo, tem-se que o ocupante de um cargo - o funcionário - não pode fazer o que quiser, mas o que está determinado para seu cargo de acordo com as regras e normas técnicas que regulam sua conduta. Toda a estrutura da burocracia é projetada intencionalmente de acordo com princípios racionais: a disciplina no trabalho e o desempenho no cargo são assegurados por um conjunto de regras e normas que tentam ajustar completamente o funcionário às exigências do cargo e às exigências da organização: a máxima produtividade.

Também é fundamental considerar que a burocracia é uma organização na qual a escolha das pessoas é baseada no mérito e na competência técnica e não em preferências pessoais, o que é denominado "meritocracia". A admissão, a transferência e a promoção dos funcionários são baseadas em critérios, válidos para toda a organização, de avaliação e de classificação, e não em critérios particulares e arbitrários. Tais critérios universais são racionais e levam em conta a competência, o mérito e a capacidade do funcionário em relação ao cargo ou função considerados.

Outrossim, a burocracia é uma organização que se baseia na separação entre a propriedade e a administração. Os membros do corpo administrativos devem estar completamente separados da propriedade dos meios de produção, vale dizer, os administradores da burocracia não são os seus donos ou proprietários. Neste tipo de organização surge o profissional que se especializa em gerir a organização, de forma que este não pode vender, comprar ou herdar sua posição ou seu cargo, e sua posição e seu cargo não podem ser apropriados e integrados ao seu patrimônio privado. Essa estrita separação entre os rendimentos e os bens privados e os públicos é a característica específica da burocracia e que a distingue dos tipos patrimonial e feudal de administração.

Por fim, uma de suas mais marcantes características diz respeito à completa previsibilidade de seu funcionamento, já que o desdobramento desejado deste tipo de organização é a previsibilidade do comportamento dos seus membros. No modelo ideal weberiano, todos os funcionários se comportam de acordo com as normas e regulamentos da organização, a fim de que esta atinja a máxima eficiência possível; de modo que tudo é estabelecido no sentido de prever antecipadamente todas as ocorrências e rotinizar sua execução, para que a máxima eficiência do sistema seja plenamente alcançada.

É importante salientar aqui que Weber desconsidera a organização informal, uma vez que seu modelo assenta-se numa visão padronizada do comportamento humano. A organização informal aparece como um fator de imprevisibilidade das burocracias, pois o sistema social racional puro de Weber pressupõe que as reações e o comportamento humano sejam perfeitamente previsíveis, uma vez que tudo estará sob o controle de normas racionais e legais, escritas e exaustivas, de forma que, segundo este raciocínio, a organização informal surge como uma derivação direta do sistema burocrático.

Ademais, levando-se em conta os aspectos característicos da burocracia supracitados, é pertinente mencionar aqui algum dos princípios básicos que regem a administração pública, a fim de verificar-se sua intrínseca relação com o modelo ideal proposto por Weber. Com efeito, assim estão consagrados alguns destes princípios no texto da Carta Constitucional de 1988:

## “ Título III - DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO

### Capítulo VII – Da Administração Pública

#### Seção I – Disposições Gerais

**Art. 37.** A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I – os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

III – o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV – durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

V – as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento;

VI – é garantido ao servidor público civil o direito à livre associação sindical;

VII – o direito de greve será exercido nos termos e nos limites definidos em lei específica;

VIII – a lei reservará percentual dos cargos e empregos públicos para as pessoas portadoras de deficiência e definirá os critérios de sua admissão;

IX – a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

X – a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices;

XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo

e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;

XII – os vencimentos dos cargos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário não poderão ser superiores aos pagos pelo Poder Executivo;

XIII – é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público;

XIV – os acréscimos pecuniários percebidos por servidor público não serão computados nem acumulados para fins de concessão de acréscimos ulteriores;

XV – o subsídio e os vencimentos dos ocupantes de cargos e empregos públicos são irredutíveis, ressalvado o disposto nos incisos XI e XIV deste artigo e nos arts. 39, § 4o, 150, II, 153, III, e 153, § 2o, I;

XVI – é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro, técnico ou científico;

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

XVII – a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;

XVIII – a administração fazendária e seus servidores fiscais terão, dentro de suas áreas de competência e jurisdição, precedência sobre os demais setores administrativos, na forma da lei;

XIX – somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação;

XX – depende de autorização legislativa, em cada caso, a criação de subsidiárias das entidades mencionadas no inciso anterior, assim como a participação de qualquer delas em empresa privada;

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações;

XXII – as administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, atividades essenciais ao funcionamento do Estado, exercidas por servidores de carreiras específicas, terão recursos prioritários para a realização de suas atividades e atuarão de forma integrada, inclusive com o compartilhamento de cadastros e de informações fiscais, na forma da lei ou convênio.

§ 1º A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos.

§ 2º A não-observância do disposto nos incisos II e III implicará a nulidade do ato e a punição da autoridade responsável, nos termos da lei.

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

I – as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

III – a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

§ 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

§ 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa.

§ 7º A lei disporá sobre os requisitos e as restrições ao ocupante de cargo ou emprego da administração direta e indireta que possibilite o acesso a informações privilegiadas.

§ 8º A autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos e entidades da administração direta e indireta poderá ser ampliada mediante contrato, a ser firmado entre seus administradores e o poder público, que tenha por objeto a fixação de metas de desempenho para o órgão ou entidade, cabendo à lei dispor sobre:

I – o prazo de duração do contrato;

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

III – a remuneração do pessoal.

§ 9º O disposto no inciso XI aplica-se às empresas públicas e às sociedades de economia mista e suas subsidiárias, que receberem recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios para pagamento de despesas de pessoal ou de custeio em geral.

§ 10. É vedada a percepção simultânea de proventos de aposentadoria decorrentes do art. 40 ou dos arts. 42 e 142 com a remuneração de cargo, emprego ou função pública, ressalvados os cargos acumuláveis na forma desta Constituição, os cargos eletivos e os cargos em comissão declarados em lei de livre nomeação e exoneração. “

#### 2.1.4 A função de coordenação

A idéia de coordenação parece suficientemente simples ao entendimento de todos. Ainda assim, é importante esclarecer alguns pontos da referida idéia dentro do contexto organizacional.

De acordo com a definição de STONER E FREEMAN (1985),

“[a] coordenação é o processo de integrar objetivos e atividades de unidades de trabalho separadas (departamentos ou áreas funcionais) com o objetivo de realizar com eficiência e eficácia os objetivos da organização”.

Na clássica visão de FAYOL (1994), temos que

“(…) coordenar é estabelecer a harmonia entre todos os atos de uma empresa de maneira a facilitar o seu funcionamento e o seu sucesso. É dar ao organismo material e social de cada função as proporções convenientes para que ele possa desempenhar seu papel segura e economicamente. É considerar, em uma operação qualquer – técnica, comercial, financeira ou outra - , as obrigações e as conseqüências que essa operação acarreta para todas as funções da empresa. É equilibrar as despesas e os recursos financeiros, (...)o abastecimento e o consumo, as vendas e a produção. É (...) adaptar a ferramenta ao seu uso, o caminho ao veículo, os processos de segurança aos perigos. É por o acessório depois do principal. É, em suma, adaptar os meios ao fim, das às coisas e aos atos as proporções convenientes.”

Mais uma vez, é importante ressaltar aqui a necessidade de correta adequação de alguns termos presentes nestas definições à esfera pública, de forma que seria mais adequado considerar as organizações como um todo, e não apenas as empresas, por exemplo, como na definição supra.

Também conforme entendimento de BOLMAN e DEAL (1984),

“Rules and authority are the two major vertical strategies for coordinating

activity and energy in organizations.

(...)

Informal communications are the most basic forms of lateral coordination, and they are vital in every organization. Equally necessary are formal meetings. All organizations have formal groups that meet regularly to make decisions. (...) Formal and informal meetings can provide most of the lateral coordination in relatively stable organizations with low differentiation.

(...)

As organizations become more differentiated and their environments more turbulent, the need for horizontal communication increases and is likely to be met by additional devices. Task forces are used when organizations face new problems or opportunities that requires the resources of individual from a number of organizational specialties or functions."

Portanto, é possível inferir que a função de coordenação é influenciada diretamente pela aquisição, pela transmissão e pelo processamento de informações. Daí temos que quanto maior a incerteza com relação às tarefas a serem coordenadas, maior a necessidade de informação, de modo passa a haver a possibilidade de que a coordenação possa vir a ser uma tarefa de processamento de informações. Por isso a assimetria de informações nos governos é, por vezes, a grande responsável pela produção de resultados insatisfatórios.

Não é difícil perceber que, conforme colocação de STONER E FREEMAN (1985),

"(...) exigências relativamente modestas de coordenação podem em geral ser atendidas através de mecanismos básicos de administração."

Dentre tais mecanismos, é possível destacar a cadeia de comando da organização e o conjunto de regras e procedimentos elaborados de forma a permitir que os empregados enfrentem rápida e independentemente tarefas rotineiras de coordenação, além do fato de que a coordenação de planos (estratégicos e operacionais) das organizações poder ser alcançada assegurando-se que todas as unidades trabalham em direção aos mesmos objetivos genéricos.

BOLMAN E DEAL (1984) nos recordam que quanto mais complexa a especialização e quanto mais alto o nível de interdependência, maior será a necessidade de coordenação e mais sofisticadas as formas de controle.

Caso as técnicas básicas de administração relacionadas supra forem insuficientes para atingir um nível de coordenação eficiente e eficaz, o potencial de coordenação pode ser incrementado por meio de sistemas de informação vertical

(que transmite dados para cima e para baixo através dos níveis da organização, ocorrendo dentro ou fora da cadeia de comando) ou por relacionamentos laterais, que atravessam a cadeia de comando, possibilitando que a informação seja trocada e que sejam tomadas decisões no nível em que existe a informação necessária, sem desconsiderar, com obviedade, o papel da organização informal no fluxo de informações. Como se verá, especialmente no setor público, percebe-se que a informalidade nas relações interpessoais é um grande facilitador para a atividade de coordenação.

### **3 A FUNÇÃO DE COORDENAÇÃO E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

De acordo com as definições de coordenação expostas na seção anterior, é possível desenvolver algumas idéias a respeito de tal função no setor público, especificamente no âmbito do Poder Executivo, que é diretamente nosso objeto de estudo. Basicamente, conforme mencionado, a função de coordenação é responsável por assegurar a coerência à execução da ação governamental, visando à maior eficiência da administração pública nas suas diversas ações; em consonância com as diretrizes governamentais.

Por exemplo, em se tratando de um programa ou política pública, é necessária coordenação entre as suas fases (formulação, execução e avaliação) de modo que cada uma seja concebida e posta em prática como fornecedora de insumos para as demais, sejam elas de competência do mesmo ou de outro órgão participante, inclusive os pertencentes às demais esferas de governo.

De maneira mais específica, as principais atividades da função de coordenação do âmbito do Poder Executivo estadual dizem respeito à coordenação geral do processo técnico de planejamento global do plano geral de governo (Planos Plurianuais de Ação Governamental), da proposta orçamentária anual, do orçamento plurianual de investimentos; integração de planos; estudos e pesquisas socioeconômicas, inclusive setoriais e regionais; identificação e análise de fontes de recursos; formulação, gerenciamento e acompanhamento de execução e avaliação das políticas de recursos humanos e organização administrativa no âmbito da administração pública estadual e no apoio às administrações municipais.

#### **3.1 A Coordenação no escopo das Ciências Políticas**

Não é possível discorrer, ainda que de forma sintética, sobre o tema da coordenação sem abordar alguns temas das Ciências Políticas. Nesta parte, procura fazer um apanhado de cunho geral de alguns pontos dos referidos campos científicos, nos limites do que considero de fundamental importância para a melhor compreensão dos elementos da função de coordenação.

### 3.1.1 A coordenação e as Reformas do Aparelho Estado e da Administração Pública

Primeiramente, a função de coordenação não pode ser desvinculada do movimento estrutural de redefinição da natureza, do alcance e dos limites da intervenção estatal que vem tomando corpo nas últimas décadas. Tal movimento, que podemos doravante tratar como “Reforma do Estado e da Administração Pública” tem alcance internacional, tanto em países do “centro” ou da “periferia” capitalista. Nas palavras de SILVA (1998),

“A reforma do Estado passou a ser, desde o final dos anos 70, um ponto prioritário da agenda governamental, transformando-se em tema de amplo e diversificado interesse. (...) Estão sendo alterados os padrões de intervenção estatal prevalecentes entre os anos 50 e 70 por meio de processos de mudanças profundas no plano institucional e organizacional. Foram progressivamente sendo abandonadas as diferentes versões do ‘estatismo’ e do nacionalismo predominantes nos anos 50 e em boa parte do período 1960-70, passando a predominar aparatos estatais com menor poder de *intervenção direta na economia e [particularmente] na vida social*. Os termos prevalecentes no debate a respeito do Estado, do papel dos governos e das administrações públicas passaram a ser outros: descentralização, terceirização, flexibilização etc.

(...)

No Brasil, a crise do aparato estatal e a busca de soluções para sua reforma são marcadas pelas características peculiares do desenvolvimento desse nosso imenso país, que resultaram em profundas disparidades e desigualdades sócio-econômicas, demográficas, fiscais e territoriais, associadas à existência de um sistema industrial complexo e relativamente integrado e a níveis espantosos de *concentração de renda*.”

Naturalmente, é possível perceber que um dos principais problemas na *implementação de modificações no aparelho do Estado* é a obtenção de consenso político entre a burocracia pública, os políticos e os atores da sociedade que interagem em cada processo considerado (tais como empresários, sindicatos, Organizações Não Governamentais, Organizações de Sociedade Civil com Interesse Público, dentre outros). Desta maneira, observou-se a decorrente busca por tentativas de aperfeiçoamento de instâncias de negociação política já existentes e de criação de novos espaços institucionais para tanto, conforme será mencionado adiante.

No Brasil, o processo de reformas estruturais tem início na gestão governamental de Fernando Collor, no início da década de 90, aprofundando-se na era Fernando Henrique Cardoso, em meados da década de 90, após a implantação

exitosa do Plano Real – que promoveu a estabilização monetária do país. Todo o aporte técnico do processo pátrio consubstanciou-se no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, elaborado pelo então ministro da Administração Federal e Reforma do Estado Luiz Carlos Bresser Pereira.

Em suma, é possível resumir a situação brasileira conforme a afirmação abaixo de SILVA(1998):

“... o ajuste e a reforma fiscal requeridos pelas políticas adotadas de estabilização monetária vêm sendo obstaculizados pelas limitações administrativas, fiscais e financeiras da maior parte das unidades de governo subnacionais. Desde então, pode-se perceber de forma cada vez mais nítida o aumento da tensão entre a vontade política descentralizante e a favor de um aparato mais denso de proteção social dinâmica recentralizante do poder, independentemente das convicções mais ou menos descentralizadoras de seus executores. Na prática, as prefeituras e os governantes estaduais vão sendo progressivamente paralisados ou esvaziados de toda capacidade de iniciativa, estrangulados, pelo peso de suas dívidas passadas, submetidas a um processo de multiplicação financeira semelhante ao que afetou as dívidas interna e externa da União.”

Especificamente na esfera social, para enfrentar essa situação o governo brasileiro buscou direcionar sua atuação em um conjunto de medidas estratégicas, dentre as quais é possível destacar a seguinte, exposta por SILVA(1998):

“Procurou-se imprimir um novo estilo gerencial aos programas sociais focalizados, coordenando as ações de governo por meio das Câmaras e Comitês Executivos; nesse contexto, por um lado, busca-se estabelecer uma articulação horizontal entre os Ministérios sociais, por meio da Câmara de Política Social e do Programa da Comunidade Solidária; por outro procura-se viabilizar uma articulação vertical entre governos estaduais e locais, responsáveis pelo gerenciamento dos programas sociais federais, bem como dos programas estaduais e locais *(desenvolver um novo mecanismo de coordenação de políticas focalizadas de combate à fome e à miséria e de mobilização, participação e parcerias com a sociedade civil.*

(...)

Essa estratégia baseou-se em um conjunto de diretrizes. Podem ser consideradas diretrizes de ordem geral o estímulo à igualdade de oportunidades e a compatibilização dessa diretriz com uma forma de distribuição dos recursos que seja alocativo-eficiente. Podem ser consideradas diretrizes operacionais a descentralização da condução do processo; a participação, entendida como o fortalecimento real dos espaços públicos de forma não corporativa ou destinada a favorecer interesses particulares e privados; e as parcerias, tanto com outros níveis de governo, quanto com outros segmentos da sociedade civil.

A partir dessas diretrizes, foram constituídos cinco eixos principais de intervenção:

- a) busca de integração orgânica entre as diferentes áreas de política;
- b) reforma estrutural nos serviços de responsabilidade pública;
- c) estruturação de políticas que maximizem as oportunidades de geração de emprego e renda no plano estrutural;
- d) políticas voltadas à solução dos problemas sociais decorrentes da estrutura agrária do país, eliminando as diferenciações e desigualdades existentes;
- e) programas focalizados (em que impere o princípio da discriminação positiva) para grupos, áreas e regiões, em situação de imensa pobreza.”

Muitos dos novos eixos de intervenção estatal, sobretudo na área social, apontaram para formas significativamente novas de coordenação, que podem ser sucintamente consideradas em três níveis de mudança: primeiramente, no desenho substantivo das políticas setoriais, que passam a se fundamentar cada vez mais na concretização de direitos básicos de cidadania, no aperfeiçoamento dos programas universais básicos – educação fundamental, atenção à saúde, previdência e assistência social. O segundo nível corresponderia às mudanças na forma de institucionalização das políticas e programas setoriais no interior do setor público, ampliando o espaço dos níveis subnacionais no processo decisório; e o terceiro grau de mudanças, ocorridas nas relações entre a administração pública e a sociedade ampliando as formas de representação e controle social, tanto no processo decisório quanto na dinâmica operacional e cotidiana dos programas. (SILVA, 1998).

### 3.1.2 A coordenação e os arranjos institucionais

*É fácil o entendimento de que a atividade de governar, em qualquer nível, pressupõe a existência de um arranjo institucional, vale dizer, de um conjunto de organizações públicas e privadas, regras e leis responsáveis pela formulação e implementação de políticas públicas. Portanto, tal arcabouço deve ter capacidade e autoridade de propor, executar, acompanhar, avaliar e, sobretudo, coordenar as ações de um número de organizações, grupos e pessoas que atuam no espaço ou setor em consideração. (SOUTO-MAIOR, 1992).*

Para esta simples abordagem das instituições e a função de coordenação, é necessário aclarar o que entendo por tal conceito. MORAES (2001), em estudo analítico de cunho econômico-institucional das relações intergovernamentais da República Federal da Alemanha, afirma que

“ [o termo instituição] é entendido pela teoria econômica moderna de três maneiras distintas: primeiro, como regras e restrições que constroem a

ação dos agentes econômicos e atores políticos; segundo, como regularidades de comportamento apresentadas por esses mesmos indivíduos; terceiro, apenas como a estrutura política de uma dada economia.”

Robert Putnam, em sua célebre obra “Comunidade e Democracia – A experiência da Itália Moderna”, ao abordar a corrente neo-institucionalista da Ciência Política, afirma que os neo-institucionalistas, a despeito de divergirem entre si em uma série de questões, concordam que:

“1. *As instituições moldam a política.* As normas e os procedimentos operacionais típicos que compõem as instituições deixam sua marca nos resultados políticos na medida em que estruturam o comportamento político. Os resultados não podem ser meramente reduzidos à interação de jogo de bilhar dos indivíduos nem à interseção das forças sociais gerais. As instituições influenciam os resultados porque moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores.

2. *As instituições são moldadas pela história.* Independentemente de outros fatores que possam influenciar a sua forma, as instituições têm inércia e ‘robustez’. Portanto corporificam trajetórias históricas e momentos decisivos. A história é importante porque segue uma trajetória: o que ocorre antes (mesmo que tenha sido de certo modo ‘acidental’) condiciona o que ocorre depois. Os indivíduos podem ‘escolher’ suas instituições, mas não o fazem em circunstâncias que eles mesmos criaram, e suas escolhas por sua vez influenciam as regras dentro das quais seus sucessores fazem suas escolhas.” (PUTNAM, 1996)

Ao que nos parece, MORAES (2001) corrobora tais afirmações de PUTNAM (1996), conforme pode-se extrair da afirmação abaixo:

“... a economia é considerada pelos institucionalistas de hoje um emaranhado de interações complexas entre os indivíduos, que perpassa não apenas a organização da atividade econômica, mas também a organização política e social. E, por isso, levar em conta as instituições é fundamental para a compreensão das diferentes formas existentes de organização econômica, social e política. Afinal de contas, são as instituições que as regulam.”

É também o autor supracitado que nos fornece uma gama de exemplos de instituições:

“... nesse sentido, organizações formais, como, por exemplo, sindicatos de trabalhadores e associações empresariais, podem ser tratadas como instituições, porque fornecem um conjunto de regras que moldam tanto as relações entre os seus membros como entre estes últimos e outras organizações. Os diversos mercados existentes na economia (mercado de ações, mercado de trabalho, mercado de crédito, por exemplo) também podem ser vistos como instituições, pois incorporam regras e regulamentações, formais ou informais, que estabelecem o seu modo de funcionamento. Relações contratuais, sejam elas explícitas ou implícitas, entram igualmente nessa definição, na medida em que estabelecem regras que configuram as atividades específicas das partes contratantes. Por fim,

regras culturais, códigos de conduta e normas de comportamento determinadas pela tradição e pelo costume são instituições da mesma forma, já que atuam fortemente sobre as relações entre indivíduos e grupos.”

Ainda, de acordo com o entendimento de NORTH(1992), referenciado por MORAES(2001), temos uma possível e razoável explicação para o insucesso de certas instituições em determinados contextos sociais, tendo em vista que

“(…) como os arranjos institucionais estão arraigados no comportamento das organizações que atuam sob seus auspícios, sobretudo as instituições informais, tão logo uma sociedade comece a trilhar uma determinada rota de desenvolvimento, essa rota tende a ser confirmada reiteradamente pela rede de interações existentes entre instituições(no caso, toda a matriz institucional) e organizações.”

Desta feita, é possível inferir que o arranjo institucional das organizações tratadas influi diretamente na função de coordenação. Com efeito, conforme estudo de SULBRANDT, LIRA E IBARRA (2001), ao tratar das chamadas *redes interorganizacionais na administração pública*, tem-se que

“la coordinación que logra la red va a reflejar los poderes relativos de las organizaciones o grupos em su interior. Algunos grupos son poderosos promoviendo la coordinación de servicios y son capaces de manipular efectivamente la operación em la red.

La tarea de coordinación se apoya em uma série de características de las propias redes. Algunas redes son más *integradas* que otras y se les puede *tratar como una sola unidad*; mientras otras son apenas algo más que una colección de organizaciones autónomas.”

Apenas para contextualizar as referidas redes, é possível afirmar que sua emergência representaria a tentativa de criação de novas formas de coordenação, que fossem capazes de responder às necessidades e característica do momento atual, quando o poder apresenta-se como plural e diversificado. (TEIXEIRA, 2002)

Ainda com relação à “teoria institucional”, cabe ressaltar, também conforme SULBRANDT, LIRA E IBARRA (2001) que

“... la *teoría institucional* pone el énfasis em que la organización enfrenta um medio ambiente caracterizado por valores, normas, reglas y requerimientos, a los cuales la organización debe conformarse para recibir apoyo y legitimidad. El medio institucional recompensa a la organización por poseer uma estructura y procesos que estén em concordância com el medio. (...) el estudio de los procesos institucionales busca explicar y predecir los múltiples atributos compartidos que se pueden presentar a través de vários sistemas organizacionales.”

Ainda sob esta ótica, utilizando também o exemplo das redes interorganizacionais de governo, segundo os mesmos autores, sabe-se que

“hay una serie de instrumentos que son usados para coordinar, incluyendo la planificación, las regulaciones formales y la negociación. El uso de estos instrumentos explicaría las diferentes pautas de coordinación que operan dentro y entre redes.”

Em suma, é possível concluir que, conforme o mesmo estudo,

“la organización enfrenta a um entorno complejo que le define ámbitos de competencia, problemas, fines y objetivos que deben ser compartidos por los actores organizacionales, sea em su rol de agente o principal, haciéndose explicable, entonces, que la organización tenga objetivos múltiples y heterogéneos. La llave maestra y el factor crítico de cualquier proceso de decisiones y de su posterior controle se relaciona con la gestión y la planificación, al menos em um plano teórico, la que opera intentando disminuir la condición de riesgo, la incertidumbre y la crítica.”

### **3.2 Modalidades de Coordenação Geral da Ação Governamental**

De forma bastante sintética, foram definidas as duas modalidades de coordenação geral da ação governamental no que se refere aos seus atores: a coordenação intragovernamental e a coordenação intergovernamental. Antes, porém, faz-se mister considerar uma breve definição acerca da idéia de ação governamental.

Desta feita, é possível considerar que por ação governamental são compreendidas, de maneira genérica, todas as operações de planejamento decorrentes de políticas e diretrizes definidas pelo governo, cuja implementação está sob a responsabilidade dos setores específicos.

#### **3.2.1 Coordenação intragovernamental**

Compreendem-se, como coordenação intragovernamental, todas as atividades de coordenação das ações governamentais desenvolvidas entre órgãos e/ou unidades componentes do Poder Executivo de cada esfera governamental. A título de exemplo, podemos citar a atividade de coordenação entre um programa ou política pública que envolve a atuação de mais de um órgão da administração em

que sua gerência se dá por meio de uma espécie de comissão com dirigentes de todos os órgãos participantes, a fim de evitar sobreposição de ações e desperdício na utilização dos recursos.

### 3.2.2 Coordenação intergovernamental

Por coordenação intergovernamental é possível afirmar que se trata de todas as atividades de coordenação das ações governamentais realizadas entre um órgão do Poder Executivo de uma esfera governamental com órgãos dos Poderes Legislativo e/ou Judiciário da mesma esfera, ou entre órgãos do Poder Executivo de uma esfera governamental com o Poder Executivo de outras esferas de mesmo nível ou não, ou ainda com outros países, Organizações Não Governamentais, e órgãos representantes da sociedade civil em geral.

Tendo em vista o arranjo federativo brasileiro, temos que “a coordenação intergovernamental requerida pela concepção normativa do federalismo não é algo que ocorre naturalmente; ao contrário, o conflito é intrínseco aos sistemas federais” (ABRUCIO, 2000)

Segundo ABRUCIO, a análise do problema da coordenação intergovernamental exige entender dois elementos, e principalmente como ocorre o arranjo entre os mesmos:

“[primeiramente, é necessário entender] as bases que sustentam o pacto federativo, sejam as necessárias à qualquer sistema federal, sejam as que se referem à especificidades dos países. São os pilares institucionais e socioculturais, que denominaremos aqui de aspecto *constitucional do federalismo*, abrangendo o que a ciência política norte-americana chama de *polity* – isto é, o arcabouço básico das regras - , mas também incluindo, em menor medida, características sociológicas mais amplas.

Em segundo lugar, é preciso discutir os mecanismos que atuam na dinâmica intergovernamental, fazendo a engrenagem das Federações funcionar ou emperrar.

Um exemplo bastante em uso pelo Brasil hoje é o uso de órgãos colegiados para gestão de políticas e programas de interesse comum entre diferentes entes da Federação, tais como os Comitês de Bacias Hidrográficas.

Para ilustrar, o Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Doce, órgão vinculado à Agência Nacional de Águas (integrante da administração indireta

Federal), que é dirigido por representantes dos dois Estados pelos quais o rio passa – Minas Gerais e Espírito Santo. Também conta com a efetiva participação de membros de todos os municípios de sua abrangência, tanto do Poder Público como da sociedade civil, além de ONGs principalmente do setor ambiental.

## **4 A FUNÇÃO DE COORDENAÇÃO GERAL DAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL VIGENTE DO PODER EXECUTIVO DE MINAS GERAIS**

### **4.1 Contexto: o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2004-2007 e o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2004-2007**

Em linhas gerais, é possível afirmar que o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI é o planejamento estratégico do estado, instrumento pelo qual as ações governamentais mineiras são orientadas num escopo de longo prazo. De acordo com o texto constitucional mineiro do artigo 231, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado é proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social – CDES <sup>1</sup> e tem os seguintes objetivos, entre outros: o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado; a racionalização e a coordenação das ações do Governo; o incremento das atividades produtivas do estado; a expansão social do mercado consumidor; a superação das desigualdades sociais e regionais do estado; a expansão do mercado de trabalho; o desenvolvimento dos municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica; e o desenvolvimento tecnológico do estado.

O PMDI 2004-2007 traz as diretrizes gerais para a atuação do governo do estado na atual gestão (2003-2006) e é a base para a formulação do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG 2004-2007). O atual PMDI, concebido em 2003 com vistas ao ano de 2020, por meio de um diagnóstico da situação atual de Minas Gerais e cenários futuros da realidade socioeconômica estadual, apresenta dez objetivos prioritários e uma carteira de 31 projetos estruturadores que integram o programa Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado (GERAES). Tais objetivos são:

---

1. O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social é composto por 63 membros, dentre eles o Governador e o Vice-governador do Estado, os Secretários de Estado, representante da Assembleia Legislativa, da Associação Mineira de Municípios e das centrais sindicais, além de cidadãos livremente designados pelo Governador.

1. melhorar substancialmente a segurança dos mineiros, especialmente na Região Metropolitana de Belo Horizonte;
2. prover a infra-estrutura requerida por Minas Gerais, com ênfase na ampliação e recuperação da malha rodoviária e do saneamento básico;
3. melhorar e ampliar o atendimento ao cidadão, por meio da oferta de serviços públicos de qualidade, especialmente na educação, saúde e habitação;
4. intensificar a atuação do Governo na gestão do meio ambiente, transformando-a em oportunidade para o desenvolvimento sustentável do Estado;
5. contribuir para a geração de empregos através de iniciativas e do incentivo a atividades que incluam jovens, mulheres e o segmento populacional maduro no mercado de trabalho;
6. fomentar o desenvolvimento econômico estadual, com ênfase no agronegócio, de forma regionalizada e com mecanismos inovadores que não comprometam as finanças estaduais;
7. reduzir as desigualdades regionais com prioridade para a melhoria dos indicadores sociais da região Norte e dos vales do Jequitinhonha e do Mucuri;
8. estabelecer um novo modo de operação do Estado, saneando as finanças públicas e buscando a eficácia da máquina pública, por meio de um efetivo “Choque de Gestão”;
9. viabilizar novas formas de financiamento dos empreendimentos, construindo um novo marco legal, orientado para as parcerias público-privadas; e
10. consolidar a posição de liderança política de Minas no contexto nacional.

O programa de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES é resultado do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, que, na sua essência, contém o planejamento estratégico indicativo para o estado de

Minas Gerais. Neste sentido, o GERAES representa a viabilização e materialização ,em projetos, dos objetivos do atual Governo.

Em relação ao Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG, é possível inferir em linhas gerais que este estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Segundo o artigo 154 da Constituição do Estado de Minas Gerais, o PPAG tem, entre outros, os seguintes objetivos: o desenvolvimento sócio-econômico integrado do estado; a racionalização e a coordenação as ações do governo; o incremento das atividades produtivas do estado; a expansão social do mercado consumidor; a superação das desigualdades sociais e regionais do estado; a expansão do mercado de trabalho; o desenvolvimento dos municípios de escassas condições de propulsão sócio-econômica; e o desenvolvimento tecnológico do estado.

O PPAG em vigor faz referência explícita à função de *coordenação* geral, tendo em vista seu programa 0364, cujo título é "Planejamento e articulação das ações governamentais". Tal programa vem sendo executado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, especificamente pela Superintendência Central de coordenação Geral - SCCG, e seu objetivo é alinhar as ações governamentais. Dentro do referido programa, está a ação orçamentária "coordenação da ação governamental", cuja finalidade é coordenar as ações de governo visando à eficácia e eficiência na implementação destas ações.

É tendo em vista este contexto e, por conseguinte, a estrutura organizacional do Poder Executivo de Minas Gerais que teceremos considerações a respeito da função de coordenação geral das ações governamentais.

#### **4.2 A estrutura organizacional do Poder Executivo Mineiro**

A estrutura organizacional do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais é composta pelos seguintes elementos, podendo ser descrita, de forma geral, conforme o esquema abaixo:

- Governadoria e Vice - Governadoria
- Secretarias de Estado
- Órgãos autônomos
- Fundações, empresas públicas e autarquias.

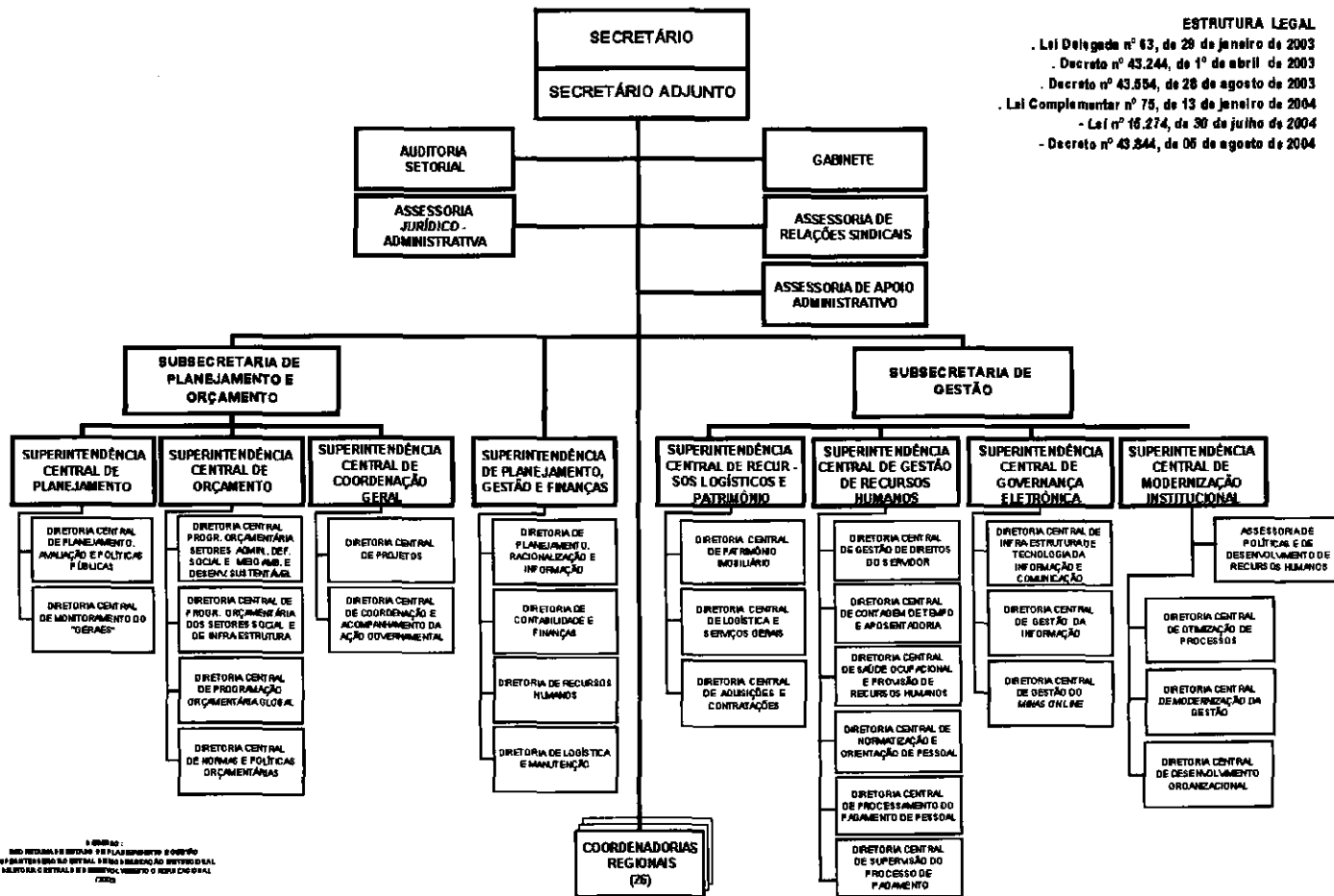
No início da atual gestão foi realizada uma reforma administrativa, cujo resultado, entre outros, foi a fusão das áreas de planejamento, gestão e finanças, de maneira que a Secretaria responsável pelas atividades relacionadas às mesmas – a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão –SEPLAG originou-se da junção de duas outras, a saber, as antigas Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração – SERHA e Secretaria de Estado de Planejamento e Coordenação Geral – SEPLAN.

#### 4.2.1 A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG

A SEPLAG, no escopo da estrutura organizacional do Poder Executivo Mineiro, é a que tem a missão de integrar as ações governamentais, por meio da coordenação do planejamento e da gestão pública, visando ao desenvolvimento do Estado e à melhoria da qualidade de vida dos que vivem em Minas Gerais.

Sua criação se deu pela Lei Delegada nº 49, de 2 de janeiro de 2003, tendo como finalidade "coordenar a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas visando ao desenvolvimento econômico, social e institucional do Estado, propor e executar políticas de recursos humanos e as relativas ao orçamento, recursos logísticos e tecnológicos e modernização administrativa, bem como exercer a coordenação geral das ações de governo".

Conforme supracitado, esta Secretaria resultou da fusão das antigas Secretarias de Estado de Recursos Humanos e Administração e Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Sua estrutura organizacional foi delineada pela Lei Delegada nº 63, de 29 de janeiro de 2003, e, regulamentada pelos Decretos de nº 43.244, de 1º de abril de 2003, e de nº 43.554, de 28 de agosto de 2003. A representação gráfica de sua estrutura pode ser caracterizada pelo



organograma apresentado em seqüência:

#### 4.2.2 A Superintendência Central de Coordenação Geral – SCCG

Como é possível observar no organograma da SEPLAG, é dado que há uma Superintendência Geral destinada à função de coordenação geral, conforme já tratado brevemente na seção que diz respeito ao PPAG.

De acordo com o artigo 13 do Decreto de nº 43.244, de 1º de abril de 2003, a Superintendência Central de Coordenação tem por finalidade conceber e assegurar a coerência á execução da ação governamental, em especial de programas e projetos de natureza multissetorial, competindo-lhe articular com a Superintendência Central de Planejamento com vistas a viabilizar as ações de planejamento e coordenação do Estado; assegurar a coerência junto aos órgãos e entidades da administração pública estadual nas ações que estão em consonância com as diretrizes governamentais e supervisionar a realização, o acompanhamento e avaliação dos resultados dos projetos governamentais; ademais de exercer outras atividades correlatas.

A referida Superintendência, subordinada à Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, é composta por duas Diretorias quais sejam, a Diretoria Central de Coordenação e Acompanhamento da Ação Governamental – DCCAG e a Diretoria Central de Projetos – DCP. A primeira, objeto específico deste estudo, será tratada mais detalhadamente a seguir. Quanto à segunda, faremos apenas algumas breves considerações a respeito de suas competências específicas, de acordo com o referido Decreto 43224, de 1º de abril de 2003.

Desta forma, a DCP tem por finalidade acompanhar a implementação e os resultados dos programas e projetos multissetoriais ou especiais; e suas competências são, de forma sintética, identificar e negociar recursos técnicos e financeiros, públicos ou privados para os programas e projetos multissetoriais ou especiais; coordenar o processo de formulação, execução e avaliação físico e financeira, bem como acompanhar as etapas de implantação dos programas e projetos multissetoriais ou especiais com objetivo de evitar sobreposição de ações de governo e verificar a coerência com as diretrizes do planejamento governamental; analisar os programas e projetos elaborados pelos órgãos e entidades da

administração pública estadual, programar e acompanhar o desembolso físico e financeiro, e dar suporte na elaboração e prestação de contas dos mesmos em conformidade com os padrões exigidos pelos financiadores; além de exercer outras atividades correlatas.

Em suma, a DCP tem por finalidade coordenar, em articulação com os demais órgãos, o processo de captação e negociação de recursos técnicos e financeiros demandados por planos, programas e projetos especiais, a serem implementados em caráter multissetorial, fornecendo assessoria na estruturação de propostas e metodologias de acompanhamento, controle e gestão de resultados;

#### 4.2.3 A Diretoria Central de Coordenação e Acompanhamento da Ação Governamental – DCCAG

A DCCAG tem por finalidade desenvolver atividades de coordenação e acompanhamento das ações de governo. Suas competências são as seguintes: coordenar e acompanhar os trabalhos, as prioridades e as metas estabelecidas no Colegiado de Gestão Governamental e suas Câmaras; elaborar atas e relatórios técnicos sobre as deliberações do Colegiado de Gestão Governamental e suas Câmaras; identificar os programas e projetos elaborados e propostos pelos órgãos e entidades da administração pública estadual, avaliando a sobreposição de objetivos e ações, dando suporte à sua implementação, assim como sugerindo medidas que favoreçam a racionalização dos recursos envolvidos e encaminhando-os para a Diretoria Central de Projetos quando for o caso; coordenar e acompanhar os trabalhos e deliberações dos Conselhos Estaduais com participação do Governo do Estado; proceder o acompanhamento físico-financeiro da execução dos planos globais, setoriais e regionais do governo por meio de sistemas de informações; produzir relatórios de acompanhamento relativos à execução de planos e programas setoriais e regionais, bem como os de exigências legais; e exercer outras atividades correlatas.

Conforme disposto nos Decretos, 43.145 de 02/01/2003 e 43.391, de 18/06/2003, o Colegiado de Gestão Governamental é composto por três câmaras

temáticas. São elas: Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças, Câmara de Desenvolvimento Econômico e Infra-estrutura e Câmara de Desenvolvimento Social e Cidadania. As Câmaras atuam nos Projetos Estruturadores da seguinte maneira: acompanham a execução dos projetos, criando uma sinergia positiva para que as metas sejam alcançadas; avaliam as situações de desvio de meta dos projetos; e decidem sobre situações de conflito ou prioridade entre os projetos. Cada câmara exerce suas atividades de acordo com a sua área de atuação. São funções de cada uma, a saber:

#### **Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças**

- Estabelecer diretrizes para assegurar o planejamento, a coordenação e a gestão efetiva da ação governamental;
- Estabelecer diretrizes para que a Junta de Programação Orçamentária e Financeira – JPOF, realize os ajustes necessários ao cumprimento das metas fiscais, consoante a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000;
- Estabelecer as diretrizes para o planejamento, a coordenação e o acompanhamento das ações de modernização institucional e administrativa;
- Deliberar sobre assuntos que compõem a agenda desta Câmara;
- Estabelecer diretrizes para a gestão da informação governamental, garantindo melhor prestação de serviços na internet e transparência na otimização de processos administrativos na extranet.

#### **Câmara de Desenvolvimento Econômico e Infra-estrutura**

- Propor e revisar projetos e atividades concernentes ao desenvolvimento econômico e à infra-estrutura, no âmbito do Poder Executivo, em conformidade com as orientações estratégicas do Governo;
- Alinhar as políticas estaduais de desenvolvimento às políticas de desenvolvimento nacional e de outros Estados;

- Definir diretrizes gerais para as ações dos órgãos da Administração Pública Estadual, integrantes desta Câmara, objetivando a execução e a coordenação das mesmas;
- Promover a articulação entre a infra-estrutura e o meio ambiente, necessária para o desenvolvimento sustentável do Estado;
- Deliberar sobre os assuntos que compõem a agenda desta Câmara.

### **Câmara de Desenvolvimento Social e Cidadania**

- Propor e revisar projetos e atividades concernentes ao desenvolvimento social e cidadania, no âmbito do Poder Executivo, em conformidade com as orientações estratégicas do Governo;
- Promover a integração das políticas sociais, objetivando a maximização de seus resultados e a racionalização dos custos;
- Alinhar as políticas sociais do Estado com as políticas sociais federais, de outros Estados, visando um melhor aproveitamento dos recursos e a eficácia nos resultados;
- deliberar sobre os assuntos que compõem a agenda desta Câmara

As principais atividades desenvolvidas nesta Diretoria podem ser descritas conforme segue, obtidas a partir de observação participante e sistemática durante as atividades de estágio.

É nesta diretoria que é feita a preparação das reuniões das Câmaras de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças; de Desenvolvimento Econômico e Infra-estrutura e de Desenvolvimento Social e Cidadania e dos Fóruns dos Superintendentes de Planejamento, Gestão e Finanças de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo.

É possível considerar que a atuação da DCCAG deve ser reativa, isto é, ser capaz de responder às demandas dos órgãos governamentais solicitantes de forma eficiente e eficaz; e também reativa, ou seja, estar apta a intervir nas ações quando achar importante e necessária sua intervenção para melhor articulação dos elementos componentes da atividade governamental.

O fluxo dos trabalhos realizados para estas reuniões pode ser descrito conforme a esquematização abaixo:

- Recebimento pela DCCAG das demandas dos órgãos;
- Organização das pautas das reuniões, esclarecendo o enfoque e a gama de assuntos a serem tratados e convocando seus participantes;
- Elaboração da apresentação visual dos temas a serem tratados durante as reuniões;
- Participação nas reuniões;
- Preparação das Atas com o registro das ocorrências, resoluções e decisões tomadas no transcorrer das reuniões;
- Envio das Atas aos participantes das reuniões para revisão do texto e, posteriormente, para assinatura.

Outra atividade desempenhada pela DCCAAG é a Análise de Solicitação de Contrapartida, que é realizada conforme segue:

- Recebimento pela DCCAG da Solicitação de Contrapartida remetida pelo órgão;
- Elaboração de Nota Técnica:
  - análise da documentação enviada pelo solicitante segundo a Resolução SEPLAG n.º 06 de 21 de janeiro de 2004, e caso haja necessidade, solicitação de dados complementares ao órgão;
  - análise do pedido: caso a Solicitação de Contrapartida envolver Projeto Estruturador, a DCCAG transfere-a à SUCEP; de outro modo, analisa as circunstâncias do pedido e posiciona-se sobre ele.
- Elaborada a Nota Técnica, a DCCAG encaminha-a ao conhecimento do Superintendente Central de Coordenação Geral. Com a anuência do Superintendente, a Nota é então remetida ao conhecimento do Subsecretário de Planejamento. Este, por sua vez, avalia seu conteúdo e, embasado nele, decide finalmente com relação à demanda.
- Resposta ao órgão: a decisão final do Subsecretário é transmitida então à DCCAG. Esta, por seu turno, remete ao órgão solicitante ofício comunicando o resultado da demanda (o deferimento ou o indeferimento do pedido). Caso haja deferimento, segue junto ao ofício Declaração de Contrapartida.

No que concerne às ações de coordenação geral das ações de governo propriamente ditas, é possível afirmar que estas ocorrem junto aos Órgãos Colegiados e junto aos Grupos de Trabalho.

Em relação ao primeiro tipo, há o monitoramento da participação em Comitês e Conselhos, com as indicações, nomeações e trocas de membros; ademais da participação de membros da Diretoria em Comitês e Conselhos e acompanhamento das ações dos referidos órgãos colegiados.

Em relação à segunda modalidade, membros da Diretoria atuam nas Comissões Técnicas dos referidos Grupos de Trabalho, sobretudo na orientação para o desenvolvimento das atividades e acompanhamento dos trabalhos desenvolvidos.

Um outro tipo de atividade desenvolvida pela DCCAG pode ser agrupada no conjunto “ Atividades de ‘Varejo’ ” , que são atividades onde há o atendimento de demandas *ad hoc*, ou seja , solicitações características de um órgão ou setor específico. O fluxo destas atividades ocorre da seguinte maneira:

- Negociações: ações de interlocução entre as partes envolvidas em uma demanda: reuniões de articulação de interesses e coordenação de esforços.
- Acompanhamento de projetos e programas: atividades de coordenação, orientação e apoio.
- Emissão de Notas Técnicas em relação a diversos processos e documentos encaminhados à DCCAG.
- Pesquisas de informação: realização de estudos, levantamento de dados e informações; atividade de apoio à decisão.

Foi desenvolvido, entre maio e junho de 2004, em parceria com a Diretoria de Planejamento, Racionalização e Informação da SEPLAG, uma ferramenta para auxiliar os técnicos da DCCAA no melhor controle das atividades desenvolvidas. Tal sistema, além de indicar todas as informações disponíveis sobre uma demanda ou ação, possui um “farol” indicativo da posição em que este se encontra. Por exemplo, ao inserir uma nova ação, cada técnico (portador de um login e senha de acesso) preenche um formulário com os seguintes dados, entre outros:

- Forma de Atuação: neste campo, há cinco opções de escolha: articulação / negociação acompanhamento, intervenção, proposição e outros.
- Órgão/Unidade Solicitante: neste campo, o usuário seleciona qual o órgão dentre uma lista completa de todos os órgãos do Estado.

- Demais Órgãos Envolvidos: (caso haja a participação de mais algum órgão, este deve ser especificado neste campo).
- Esferas de governo envolvidas: se a ação é com Estado(s) e município (s) , com União e Município(s), com União e outro(s) Estado(s), com União, outro(s) Estado(s) e outro(s) Município(s), somente com União, somente com outro (s) Estado(s), somente com Município (s) ou somente em Minas Gerais.
- Poderes envolvidos: se apenas o Executivo e se há a participação de um ou dos outros Poderes (Legislativo e Judiciário).

Portanto, de acordo com a descrição dos fluxos de trabalho supra, podemos chegar a algumas conclusões no que diz respeito à atuação da referida Diretoria.

Primeiramente, é importante destacar que o fato de os órgãos demandarem ações da DCCAG - as atividades classificadas como "varejo" - pode revelar uma falta de autonomia dos mesmos. Ora, conforme tratado na seção referente à burocracia, as ações específicas de cada órgão estão determinadas em normas, o que por si só já legitimaria sua atuação. No entanto, verifica-se que muitos entes sofrem desta necessidade de solicitar uma "legitimação" por meio de canais que estejam mais próximos do alto escalão de governo, como é o caso da Superintendência Central de Coordenação Geral no escopo da estrutura organizacional do Poder Executivo Mineiro em curso.

Também deve ser levado em conta o fato de que o Estado não representa um "todo", mas, conforme tratado na seção referente a estrutura organizacional, já que a complexidade de funções numa organização é refletida em sua estrutura. De modo que, no Estado, organização burocrática, a maioria das atividades são rotinizadas e padronizadas, sendo, portanto, previsíveis. No entanto, quando situações imprevisíveis acontecem, vale dizer, as atividades não são tão rotineiras e exigem do gestor uma maior capacidade de improviso e resposta.

Pois bem, a partir das considerações feitas, é possível afirmar que a SCCG e especificamente a DCCAG funcionam como uma espécie de "filtro" para estas ações, que não são tão previsíveis, a fim de que estas sejam enviadas aos mais altos níveis da hierarquia governamental. Poderia-se dizer que a DCCAG é,

com efeito, o ente que “traz para cima” ações deste tipo. Tanto o é que tal Diretoria atua proativa e reativamente, conforme mencionado anteriormente. Desta maneira, as ações imprevisíveis, que antes estariam dispersas, passam a ser submetidas a um controle único.

Tais considerações reforçam ainda mais o caráter burocrático – de acordo com a definição weberiana - do Poder Executivo Mineiro.

## 5 CONCLUSÃO

Ao fim deste projeto exploratório de investigação, tecerei algumas considerações a título de conclusão. Desde já fica ressaltado que minha intenção não foi, evidentemente, a de esgotar o tema, que é bastante complexo e carece de fontes bibliográficas. Apenas intentei destacar, ainda que de forma genérica, a importância de desempenhar a função de coordenação geral das ações governamentais, principalmente no âmbito do Poder Executivo Mineiro.

Para tanto, busquei apoio e sustentação em estudos teóricos previamente feitos, sobretudo no que se refere às contribuições das Ciências Políticas, e em maior intensidade, pela significativa teoria da burocracia preconizada por Max Weber. De fato, apesar de suas disfunções e má imagem, não só em âmbito público, mas também na esfera privada, é o modelo mais utilizado e que mais se adequa às organizações públicas.

Espero ter demonstrado a importância do cumprimento das atividades relativas à função de coordenação geral da ação governamental, tendo em vista alguns exemplos mineiros citados.

De fato, em um contexto global onde a escassez de recursos de toda ordem, ou seja, não apenas os recursos financeiros, é significativamente expressiva, é fundamental que haja medidas que levem sempre à eficiência e eficácia de todas as ações. Na seara pública, onde os recursos são propriedade de todos, tais medidas serão indispensáveis.

## 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os laços federativos brasileiros: avanços, obstáculos e dilemas no processo de coordenação intergovernamental.** 2000. 276p. Tese de doutorado – Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP-USP). São Paulo, 2000.
- 2 ANTUNES FILHO, Ageu. **Descrição da SUCEP – Superintendência Central de Planejamento e Econômico e Social sob o ponto de vista da estrutura organizacional.** 1998. 68p. Monografia de graduação. Escola de Governo de Minas Gerais, Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 1998.
- 3 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988.
- 4 CAVALCANTI, Bianor Scelza. **Implementação de programas sociais de massa: a gestão estratégica no contexto interorganizacional da política pública.** In: *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, No. 93. Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES, jan/abr 1998. p. 73-89.
- 5 CHAMPION, Dean J. **A sociologia das organizações.** São Paulo: Saraiva, 1979.
- 6 CHIAVENATO, Idalberto. **Teoria Geral da Administração.** São Paulo: Campus, 1993.
- 7 CURY, Antônio. **Organização e Métodos: perspectiva comportamental e abordagem contingencial.** São Paulo: Atlas, 1990.
- 8 DEAL, Terrence E. e BOLMAN, Lee G. **Modern Approaches to understanding and managing organizations.** San Francisco, USA: Jossey-Bass Inc. Publishers, 1984.
- 9 FAYOL, Henry. **Administração industrial e geral.** São Paulo: Atlas, 1994. 10ªed.

- 10 KAST, Freemont E. e ROSENZWEIG , James E. **Organização e administração**. São Paulo: Pioneira, 1976.
- 11 MINAS GERAIS. Constituição do Estado. 1989.
- 12 \_\_\_\_\_. Lei Delegada nº 49, de 2 de janeiro de 2003.
- 13 \_\_\_\_\_. Lei Delegada nº 63, de 29 de janeiro de 2003.
- 14 \_\_\_\_\_. Decreto nº 43.244, de 1º de abril de 2003.
- 15 \_\_\_\_\_. Decreto nº 43.554, de 28 de agosto de 2003
- 16 MORAES, Marcos Ribeiro de. **As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha: uma análise econômico-institucional**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- 17 PUTNAM, Robert D., com LEONARDI, Robert e NANETTI, Raffaella Y. **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- 18 ROBBINS, Stephen P. **Administração: mudanças e perspectiva**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- 19 SANTOS, Alba Conceição Márquez; PETRILLO, Andréia Leandro e DOYLL, Gerson Pércles Tavares. **A Secretaria de Coordenação e Planejamento e as teorias da administração**. Rio Grande do Sul, 2003. Disponível em [www.scp.rs.gov.br/uploads/ASCPeasTeoriasdaAdministracao1.pdf](http://www.scp.rs.gov.br/uploads/ASCPeasTeoriasdaAdministracao1.pdf). Acesso em 31 de maio de 2004.
- 20 SCHIRM, Helena. **Apresentação de Referências, Citações e Notas de Rodapé**. Belo Horizonte:[s.n.]. 2003. 35p.
- 21 \_\_\_\_\_, Helena. **Apresentação de Trabalhos Acadêmicos**. Belo Horizonte: [s.n.]. 2003.32p.
- 22 SILVA, Pedro Luiz Barros. **Reforma do Estado e Política Social no Brasil: êxitos, problemas e desafios da coordenação intergovernamental**.

- In: *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, No. 93. Curitiba: Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES, jan/abr 1998. p. 3-25.
- 23 SIMON, Herbert A. e MARCH, James G. **Teoria das Organizações**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1975. 3ª ed.
- 24 SOUTO-MAIOR, Joel. **A Problemática da coordenação, cooperação e planejamento intermunicipais no Brasil**. *Revista de Administração Municipal*, ano 39, nº 204. Rio de Janeiro, jul/set 1992. p 49-65.
- 25 STONER, James A. F. e FREEMAN, R. Edward. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1985. 5ª ed.
- 26 SULBRANDT, José; LIRA, Ricardo y IBARRA, Américo. **Redes interorganizacionales en la administración pública**. In: *Revista del Centro Latinoamericano para el Desarrollo - CLAD "Reforma y Democracia"*. Caracas, Venezuela, Octubre 2001. No. 21.
- 27 TEIXEIRA, Sônia Maria Fleury. **O desafio da gestão das redes de políticas**. XV Congresso Internacional do CLAD sobre a reforma do Estado e da Administração Pública. Lisboa, Portugal, outubro de 2002. Disponível em <[www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve)>. Acesso em 20 de setembro de 2004.