

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Gabriel de Oliveira Gonzaga

A INFLUÊNCIA DOS ELEMENTOS DE COORDENAÇÃO DE GOVERNO SOBRE
OS INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS DE GOVERNANÇA DO PODER
EXECUTIVO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Belo Horizonte

2020

Gabriel de Oliveira Gonzaga

A INFLUÊNCIA DOS ELEMENTOS DE COORDENAÇÃO DE GOVERNO SOBRE
OS INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS DE GOVERNANÇA DO PODER
EXECUTIVO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Trabalho apresentado ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Mauro César da Silveira

Belo Horizonte
2020

G643i Gonzaga, Gabriel de Oliveira.
A influência dos elementos de coordenação de governo sobre os instrumentos estratégicos de governança do Poder Executivo do estado de Minas Gerais [manuscrito] / Gabriel de Oliveira Gonzaga. – 2021.
[11], 141 f. : il.

Trabalho de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientador: Mauro César da Silveira

Bibliografia: f. 144-151

1. Governança. 2. Planejamento econômico – Minas Gerais. 3. Poder Executivo – Minas Gerais. I. Silveira, Mauro César da. II. Título.

CDU 35(815.1)

Gabriel de Oliveira Gonzaga

A INFLUÊNCIA DOS ELEMENTOS DE COORDENAÇÃO DE GOVERNO
SOBRE OS INSTRUMENTOS ESTRATÉGICOS DE GOVERNANÇA DO
PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação
em Administração Pública da Escola de
Governo Professor Paulo Neves de
Carvalho, da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para a obtenção
do título de bacharel em Administração
Pública.

Aprovado na Banca Examinadora

MC Silveira

Prof. Dr. Mauro César da Silveira (Orientador) – Fundação João Pinheiro

KPOliveira

Profª. Dra. Kamila Pagel de Oliveira (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

BDM

Prof. Me. Bruno Dias Magalhães (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 26 de janeiro de 2021

AGRADECIMENTOS

Aproveito este espaço para registrar meus genuínos agradecimentos a todos aqueles que contribuíram em alguma medida com o desenvolvimento deste trabalho. Especialmente, agradeço aos meus pais e ao meu irmão, pelo eterno carinho e pelo porto seguro que em qualquer circunstância encontro em seus abraços. Agradeço, também, a minha namorada, pela paciência e pelo companheirismo que me faz amá-la cada vez mais. Aos meus amigos e amigas por estarem sempre comigo, ainda que distantes. Agradeço ao Mauro, pelos valiosos aprendizados e inspirações. Sobretudo neste ano, encontrar forças em pessoas tão queridas foi fundamental para o êxito deste percurso. Obrigado!

RESUMO

Este trabalho acadêmico investiga o fenômeno da coordenação de governo, a partir da análise dos instrumentos estratégicos de governança do Poder Executivo de Minas Gerais. O objetivo geral da pesquisa consiste na identificação, mapeamento e análise dos elementos de coordenação percebidos no âmbito desses instrumentos, reconhecidos como estratégicos para a governança do Poder Executivo entre os anos de 2019 e 2022. Para tanto, foram eleitos os instrumentos formais de planejamento (PMDI 2019-2030, PPAG 2020-2023 e LOA 2020), os Projetos Estratégicos, a Secretaria-Geral e o Comitê de Orçamento e Finanças (COFIN) como aqueles centrais para o estudo de caso produzido na pesquisa. Nesse sentido, esse estudo pretendeu compreender que mecanismos, fatores, ferramentas, recursos, dentre outros, que se manifestam e influenciam a coordenação de governo empreendida pelos instrumentos que, por meio do seu viés estratégico, visam contemplar o direcionamento do governo e a sua condução. Dessa forma, pretendeu-se construir um percurso analítico que vincula três categorias-base para essa pesquisa, quais sejam: coordenação, estratégia e governança. Os procedimentos científicos empregados nesse estudo de caso envolveram pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Os resultados do estudo apontam que os instrumentos estratégicos de governança dispõem de elementos de coordenação diversos entre si, cada qual contribuindo singularmente e em níveis diferentes para a integração governamental. É possível destacar que a definição estratégica, formal ou informal, é importante elemento para a coordenação de governo, bem como a definição de metodologias claras e processos padronizados. Além disso, o envolvimento direto da alta liderança executiva do governo e suas intervenções nos instrumentos estratégicos de governança parecem contribuir para a integração governamental. Também é possível verificar que a coordenação de governo promovida pelos instrumentos formais de planejamento e pelos Projetos Estratégicos parecem envolver aspectos de coordenação mais formais sobre a estratégia e a condução do governo, enquanto a Secretaria-Geral e o Comitê de Orçamento e Finanças, aspectos mais contingenciais.

Palavras-chave: Coordenação de Governo; Planejamento Estratégico; Governança.

ABSTRACT

This academic work investigates the phenomenon of government coordination, based on the analysis of the strategic governance instruments of the Executive Power of Minas Gerais. The general objective of the research consists in the identification, mapping and analysis of the coordination elements noticed within the scope of these instruments, recognized as strategic for the Executive Power governance between the years 2019 and 2022. Therefore, the formal planning instruments (PMDI 2019-2030, PPAG 2020-2023 and LOA 2020), Strategic Projects, the General Secretary and the Budget and Finance Committee (COFIN) were chosen as central to the case study produced in the research. In this sense, this study proposes to understand which mechanisms, factors, tools, resources, among others appear and influence the government coordination undertaken by the instruments that, through their strategic bias, aim to embrace the government orientation and direction. Thus, it was intended to build an analytical path that links three basic categories for this research: coordination, strategy and governance. The scientific procedures applied in this case study included bibliographic research, documentary research and semi-structured interviews. The study results indicate that strategic governance instruments have different coordination elements among them, each one contributing uniquely and at different levels for government integration. It is possible to highlight that the strategic definition, formal or informal, is an important element for government coordination, as well as the definition of clear methodologies and standardized processes. Besides, the direct participation of government senior executive leadership and its interventions in strategic governance instruments seem to contribute to government integration. It is also possible to verify that the government coordination promoted by formal planning instruments and Strategic Projects appears to involve more formal coordination aspects on the government's strategy and conduct, while the General Secretary and the Budget and Finance Committee, more contingency aspects.

Key words: Government Coordination; Strategic Planning; Governance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Triângulo de Governo.....	34
Figura 2: Os 5 P da Estratégia	42
Figura 3: Momentos do Planejamento Estratégico Situacional	51
Figura 4: Pirâmide da Integração	59
Figura 5: Elementos de coordenação.....	81
Figura 6: Áreas temáticas do governo.....	103

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Síntese das classificações e usos sobre governança	21
Quadro 2: Síntese das principais concepções de governança.....	25
Quadro 3: Concepções, narrativas e abordagens sobre a governança.....	33
Quadro 4: Síntese dos modelos de Chafee (1985)	40
Quadro 5: As 10 escolas da estratégia.....	43
Quadro 6: Síntese das abordagens de Whittington (2006).....	45
Quadro 7: Níveis de abordagem sobre a coordenação	57

LISTA DE SIGLAS

AGE – Advocacia Geral do Estado

CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

COFIN – Comitê de Orçamento e Finanças

CTL – Consultoria Técnico-Legislativa

DPGF – Diretoria de Planejamento, Gestão e Finanças

FJP – Fundação João Pinheiro

FMI – Fundo Monetário Internacional

IMF – *International Monetary Fund*

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

NPM – *New Public Management*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OGE – Ouvidoria Geral do Estado

PDCA – *Plan, Do, Check, Act*

PES – Planejamento Estratégico Situacional

PMDI – Planejamento Mineiro de Desenvolvimento Econômico

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

SCGAE – Superintendência Central de Gestão de Ações Estratégicas

SEAPA – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SECULT – Secretaria de Estado de Cultura e Turismo

SEDE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

SEDESE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social

SEE – Secretaria de Estado de Educação

SEF – Secretaria de Estado de Fazenda

SEGOV – Secretaria de Estado de Governo

SEINFRA – Secretaria de Estado de Infraestrutura e Mobilidade

SEJUSP – Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública

SEMAD – Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SES – Secretaria de Estado de Saúde

SPGF – Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças

SUGES – Subsecretaria de Gestão Estratégica

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	GOVERNANÇA.....	18
2.1	Um conceito em amplitude.....	18
2.2	Um panorama sobre a governança.....	19
2.3	Racionalismo e Institucionalismo: narrativas para a governança	25
2.4	Governança e o Triângulo de Governo	30
3	ESTRATÉGIA E PLANEJAMENTO DE GOVERNO	38
3.1	Perspectivas e abordagens sobre estratégia	38
3.2	Planejamento estratégico governamental.....	46
4	COORDENAÇÃO.....	52
4.1	Coordenação, interdependência e <i>design</i> organizacional.....	52
4.2	Coordenação de governo	55
4.3	Elementos de coordenação.....	62
5	METODOLOGIA	83
6	ESTUDO DE CASO	89
6.1	Instrumentos formais de planejamento.....	89
6.2	Projetos Estratégicos.....	106
6.3	Secretaria-Geral.....	118
6.4	Comitê de Orçamento e Finanças (COFIN)	128
6.5	Síntese.....	135
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	138
	REFERÊNCIAS.....	144
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS	152

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho acadêmico se debruça sobre o tema da coordenação de governo, a partir do estudo dos principais instrumentos estratégicos de governança do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Trata-se de uma construção analítica que utiliza três principais categorias teóricas e do enlace entre essas referências para se constituir. Nessa monografia, coordenação, estratégia e governança são as balizas para que a problemática central que essa pesquisa busca responder seja clarificada. A pergunta que embasa a construção deste trabalho e que evidencia essa problemática é: como os elementos de coordenação de governo se manifestam e interferem nos instrumentos estratégicos de governança do Poder Executivo de Minas Gerais? Para responder à pergunta, o presente trabalho emprega as concepções de coordenação, estratégia e governança, sintetizadas a seguir.

A ideia de coordenação pode ser compreendida como condição resultante de esforços que visem integrar, conectar e articular diferentes partes que constituem um sistema, com vistas ao atingimento de objetivos comuns entre as partes (THOMPSON, 1967; VAN DE VEN *et al.* 1976). Em ambientes cujos processos e atores envolvidos se mostram complexos e dinâmicos, a coordenação é percebida como um componente fundamental para o desempenho organizacional e para o atingimento de objetivos estratégicos (RODRIGUES, 2009; REPETTO, 2009). Além disso, Repetto (2009) considera que a coordenação gera sinergia no âmbito governamental, como defende no trecho abaixo:

Processo mediante o qual vai se gerando sinergia entre as ações e os recursos dos diversos atores envolvidos no campo concreto da gestão pública, ao mesmo tempo que este processo vai construindo um sistema de regras, de jogos formais e informais, nos quais os atores participantes encontram fortes incentivos para cooperar (REPETTO, 2009, p. 13).¹

Nesse sentido, a coordenação de governo, busca articular a ação das partes da organização governamental, com a intenção de evitar redundâncias, sobreposições e promover coerência e integração às ações do governo, proporcionando performances mais consistentes do setor público à sociedade

¹ Proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados em um campo concreto de la gestión pública, al mismo tempo que em dicho processo se va construyendo [...] um sistema de reglas, de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran flertes incentivos a cooperar.

(PETERS, 1998; RODRIGUES, 2009). Para que essa coordenação seja promovida nos governos, Rodrigues (2009) menciona que muitas são as estratégias e técnicas que visam a compatibilização das ações dos diferentes organismos governamentais, denominadas neste trabalho como “elementos de coordenação”. Na sua visão,

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

Tendo em vista essa noção acerca da coordenação e dos elementos que agregam coordenação ao governo, cabe pontuar a abordagem sobre estratégia e governança utilizadas neste trabalho.

Estratégia é um conceito complexo que conduz a questões fundamentais sobre as organizações, as quais instrumentalizam para a percepção e a ação coletiva (MINTZBERG, 2006). Nessa linha, segundo Chafee (1985) é possível compreender que a estratégia fornece condições para a compreensão do ambiente e para que a organização lide com as variáveis ambientais. No âmbito do setor público, a estratégia, muitas vezes manifesta no planejamento governamental, permite prover consistência à ação estatal, direcionando esforços e estabelecendo prioridades no governo (SILVEIRA, 2013).

Governança, por sua vez, constitui um paradigma conceitual acerca do processo de governar, a partir do qual reverberam concepções acerca dos limites do poder governamental (KLIJN, 2008). Peters e Pierre (1998) pontuam que tratar de governança envolve compreender que a força motriz do Estado, com as mudanças decorridas na segunda metade do último século, se tornou contextual e eminentemente dinâmica, fluida. Com isso, na leitura de Matus (1996) é preciso compreender como se dá a condução dos processos de governo, rumo a objetivos fixados (projeto de governo), contornando os obstáculos que o meio oferece (governabilidade) e considerando as condições e faculdades de governo (capacidade de governo), dada a força limitada do governante. A conjunção desses três fatores (projeto, capacidade e governabilidade) compõe o Triângulo de Governo, modelo que sintetiza os aspectos que influenciam a governança, perspectiva adotada nessa monografia.

Com foco em responder à pergunta central que alicerça esse estudo, o objetivo geral dessa pesquisa consiste em identificar, mapear e analisar como os elementos de coordenação de governo se manifestam e interferem nos instrumentos estratégicos de governança do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Sendo assim, conciliando as três categorias, essa monografia busca analisar como a coordenação de governo se dá a partir do núcleo estratégico do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, verificando como essa coordenação influencia a condução do governo. Para tanto, foram estabelecidos os seguintes objetivos intermediários, que visam o alcance progressivo do objetivo geral.

a) Elaborar um panorama sobre o conceito de governança, compreendendo suas principais abordagens teóricas e definindo o recorte utilizado na pesquisa, relacionado ao Triângulo de Governo.

b) Compreender a estratégia como um recurso para a condução do governo e a sua vinculação ao planejamento governamental e à governança.

c) Investigar o fenômeno da coordenação, compreendendo sua aplicação no âmbito governamental e os principais elementos relevantes à coordenação sugeridos por estudiosos do tema.

d) Examinar os instrumentos estratégicos de governança do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais definidos para o estudo explorando os elementos de coordenação a eles relacionados.

Essa pesquisa tem a intenção de verificar como os elementos de coordenação se manifestam no governo empossado no ano de 2019, cujo mandato se estende até 2022, tendo, portanto, essa referência para o recorte temporal do estudo. Considerado esse recorte, os instrumentos estratégicos de governança considerados para a análise deste trabalho acadêmico foram os principais instrumentos formais de planejamento do Estado publicados nesse período, os Projetos Estratégicos definidos para o governo, a Secretaria-Geral do Estado e o Comitê de Orçamento e Finanças (COFIN). Para os fins dessa pesquisa, além de pesquisa bibliográfica para aprofundamento teórico, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com atores diretamente ligados aos instrumentos estratégicos de governança estudados e analisados documentos oficiais do governo e normativas legais publicadas.

Os instrumentos formais de planejamento considerados nessa pesquisa são o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2019-2030, o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2020-2023 e a Lei Orçamentária Anual (LOA) 2020. Esses instrumentos de planejamento são previstos pela Constituição Federativa Brasileira de 1988 e pela Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989. Esses instrumentos formalizam a estratégia governamental do Estado no longo, médio e curto prazo, respectivamente, determinando as diretrizes estratégicas do governo, as políticas e os programas governamentais a serem implementados e a distribuição dos recursos orçamentários entre as ações governamentais.

Os Projetos Estratégicos definidos para o mandato de governo estudado por este trabalho compõem a carteira estratégica do Estado de Minas Gerais. Esses projetos constituem as ações prioritárias a serem implementadas pelo governo ao longo dos quatro anos de gestão e possuem um sistema de planejamento, execução e monitoramento específicos. Além disso, os Projetos Estratégicos são acompanhados regularmente nas Reuniões de Monitoramento de Projetos Estratégicos, que envolve a participação dos secretários centrais do governo e do governador, e estão alinhados às diretrizes governamentais fixadas pelo PMDI.

A Secretaria-Geral possui suas finalidades, competências e atribuições definidas pela Lei 23.304, de 30 de maio de 2019 e pelo Decreto 47.686, de 27 de julho de 2019. Essas normativas determinam formalmente o papel da Secretaria-Geral no assessoramento direto ao governador, sendo responsável pela coordenação do alinhamento institucional à estratégia governamental, bem como pelo relacionamento institucional no governo.

Por fim, o Comitê de Orçamento e Finanças (COFIN), instituído como uma instância deliberativa de governança do Estado de Minas Gerais pela Lei 23.304, de 30 de maio de 2019, tem o objetivo de decidir sobre as políticas de governo, de forma a promover intersetorialidade, transversalidade, integração e efetividade das políticas públicas e ações do Estado. O Decreto 47.690, publicado no dia 26 de julho de 2019, regulamentou essa instância como um comitê responsável por exercer a coordenação do planejamento e da gestão governamental.

Todos esses instrumentos são reconhecidos, a partir de normativas, diretrizes de governo e documentos institucionais, como recursos estratégicos – sejam eles mais ou menos formais – que incidem sobre a governança no Estado de Minas Gerais. Sendo assim, embora não esgotem o rol dos instrumentos

estratégicos de governança encontrados nesse governo, essas referências suportam um panorama consistente para a efetivação da análise sobre a coordenação de governo no Estado.

Considerados esses aspectos, a partir da análise da experiência pontual do Estado de Minas Gerais, o presente estudo constitui uma referência para o aprimoramento da coordenação nos governos. Como aponta Heintzman e Smith (1998), a falta de coordenação e coerência entre os departamentos governamentais corresponde a um desafio pungente dos governos contemporâneos. Dada a crescente complexidade das questões atinentes ao setor público e das estruturas dos governos modernos (PETERS, 1998), essa pesquisa pode auxiliar na identificação de elementos que potencializem a coordenação nos governos, favorecendo a atuação e a utilidade dos seus instrumentos estratégicos e, assim, incrementando melhores condições para a sua governança.

Tendo em vista os objetivos pretendidos por este trabalho, o presente estudo se organiza em sete capítulos. O primeiro capítulo é composto por essa introdução, que sintetiza o percurso do estudo e apresenta os objetivos a serem alcançados. Em seguida, o segundo capítulo trata da concepção da governança adotada na pesquisa. Para tanto, é explicitada a multiplicidade de entendimentos que o conceito abrange, por meio dos enquadramentos propostos por Rhodes (1996), Klijn (2008), Secchi (2009) e Lynn (2010) e apresentado um recorte das narrativas da governança associadas ao racionalismo e ao institucionalismo proposto por Bevir e Rhodes (2001). Por fim, é apresentado o Triângulo de Governo, de Matus (1996), que constitui a construção teórica central para o estudo da governança nessa pesquisa, qualificando os conceitos de projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade.

O terceiro capítulo dessa monografia apresenta as perspectivas e abordagens acerca do conceito de estratégia, formuladas por Chafee (1985), Mintzberg *et al.* (2000) e Whittington (2006). Posteriormente, são apresentadas as concepções tradicional e situacional do planejamento estratégico governamental. No quarto capítulo há o tratamento do conceito de coordenação, evidenciando a importância da coordenação de governo e os aspectos que a ela se relacionam. Concluindo o capítulo, são utilizadas as proposições de Martins (2003, 2004), Peters (1998), Mintzberg (2011), Galbraith (1967) Grandori e Soda (1985) para identificar e mapear elementos que influenciam a coordenação governamental, partindo dos

fatores estruturadores de integração definidos por Martins (2003, 2004), quais sejam: liderança executiva, estrutura, ajustamento mútuo, processos, pessoas e estratégia.

O quinto capítulo deste trabalho aborda a metodologia de pesquisa empregada no estudo, apontando as escolhas tomadas para a construção da monografia e a trajetória percorrida para a sua execução. O sexto capítulo identifica, mapeia e analisa os elementos de coordenação encontrados nos instrumentos estratégicos estudados, evidenciando fatores, ferramentas, procedimentos e mecanismos relacionados a esses objetos de estudo que, em alguma medida, influenciam a coordenação de governo. Por fim, o sétimo capítulo do trabalho apresenta as principais conclusões obtidas na pesquisa, destacando a influência dos elementos de coordenação evidenciados nos instrumentos estratégicos estudados sobre a governança do Poder Executivo de Minas Gerais e tecendo as considerações finais pertinentes.

2 GOVERNANÇA

Esse capítulo apresenta a amplitude do uso do conceito de governança nas últimas décadas, localizando as principais definições do termo e fornecendo um panorama geral sobre a abrangência e os limites do conceito. Além disso, esse capítulo busca evidenciar os principais sentidos atribuídos ao conceito, bem como algumas narrativas teóricas que sustentam alguns desses sentidos. Por fim, o capítulo traz o recorte específico sobre “governança” que mais importa para a discussão deste trabalho acadêmico, relacionado à ideia de “condução” do governo, seja a partir de uma visão analítica dessa condução ou a partir de parâmetros prescritivo-formais para uma condução desejável. O capítulo se encerra com a apresentação do modelo do Triângulo de Governo, que contribui para um exercício de operacionalização do recorte da governança adotado. Com isso, esse capítulo apresenta as noções que fundamentam o entendimento de “governança” nessa pesquisa.

2.1 Um conceito em amplitude

O conceito de governança passou a ser utilizado amplamente sobretudo a partir dos anos 1980. As reformas no setor público conduzidas por governos neoliberais nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha na década de 80 instigaram o interesse pela temática da governança (BEVIR; RHODES, 2001). Nos últimos 40 anos, a sua concepção tem sido incrementada a partir de literaturas diversas. Nos anos 2000, já se verificava que o termo era incluído em abordagens tanto referentes ao setor público quanto ao setor privado, na caracterização de arranjos globais e locais, envolvendo aspectos formais e informais (LYNN; HEINRICH; HILL, 2000).

Segundo Lakey (2000), o termo “governança” tem origem grega e sua conotação se refere a dirigir, controlar e influenciar a partir de uma posição de autoridade. Para o autor, trata-se da distribuição legítima de autoridade em um sistema, a partir de diversas possíveis fontes, outorgada a partir de parâmetros implícitos ou explícitos. A aplicação do termo, embora por vezes relacionada à substituição genérica do termo “governo”, não consiste explicitamente em seu sinônimo. Rhodes (1996) aponta que governança denota uma mudança no significado de governo, referindo-se a um novo processo de governar, um novo método pela qual a sociedade é governada. Em uma análise mais genérica, Lynn

(2012) apresenta uma definição descritiva ao termo, traduzindo-o como ação ou forma de governar, isto é, de dirigir, guiar ou regular as condutas ou ações de organizações, indivíduos, nações, etc.

Lynn, Heinrich e Hill (2000) ressaltam que, dado o apelo intuitivo do termo, quando usado, raramente são utilizadas definições precisas que remetam restritivamente ao significado desejado. Com isso, eventualmente, dificulta-se o seu claro entendimento do conceito se aplicado em contextos organizacionais e políticos. Nesses casos, pode referir-se, por exemplo, a estruturas organizacionais, sistemas de regras e incentivos, processos administrativos, questões gerenciais, filosofias administrativas ou à combinação desses elementos, dentre outros.

O uso do termo prospera em diversos campos acadêmicos, tais como administração pública, políticas públicas, ciência política e negócios. Essa aderência às diversas narrativas e a aplicabilidade em variados discursos reforça a atratividade do conceito (ROBICHAU, 2011). Em uma visão mais corporativa, pode-se verificar que a governança é estudada nos campos das políticas públicas, do direito, da gestão de organizações privadas, públicas e sem fins lucrativos, dividindo-se, sobretudo em dois grupos de aplicações: em uma parte, afim às práticas de controle, e em outra, ao exercício do poder (RODRIGUES; MALO, 2006 apud RAQUEL, 2012).

Essas colocações reforçam o entendimento de que a conotação de governança será conformada a partir da utilidade que lhe couber, podendo assumir funções diversas. Por esse motivo, é fundamental definir dimensões de análise para que se possa consolidar o uso do termo antes de retirar dele qualquer contribuição (KOOIMAN, 1999 apud RAQUEL, 2012). Nesse sentido, torna-se relevante mobilizar os principais usos que são conferidos ao conceito, com o intuito de fornecer uma visão sistêmica da abrangência conceitual e dos conteúdos temáticos aos quais a governança é submetida. Assim, nas seções seguintes, será salientado o recorte conceitual que mais é relevante para a discussão teórica aqui conduzida.

2.2 Um panorama sobre a governança

Diversos autores apresentam contribuições consistentes para o entendimento das concepções acerca da governança. É possível verificar produções acadêmicas em diversos países da Europa e nos Estados Unidos que vem consolidando os múltiplos entendimentos pertinentes a essa temática. Com o intuito

de sintetizar os principais usos da governança nos trabalhos acadêmicos e oferecer um panorama geral para que se suceda com os recortes do tema que se fazem pertinentes, serão apresentados os enquadramentos propostos por Rhodes (1996), Klijn (2008), Secchi (2009) e Lynn (2010)².

Rhodes (1996) considera que o problema da definição sobre governança ocorre exatamente quando se especifica o novo processo, condição ou método de governar que a governança representa. Diante disso, o autor posiciona seis principais usos da governança, partindo, essencialmente, da experiência observada no Estado britânico a partir dos anos 80. As categorias referem-se a: Estado Mínimo, Nova Gestão Pública, Boa Governança, Governança Corporativa, Sistema Sóciocibernético e Redes Auto-organizadas.

Partindo da síntese de literaturas, Klijn (2008) retoma as interpretações providenciadas por Rhodes (1996) e adiciona usos relacionados à governança multinível e governança de mercado, trazidos por outros autores. Nessa trajetória, considera que quatro principais definições sobre governança dominam as produções acadêmicas, quais sejam: Boa Governança, Nova Gestão Pública, Governança Multinível e Governança de Rede.

Leonardo Secchi (2009), com foco em discutir as reformas da administração pública, trata governança como um modelo organizacional e relacional da administração pública. Nessa abordagem, apresenta os entendimentos de governança a partir das disciplinas que a estudam. Para o autor, é possível compreender a governança de diferentes formas, sendo as quais conformadas pelo seu uso nas relações internacionais, nas teorias do desenvolvimento, na administração privada e nas ciências políticas e na administração pública.

Lynn (2010) se concentra em pontuar os principais sentidos em que a governança pode ser aplicada. Como fruto dessa interpretação, a autora trata de três categorias de significados que extrapolam a colocação genérica do termo. Para ela, esses significados refletem o grande enfoque entre duas principais forças, que por vezes se tencionam: o fortalecimento do papel dos governos e a democratização

² Os autores foram escolhidos considerando os diferentes vieses teóricos a partir dos quais estudam o fenômeno da governança, de forma a propiciar um panorama consistente sobre o conceito e suas abordagens. Além disso, todos os autores escolhidos, nas publicações referenciadas, propuseram classificações para os usos do conceito de governança, o que contribuiu para a construção do quadro teórico elaborado nessa seção.

da política. Nessa leitura, Lynn (2010) contempla governança enquanto governo, como bom governo e como um modelo para além do governo.

O quadro abaixo sintetiza as classificações propostas pelos autores:

Quadro 1: Síntese das classificações e usos sobre governança

Autores	Classificações e usos propostos
Rhodes (1996)	Estado Mínimo; Nova Gestão Pública; Boa Governança; Governança Corporativa; Sistema Sociocibernético e Redes Auto-organizadas.
Klijn (2008)	Boa Governança; Nova Gestão Pública; Governança Multinível e Governança de Rede.
Secchi (2009)	Relações Internacionais; Teorias do Desenvolvimento; Administração Privada; Ciências Políticas e Administração Pública.
Lynn (2010)	Governo; Bom governo e Além do Governo.

Fonte: Elaborado pelo autor.

É notável que as classificações fornecidas pelos autores possuem estreitas similaridades, sendo cada uma mais ou menos abrangente conforme a amplitude das categorias que compactam as ocorrências de usos. É possível traçar entre todos esses elencos de categorias, linhas de compreensão comuns, as quais serão expressas, mesmo que brevemente, a seguir. A semelhança entre as proposições e categorizações elaboradas por esses autores oferece um panorama robusto dos usos do termo, reforçando a credibilidade para a composição de um quadro analítico consistente sobre o tema da governança e suas dimensões.

O uso da governança referindo-se a **estado mínimo** é uma abordagem genérica que redefine a extensão e a forma da intervenção pública e o uso do mercado para fornecer serviços públicos. Nesse sentido, esse uso está relacionado à tentativa de redução de gastos pelo governo, realização de privatizações e redução do tamanho do Estado. Assim, nesse caso, governança incorpora o discurso de redução do Estado que ecoara fortemente nas décadas de 80 e 90 e, independentemente do resultado prático dessas reformas, constitui um exemplo de retórica política (RHODES, 1996).

O entendimento de governança como **Nova Gestão Pública** confere ao conceito relação com o gerencialismo e com a nova economia institucional. Nas palavras de Rhodes (1996), o gerencialismo se refere à introdução de referências de gestão do setor privado no setor público, como a gestão para resultados, medidas

de desempenho, gestão profissional, lógica de custo-benefício, dentre outros. A nova economia institucional refere-se à introdução de estruturas de incentivo na prestação de serviços públicos, enfatizando a desagregação das burocracias e a competição de mercado.

Klijn (2008), na sua visão de governança como NPM, entende que esse uso está associado à ideia de melhoria de desempenho e *accountability*, assim como a noção de governança de mercado. Nessa forma, a governança contempla a visão de que os governos devem orientar à distância, não atuando diretamente na implementação de políticas, mas sim utilizando indicadores de desempenho e mecanismos de mercado para prover serviços públicos e garantir resultados das políticas. Tal como Rhodes (1996), Klijn (2008) reforça que esse uso da governança resgata a diferenciação do papel do governo trazida por Osborne (1992), que considera que o governo deve dirigir, e não remar.

No final do século XX, Rhodes (1996) escreveu que a reforma do governo consistia em uma agenda mundial e que a ideia de “**boa governança**”³ se referia à principal tendência trazida pelo Banco Mundial nesse contexto, numa tentativa de moldar sua política de empréstimos aos países do terceiro mundo. Nesse sentido, a “boa governança” está relacionada ao conjunto de condições que possibilitam o exercício adequado do poder político para gerir assuntos nacionais.

A “boa governança” assume a conotação de um processo de governo eficaz, cujos parâmetros são definidos com o intuito de direcionar a promoção do desenvolvimento econômico e social de países emergentes. Essa perspectiva, que possui o Banco Mundial e o FMI como grandes veiculadores, está assentada em diretrizes que devem ser perseguidas pelos governos para que se atinja um padrão de gestão considerado eficiente, competitivo, *accountable*, transparente, participativo, inclusivo. Nessa visão, governança se refere aos princípios de uma administração pública que funcione adequadamente, seguindo as bases do Estado de Direito e oferecendo o tratamento justo aos cidadãos (RHODES, 1996; KLIJN, 2008; LYNN, 2010).

As noções de “boa governança”, da Nova Gestão Pública e do Estado Mínimo associadas à governança são absorvidas, na colocação de Secchi (2009),

³ Optou-se pelo uso das aspas em todo este trabalho acadêmico ao mencionar o conceito de “boa governança”, pois trata-se de um conceito que pressupõe uma qualificação positiva ao “tipo” de governança a que ele se refere. Essa qualificação positiva não necessariamente representa o entendimento adotado nessa pesquisa e, por isso, as aspas foram utilizadas.

pela ótica das teorias do desenvolvimento. Nesses âmbitos, para o autor, a governança compõe “um conjunto adequado de práticas democráticas e de gestão que ajudam os países a melhorar suas condições de desenvolvimento econômico e social” (SECCHI, 2009, p.358). Assim, essas concepções estão centradas na melhoria da eficiência administrativa, na adequação da ação do Estado ao papel que lhe concerne e na busca de “elementos essenciais de um *framework* no qual as economias conseguem prosperar” (IMF, 2003, p.1 apud SECCHI, 2009, p.358). Esses usos da governança compõem a visão de Lynn (2010) do conceito como sinônimo de governo, pois estão relacionados ao papel da instituição no direcionamento da sociedade, enquanto entidade formal de responsabilidade pelo Estado.

Secchi (2009) também verifica que a governança é tratada nas **relações internacionais** no sentido das alterações da dinâmica das relações de poder entre estados no contexto internacional. A partir dessa visão, a governança assume a discussão dos globalizadores, designando um modelo mais colaborativo da relação das nações na atuação em problemas coletivos internacionais e na definição de mecanismos para lidar com agendas transnacionais (SECCHI, 2009).

Em outra linha, a concepção de governança pela ótica **corporativa** diz respeito ao sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas. Nesse caso, Secchi (2009) considera que a governança ocupa o âmbito da administração privada e significa “um conjunto de princípios básicos para aumentar a efetividade de controle por parte de *stakeholders* e autoridades de mercado sobre organizações privadas” (SECCHI, 2009, p. 358). Esses princípios visam otimizar o valor da organização, tendo a responsabilidade corporativa, a transparência, o alinhamento com acionistas e a prestação de contas como fundamentos relevantes. Rhodes (1996) acrescenta que essa visão corporativa ecoou ao discutir *accountability* no setor público e em certo ponto encontra espaço na gestão das empresas estatais.

A governança também é tratada, segundo Rhodes (1996), como **sistema sociocibernético**. Nessa concepção, governança remete às limitações dos processos de governo realizados exclusivamente por um ator central, o que indica que não há mais uma única autoridade soberana envolvida no governo. Nesse contexto, na visão do autor, há uma multiplicidade de atores influenciando as políticas, interdependência entre esses atores sócio-políticos e limites tênues entre os setores público, privado e voluntário. Com isso, engendram-se novas formas de

ação, intervenção e controle no governo, e a governança constitui o resultado da interação dessas formas sociopolíticas de governar (RHODES, 1996).

Em uma análise que guarda semelhança com a visão de Rhodes (1996), a **governança multinível**, também entendida como governança intergovernamental, contempla as discussões que tratam do envolvimento de multiatores na abordagem de problemas. Trata-se de contextos em que os problemas extrapolam as fronteiras das organizações públicas e seus níveis hierárquicos, o que evidencia que a intervenção de atores públicos de vários níveis tem relevância na ação governamental (KLIJN, 2008).

Rhodes (1996) também apresenta o uso da governança enquanto **redes auto-organizadas**. Essa interpretação é compartilhada por Klijn (2008), que ressalta que governança e o conceito de rede (*network*) estão fortemente relacionados em parte da literatura. Nesse sentido, a governança se manifesta perante processos complexos e difíceis de gerenciar em função da rede de atores públicos e não públicos envolvidos. Diante dessas condições, são necessárias diferentes estratégias de direção e gestão, para além das abordagens mais clássicas. Ao tratar de governança nesse recorte, “o foco está no complexo processo de interação e negociação em uma rede de organizações governamentais e outras organizações, privadas ou sem fins lucrativos” (KLIJN, 2008, p. 509). Nesse contexto, destaca-se a interdependência desses atores, o que remete a sua autonomia e a sua capacidade de auto-organização (RHODES, 1996).

A conotação de governança sociocibernética, multinível e a lógica de rede estão relacionadas ao entendimento de Lynn (2010) sobre governança para além do governo. A autora menciona que o uso da governança nesse sentido dissocia o termo da histórica associação com a instituição de governo, pois passa a se referir à descentralização da gestão, hibridização dos processos de governo, emergência de parcerias e relacionamento com a sociedade civil e outras organizações. Essa concepção também é semelhante àquela entendida por Secchi (2009) como oriunda das ciências políticas e administração pública, já que é relativo a um modelo mais horizontal de relação entre atores públicos e privados na solução de problemas públicos.

Diante do exposto, confirma-se a abrangência da concepção e do uso de “governança”, o que também reforça a complexidade do tratamento do conceito. O quadro abaixo sintetiza as principais concepções abordadas nessa seção:

Quadro 2: Síntese das principais concepções de governança

Concepção	Aspectos centrais da concepção
Estado Mínimo	Define forma e extensão das intervenções públicas, com foco em redução de gastos, realização de privatizações e encolhimento do Estado.
Nova Gestão Pública	Relação com gerencialismo; inclusão de técnicas ferramentas e recursos da iniciativa privada no setor público; estímulos à competição; relação com a concepção de Estado Mínimo.
“Boa Governança”	Inclui parâmetros para o desenvolvimento econômico e social pelos governos; define princípios para a atuação da Administração Pública e para a melhoria do desempenho administrativo.
Relações Internacionais	Modelo colaborativo para atuação sobre agendas transnacionais.
Governança Corporativa	Relação com sistema de controle e direção das organizações; envolve princípios e diretrizes para a administração privada.
Sistema Sociocibernético	Resultado das interações sociopolíticas no governo, reconhecendo a multiplicidade de atores que influenciam a política.
Governança Multinível	Percebe o envolvimento de multiatores na abordagem de problemas, em níveis hierárquicos e setores sociais diversos.
Redes Auto-organizadas	Incorpora o conceito de rede; envolve estratégias de direção e gestão inovadoras; destaca autonomia e interdependência dos atores relacionados às questões públicas.

Fonte: Elaborado pelo autor.

O panorama aqui apresentado permite instrumentalizar a apropriação analítica do termo, que importa, sobretudo, para que se conheça os pressupostos da governança e as narrativas teóricas que a ela se relacionam.

2.3 Racionalismo e Institucionalismo: narrativas para a governança

As diferentes concepções da governança apresentadas na seção anterior sugerem a larga abrangência da temática. No entanto, cabe ressaltar que é possível circunscrever um entendimento transversal sobre governança, sobre o qual Klijn (2008, p. 509) escreve:

Embora essas sejam concepções muito diferentes de governança, elas compartilham alguns elementos comuns. Todas elas enfatizam fortemente o processo de governar em vez da estrutura de governo e enfatizam os limites do poder governamental. Isso suporta a noção

de que estamos testemunhando uma mudança no governo, do poder uni-centralizado para enfatizar o processo pelo qual os resultados são alcançados.⁴

Nesse ponto de vista, Peters e Pierre (1998) ponderam que se trata de uma mudança na força motriz do Estado. Antes, era do aspecto constitucional, legal, amparado nas instituições de Estado, que se derivava tal força. Com a abrangência da noção da governança, a força do Estado tornou-se contextual. Essa percepção destaca a importância de se compreender a emergência das perspectivas teóricas que suportam os entendimentos acerca da governança tal qual vistos previamente. Bevir e Rhodes (2001) fornecem valioso referencial em que traçam uma análise das narrativas da governança a partir das teorias da Escolha Racional e Institucional. Essa contribuição permite mapear os principais estímulos político-econômicos que modelam a discussão sobre governança.

A Teoria da Escolha Racional tem como pressuposto central que os indivíduos são autointeressados. Partindo dessa premissa básica, a teoria busca analisar o comportamento humano com o intuito de explicar como a racionalidade influencia as ações e decisões dos indivíduos. Segundo a teoria, a racionalidade dos agentes implica em escolhas que maximizem a sua satisfação, considerando as informações disponíveis, benefícios e custos envolvidos (BAERT, 1997). Exponentes da corrente teórica, Downs (1957) e Olson (1965) a introduzem com um viés eminentemente econômico, associado à ideia do *homo economicus*, cristalizadas nas produções teóricas econômicas clássicas e neoclássicas (WARD, 2002). Nas décadas seguintes, os fundamentos dessa teoria passaram a ser incorporados nos campos da ciência política e das ciências sociais, possibilitando interpretações tais quais as que importam a essa pesquisa.

A abordagem institucional se diferencia fundamentalmente da visão racionalista, pois considera que as categorias básicas do pensamento são influenciadas por fenômenos do ambiente institucional, e não essencialmente pela racionalidade (VIEIRA; CARVALHO, 2003). Selznick (1972) incorporou dimensões institucionais aos componentes racionais relacionados às organizações, descrevendo-a como um sistema social. Nesse sistema, o ambiente e a interação da

⁴ Although these are very different conceptions of governance, they share some common elements. All of them strongly emphasise the process of governing rather than the structure of government, and emphasise the limits of governmental power. This supports the notion that we are witnessing a shift in government - from organizational and unicentric power to emphasising the process through which outcomes are achieved.

organização com este são relevantes para a sua legitimação, sua sobrevivência e seu equilíbrio. Assim, segundo Scott (2001), as variáveis ambientais e as características sociais da organização constituem um sistema orgânico, moldado por valores, símbolos, regras e demais elementos sociopolíticos, econômicos e culturais.

Tanto a abordagem racional quanto a institucional são perspectivas teóricas relevantes para se investigar o tema da governança. Embora sejam alicerçadas em fundamentos distintos, não são linhas teóricas excludentes, mas sim, potencialmente complementares. Bevir e Rhodes (2001) exemplificam como essas correntes são compatíveis ao tratar da governança, sobretudo ao se considerar a abrangência do conceito e as experiências históricas de reformas no setor público, as quais modificaram os sentidos da governança.

As reformas no setor público ocorridas sobretudo a partir dos anos 80 implicaram em transformações nas perspectivas da gestão e nos aspectos relacionados ao papel do Estado. O Banco Mundial, em 1992, a partir das diretrizes associadas à ideia de “boa governança”, no sentido do desenvolvimento das nações, fez repercutir a governança associada às noções da Nova Gestão pública, privatização e maior participação do mercado na gestão pública. Esse conjunto de diretrizes pactua com a introdução da agenda de reformas neoliberais, embutidas no discurso da busca por melhor eficiência nos serviços públicos (BEVIR; RHODES, 2001).

Em outro movimento reformista posterior, a governança passou a ser mobilizada para representar “um novo modelo de relações entre estado e sociedade civil” (BEVIR; RHODES, 2001, p. 1)⁵. Nesse caso, a noção de governança incorpora a interpretação de rede, que se opõe tanto às hierarquias, quanto aos mercados. Nessa leitura, a governança responde às implicações das reformas neoliberais, que trouxeram consequências indesejadas e que conduziram a um setor público diferente daquele pretendido pelas reformas (BEVIR, RHODES, 2001).

Essas reformas do setor público emergiram com o propósito de oferecer uma resposta ao paradigma burocrático, pautado na discussão de ineficiência e irresponsabilidade da burocracia. Os atores políticos moldaram essas propostas de soluções amparados nas novas teorias da racionalidade, resultando na introdução dos mercados e das redes no seio burocrático e hierarquizado da ação pública. Por

⁵ a new pattern of relations between the state and civil society.

essa visão, a governança difundiu-se a partir das novas teorias modernistas que evocaram transformações no setor público (BEVIR, 2011).

A narrativa neoliberal acerca da governança considera que o Estado deve se preocupar com a tomada de decisões sobre as políticas, em vez de implementar e entregar serviços. Nessa ótica, o modelo burocrático e hierarquizado de provisão de serviços públicos está fadado à ineficiência, e a promoção de um sistema empreendedor, erguido por meio da competição e do mercado, deve ser estimulado (BEVIR; RHODES, 2001).

Bevir e Rhodes (2001) argumentam que a narrativa neoliberal sobre governança tem estreita relação com a Teoria da Escolha Racional. Nas suas palavras,

Ambos claramente se baseiam na economia neoclássica, que explora as questões humanas, usando uma abordagem analítica a partir do nível micro para derivar modelos formais e previsões a partir de suposições sobre racionalidade, utilidade e maximização do lucro. Enquanto a narrativa neoliberal de governança implanta uma abordagem semelhante para promover reformas como as da Nova Gestão Pública, os teóricos da escolha racional procuram estendê-la dos assuntos econômicos à atividade política (BEVIR; RHODES, 2001, p. 4).⁶

Essa colocação trata do conceito econômico de racionalidade encontrado na teoria neoclássica, que é compatível com a ênfase do pensamento econômico modernista. Essa racionalidade não está associada a normas, práticas, regras sociais, mas sim aos meios para agregar as escolhas individuais (BEVIR, 2011). Esse raciocínio opera mudanças sobre a lógica de governança, já que a ação guiada por interesses individuais não é compatível com o propósito de atuação sobre os problemas públicos do Estado. A partir desse ponto de vista, o entendimento de governança captura um declínio na autoridade formal do Estado, num movimento de esvaziamento do Estado. As noções de Estado Mínimo, mercantilização e Nova Gestão Pública representam facetas desse movimento, essencialmente conduzidos pela narrativa neoliberal (BEVIR; RHODES, 2001).

Complementar à narrativa neoliberal da governança, embasada essencialmente na lógica da Escolha Racional, a narrativa de rede abandona o

⁶ Both of them clearly draw on neo-classical economics, which explores human affairs using an analytic approach located at the micro-level to derive formal models and predictions from assumptions about rationality, utility, and profit maximization. While the neoliberal narrative of governance deploys a similar approach to promote reforms such as the new public management, rational choice theorists seek to extend it from economic matters to political activity.

pensamento neoliberal, que modificou a capacidade de ação estatal e gerou novas questões a serem resolvidas na gestão pública. Essa narrativa entende que um conjunto de organizações se inter-relacionam para fornecer os serviços públicos (BEVIR; RHODES, 2001).

Para Bevir (2011), esse entendimento da governança remete a uma compreensão da racionalidade sociológica. Para o autor, essa perspectiva substitui a instrumentalidade pela adequabilidade. Nas suas palavras, a racionalidade sociológica “trata do agir de acordo com normas sociais apropriadas a fim de desempenhar papéis estabelecidos em sistemas, processos, instituições ou práticas” (BEVIR, 2011, p. 5).

A narrativa da governança que abrange um entendimento da ação estatal subsidiado pela conexão de um conjunto de atores e organizações complementares é compatível com a abordagem institucional. Essa abordagem, inclusive, oferece condições para explicar as diferenças entre as proposições neoliberais e a conjectura da governança de rede. Nessa leitura, o Institucionalismo destaca o contexto e as pressões que moldam o ambiente sociopolítico permeado pelas instituições, sobre as quais a narrativa neoliberal tem pouca aderência (BEVIR; RHODES, 2001).

A abordagem institucional busca explicar as ações e trajetórias por meio do estudo dos aspectos atinentes às instituições, entendidas inicialmente como procedimentos e regras formais que interferem em um sistema. Os neoinstitucionalistas⁷ incorporam ao estudo das instituições dimensões culturais, as quais contribuem para perceber a governança a partir da articulação de diferentes atores associados, como no caso das redes (BEVIR, 2011).

As narrativas da governança apresentadas por Bevir e Rhodes (2001) embasam o argumento dos autores de que a governança deve ser compreendida como um produto contingente, o que demanda uma análise interpretativa⁸. Nesse discurso, os autores propõem que a lógica da escolha racional e as referências institucionais contribuem para a conformação da governança. No entanto, cabe

⁷ O neoinstitucionalismo consiste em uma abordagem mais recente do institucionalismo. Tem origem nas transformações e na complexificação das instituições sociais, políticas e econômicas e no estudo da repercussão desses elementos para a sociedade e para a coletividade (MARCH e OLSEN, 1984).

⁸ A análise interpretativa constitui uma leitura pós-moderna dos fenômenos sociais, concebida a partir de interferências do relativismo (BEVIR; RHODES, 2001).

agregar, também, as crenças e os desejos como variável que modelam a governança e a tornam um objeto pouco previsível (BEVIR; RHODES, 2011).

Esse argumento retoma a complexidade da temática da governança e destaca o caráter volátil das composições que engendram as narrativas teóricas sobre o assunto. As abordagens neoliberal e de rede, apoiadas sobre as teorias da Escolha Racional e Institucional, enriquecidas com atributos interpretativos, projetam um espectro geral sobre a governança. Esse arcabouço teórico permite organizar as principais dimensões que se compatibilizam nos usos da governança. Com isso, o tratamento do tema pode ser mais bem sedimentado, tendo as referências teóricas devidamente cristalizadas.

Vale destacar que, nessa seção, foi utilizada uma lente interpretativa de Bevir e Rhodes (2001) e que, por essa razão, apresenta reflexões passíveis de críticas e incompletudes. No entanto, o texto usado é importante para este trabalho, pois ilumina algumas vertentes teóricas que baseiam o conceito de governança, o que contribui para a consolidação do estudo do termo. Organizadas essas referências, importa a este trabalho verificar como se dá a relação entre a governança e as dimensões mais práticas que compõem o sistema governamental e suas capacidades, o que será foco da próxima seção.

2.4 Governança e o Triângulo de Governo

O Estado pode ser compreendido como uma grande organização. A História, embalada por uma conjunção de fatores políticos, sociais, culturais e econômicos evidencia o processo de modelagem do Estado para se formar tal como hoje é conhecido. Com isso, o Estado contemporâneo configura-se como um grande sistema dotado de múltiplos tipos de conexões, formais e informais, que engendram elementos de densidades e relevâncias diversas. O conjunto de instituições e organizações que compõem o Estado apontam para a sua concepção enquanto um ente complexo e multifacetado (MOTTA, 1988).

Dada a complexidade do Estado, a questão da governança assume fundamental importância na forma de se pensar essa instituição. Retomando Lynn (2012), governança é traduzida como ação ou forma de governar, isto é, de dirigir, guiar ou regular as condutas ou ações de organizações, indivíduos, nações, etc. Esse sentido mais genérico do conceito, ainda assim completo, evidencia o viés de “condução” que cabe no entendimento de governança. Sob esse prisma, o enfoque

da governança reside no conjunto de atributos que caracteriza e define esse processo ativo de condução.

Cavalcante e Pires (2018), ao discutir elementos que influenciam a construção de capacidades para a efetividade da ação governamental, estudam a evolução do conceito de governança, apontando a sua expansão e destacando a diversidade das abordagens e suas implicações. Para sistematizar as principais formas de tratar o fenômeno da governança, os autores resumem duas abordagens do conceito no campo da administração pública: a **prescritiva-formal da “boa governança”** e a **governança como perspectiva analítica**.

A abordagem **prescritiva-formal** da “boa governança” remete ao foco normativo e prescritivo conferido à gestão pública, em que se reúnem esforços para subsidiar a difusão de boas práticas de gestão e de políticas públicas. Nesse sentido, o tom prescritivo está relacionado à definição de padrões e diretrizes pelo Banco Mundial e organismos multilaterais e governamentais a serem seguidos pelos governos, com fins de atingir melhores resultados. Nas palavras dos autores, “a efetivação das ações de governo, portanto, é considerada sob a perspectiva de um conjunto de requisitos funcionais que supostamente culminam em um governo mais efetivo” (CAVALCANTE; PIRES, 2018, p. 7).

Em outro sentido, Cavalcante e Pires (2018) pontuam que a abordagem da governança como **perspectiva analítica** reside no seu uso como teoria do Estado. No debate internacional, ao se tratar da governança centralizando-a nas discussões teóricas sobre governo, ressalta-se a sua vinculação substancial às questões de Estado. A governança, nesse sentido, protagoniza contribuições teóricas acerca da concepção, da atuação, do direcionamento, dos limites e da permeabilidade dos governos e das políticas públicas, bem como da sua fragilização ou robustecimento enquanto componentes de Estado (RHODES, 1996; BORZEL, 1998; KLIJN, 2008; LYNN, 2010; CAPANO, 2011; LEVI-FAUR, 2012; PETERS, 2012).

A governança enquanto perspectiva analítica, inscrita sob a ótica de teoria do Estado, contempla os processos interinstitucionais relacionados aos assuntos de interesse público, verificando a dinâmica de organização e atuação do Estado e da mobilização das políticas públicas enquanto instrumento da ação estatal. Assim, em vez de focar aspectos atinentes aos processos institucionais formais e prescritivos, no sentido analítico a governança incorpora o estudo da atuação das organizações,

considerando suas relações com os ambientes em que estão inseridos (CAVALCANTE, PIRES; 2018).

Nas palavras dos autores, com essa perspectiva analítica,

Objetiva-se pesquisar como de fato operam os atores, interesses, estruturas, mecanismos e instrumentos na organização e condução do processo de formulação e implementação de uma política pública ou de uma área específica de atuação estatal (CAVALCANTE; PIRES, 2018, p. 8).

Esse sentido da governança extrapola concepções específicas, centradas em nichos ou concatenadas a determinadas experiências de reformas da gestão pública. Com isso, assume um viés analítico que funciona como uma estratégia de investigação das questões de Estado (CAVALCANTE; PIRES, 2018).

A partir dessa perspectiva analítica, é possível perceber e interpretar os fatores, circunstâncias e variáveis que incidem sobre os aspectos de governo. Matus (2005, p. 447) considera que “governar é a arte e a ciência de conduzir organizações e multidões para um projeto de sociedade que requer processar, de forma reativa ou preventiva, problemas conflituosos, com base em variáveis imprecisas e incertas”. Tendo esse entendimento sob consideração, a governança fornece ferramentas e consolida referenciais para perscrutar o governo e a forma como o é conduzido.

Esses sentidos da governança trazidos por Cavalcante e Pires (2018) são valiosos para o aporte teórico mobilizado para a discussão promovida por este trabalho acadêmico, essencialmente por dois motivos. Primeiramente, pois articulam oportunamente os raciocínios trazidos nas seções anteriores. A proposição de enquadramento dos entendimentos de governança como prescritivo-formal e como perspectiva analítica dialogam categoricamente com o vasto panorama das concepções e usos do termo “governança” apresentado na segunda seção desse capítulo. Isso, pois comportam tanto as definições mais bem associadas aos estímulos reformistas, orientações e formas de gestão – encampadas sobre a lógica prescritiva-formal –, quanto aquelas vinculadas às noções de redes, conexões e meios de governo, as quais mais bem se encaixam na perspectiva analítica.

De forma semelhante, o enquadramento de Cavalcante e Pires (2018) se coloca em sintonia às narrativas da governança interpretadas por Bevir e Rhodes (2001), sintetizadas na terceira seção desse capítulo. Os autores britânicos localizam os entendimentos de governança em duas relevantes correntes teóricas – a Escolha Racional e a Institucional – a partir dos fundamentos que as consolidam.

Os atributos concernentes ao entendimento prescritivo-formal encontram afinidade com os aspectos que permitem Bevir e Rhodes (2001) interpretar a governança a partir da narrativa da Escolha Racional. Por outro lado, a governança como perspectiva analítica, considerado o viés ambiental e organizacional que a qualifica, remete à narrativa institucional da governança.

A partir dessas colocações, pode-se notar uma simplificação da discussão sobre governança em duas principais vertentes, bem como o quadro abaixo sistematiza. Tal simplificação é importante para delimitar o veio teórico que mais interessa nessa pesquisa. Para os objetivos deste trabalho acadêmico, são relevantes ambas as vertentes e, por isso, a organização proposta por Cavalcante e Pires (2018) se manifesta tão pertinente, já que funciona como referência para a síntese e para o recorte de um intrincado e amplo tema de estudo.

Quadro 3: Concepções, narrativas e abordagens sobre a governança⁹

Concepções	Narrativas teóricas	Abordagens
Estado Mínimo	Racionalismo	Prescritiva-formal;
Nova Gestão Pública		
“Boa Governança”		
Relações Internacionais		
Governança Corporativa	Institucionalismo	Analítica
Sistema Sociocibernético		
Governança Multinível		
Redes Auto-organizadas		

Fonte: Elaborado pelo autor.

Em segundo lugar, além de articular oportunamente os raciocínios construídos nas seções anteriores, os sentidos da governança trazidos por Cavalcante e Pires (2018) fornecem subsídios para um exercício teórico importante, o qual será expresso a seguir. A perspectiva prescritiva-formal da “boa governança” e a perspectiva analítica da governança denotam proximidade com interpretações teóricas que buscam perceber e analisar os aspectos que influenciam a condução das questões de Estado e de governo. O Triângulo de Governo, proposição teórica do autor chileno Carlos Matus, consiste em uma dessas interpretações que

⁹ O tracejado pontilhado utilizado na elaboração do Quadro 3 representa que as concepções, narrativas e abordagens destacadas nessa monografia não constituem limites conceituais restritos e que a forma de organização e vinculação entre as concepções é indefinida e altamente abstrata.

O projeto de governo (P) consiste no conjunto de projetos de ação selecionados pelo governante com fins ao alcance dos objetivos pretendidos. Trata-se de uma proposta derivada do intercâmbio de problemas, equilibrando benefícios e custos envolvidos na solução ou na minimização deles, que mira o saldo positivo desse balanço (MATUS, 1996, 2005). Martins Neto e Cardoso Júnior (2018, p. 65) pontuam que, para além dos interesses do governante, “a eficácia do projeto depende da combinação acertada e coerente dos valores e interesses, com a capacidade técnica e política em relação às circunstâncias, aos desafios e aos objetivos perseguidos”.

Em outro vértice, a governabilidade do sistema (G) comporta a relação entre os aspectos sobre os quais o governante detém controle e sobre os quais ele não detém. A governabilidade diz respeito à resistência do sistema político-social sobre o projeto e sobre os esforços empenhados na sua concretização. (MATUS, 1996, 2005). Martins Neto e Cardoso Júnior (2018) acrescentam que a governabilidade pode ser percebida como a busca do equilíbrio entre as demandas da sociedade e a capacidade governamental de processá-las e atendê-las. Na busca desse equilíbrio, a análise de viabilidade política de um governo constitui capacidade relevante para que se possa administrar oportunamente o capital político do governante e empreender operações para lidar com os atores e circunstâncias que obstaculizem a realização do plano (MATUS, 1996; MARTINS NETO, CARDOSO JÚNIOR, 2018).

Por sua vez, a capacidade de governo (C) “é uma capacidade de condução ou direção e refere-se ao acervo de técnicas, métodos, destrezas e habilidades de um ator e sua equipe de governo para conduzir o processo social rumo a objetivos declarados” (MATUS, 1996, p. 35). Nesse sentido, esse vértice contempla o conjunto de elementos relacionados à experiência, ao conhecimento e à liderança do governante e sua equipe, que determinam a perícia e a astúcia na realização de um projeto. Para Matus (2005), a capacidade de governo se subdivide em capacidade pessoal de governo e capacidade institucional de governo. A primeira categoria se refere ao capital intelectual, enquanto a segunda diz respeito ao capital organizacional. A capacidade de governo, portanto, se manifesta em capacidade de direção, de gerência, de administração e de controle, mobilizando a potência de técnicas, métodos, práticas e experiências (MATUS, 1996, 2005).

Para Matus (2006, p. 130), “esse triângulo sintetiza a situação de um governante perante a realidade”. Sendo assim, trata-se de uma proposta teórica que possibilita verificar, em um nível de menor abstração, as variáveis que influenciam a condução do governo e que conformam o sistema de governo. Como bem expressa a Teoria dos Sistemas, as unidades de um sistema estão sempre inter-relacionadas, constituindo o todo, de tal sorte que intervenções em uma parte dele promovem interferências na sua integridade. Em comportamento análogo ao descrito pela Teoria dos Sistemas, as condições das variáveis que compõem o sistema de governo determinam consequências às demais.

Nesse sentido, partindo das conexões do Triângulo de Governo, a baixa capacidade de governo gera consequências sobre a governabilidade, a qualidade da proposta e a gestão do governo. Em outra perspectiva, as exigências do projeto de governo colocam em xeque a capacidade de governo e a governabilidade do sistema. Por sua vez, a governabilidade do sistema determina limitações ao projeto de governo e faz exigências à capacidade de governo. Com isso, para o devido funcionamento do sistema de governo, deve haver um equilíbrio dinâmico entre P, G e C (MATUS, 2006).

Com o estímulo imagético provocado pelo triângulo, fica claro o raciocínio pretendido por Matus (1996) em que são diferenciadas três variáveis distintas, mas que, ao mesmo tempo, se conectam e se condicionam. Essa tríade, com vértices separados e linhas de conexão entre eles, oferece condições para se “compreender a complexidade do processo de governo como unidade comum às três variáveis” (MATUS, 1996, p. 35). Sobre a distinção das variáveis e sobre a conexão e condicionamento mútuos, Matus (1996) escreve:

A diferenciação induz ao reconhecimento de sistemas de distinta natureza: o sistema programático de ações (projeto de governo), o sistema social (governabilidade do sistema) e o sistema de direção e planejamento (a capacidade de governo).

A interação e o mútuo condicionamento indicam, ao contrário, algo comum aos três sistemas: a ação humana. O projeto de governo é um conjunto de propostas de ação, a governabilidade refere-se a possibilidades de ação e a capacidade de governo pode ser definida como capacidade para gerar e controlar ações (MATUS, 1996, p. 35).

Com essa caracterização da proposição teórica de Matus (1996, 2005, 2006), destacam-se importantes elementos para se pensar a condução dos governos. Dessa forma, fica claro como esse modelo fornece parâmetros teóricos

mais objetivos para se pensar – a partir do emprego de uma perspectiva analítica, nos termos apresentados por Cavalcante e Pires (2018) – a governança no sistema de governo. Definido o marco teórico acerca da governança, o próximo capítulo trata das concepções acerca da estratégia e a sua utilização no âmbito do planejamento governamental.

3 ESTRATÉGIA E PLANEJAMENTO DE GOVERNO

Este capítulo apresenta as principais perspectivas e abordagens acerca da estratégia, fornecendo um marco teórico abrangente do tema. Para tanto, a primeira seção apresenta as contribuições de Chafee (1985), Mintzberg *et al.* (2000) e Whittington (2006) sobre o conceito. Posteriormente, a noção de estratégia é vinculada ao planejamento governamental, que visa promover a operacionalização da estratégia nos governos. Nesse sentido, na segunda seção, são abordados as características e os pressupostos das concepções tradicional e situacional do planejamento estratégico governamental. Com isso, por meio da construção teórica desse capítulo, a estratégia e o planejamento são apresentados como bases implícitas que sustentam a governança.

3.1 Perspectivas e abordagens sobre estratégia

O conceito de estratégia constitui mais um desafio polissêmico sobre o qual este trabalho acadêmico se debruça. Como bem menciona Mintzberg e Quinn (2006), a natureza humana insiste em uma definição para cada conceito. No entanto, desvirtuando os anseios da mente humana, o termo “estratégia” vem sendo implícita e continuamente utilizado de diversas maneiras, possibilitando variadas definições. Com o objetivo de planificar as múltiplas perspectivas e abordagens sobre o vasto tema da estratégia, foram eleitas¹⁰ as contribuições teóricas de Chafee (1985), Mintzberg *et al.* (2000), e Whittington (2006), as quais serão sintetizadas a seguir.

Chafee (1985) busca analisar como a estratégia foi definida e operacionalizada nos estudos que a antecederam, sugerindo três modelos de estratégia que se encontram implícitos na literatura sobre o tema, quais sejam **estratégia linear, estratégia adaptativa e estratégia interpretativa**. A autora considera que esses três modelos apontam visões distintas e, por vezes, contrastantes sobre a estratégia, mas pontua que há uma premissa básica que sustenta essas perspectivas: organização e ambiente são inseparáveis para os efeitos da discussão sobre estratégia. Nesse sentido, entende que a organização

¹⁰ Foram escolhidos esses autores, pois suas contribuições acerca do tema se complementam e compõem um amplo quadro analítico acerca da estratégia. Chafee (1985) apresenta modelos da estratégia, Mintzberg *et al.* (2000) apresentam usos e escolas da estratégia e Whittington (2006) menciona as diferentes abordagens estratégicas.

utiliza a estratégia como suporte para lidar com as mudanças ambientais, as quais promovem novas circunstâncias que incidem sobre o contexto organizacional.

O modelo da **estratégia linear**, sugerido por Chafee (1985), remete ao aspecto metódico, sequencial e direcionado das ações de planejamento. Nesse âmbito, estratégia consiste em decisões integradas, planos e ações que viabilizarão o atingimento de objetivos e metas organizacionais. Nessa empreitada, as organizações, na figura da alta gerência, manipulam suas conexões com o ambiente em busca de atingir os objetivos pretendidos e neutralizar as interferências negativas. A estratégia linear, portanto, associa-se à busca de maior previsibilidade no meio organizacional e à necessidade de se planejar. Esse modelo se destacou até meados de 1970, momento em que a estratégia passou a ser compreendida como um problema dotado de maior complexidade do que se considerava até então (CHAFEE, 1985).

O modelo da **estratégia adaptativa** surge a partir da interpretação de que não apenas variáveis gerenciais e processuais se faziam relevantes na condução das organizações, mas também aquelas de dimensões técnicas, econômicas, psicológicas e políticas. As condições internas e externas da organização constituem relevante objeto de análise da organização, fomentando, eventualmente, mudanças organizacionais. A fronteira entre a organização e o ambiente é sensível, o que coloca o ambiente como “um complexo sistema de suporte à vida organizacional”¹¹ (CHAFEE, 1985, p. 91). Diferentemente do modelo linear, a estratégia adaptativa não considera o planejamento antecipado à ação, visando objetivos e metas, como o centro da estratégia, mas sim a coalizão da organização com o ambiente, sendo o planejamento simultâneo e contínuo à ação. Com isso, a estratégia, menos centralizada na alta gestão e mais ampla, pode conduzir mudanças sutis na organização, e não apenas estruturais como no modelo linear (CHAFEE, 1985).

Por sua vez, o modelo da **estratégia interpretativa** aborda aspectos sociais e culturais na organização. Nesse modelo, a organização depende de acordos de cooperação entre os indivíduos, objetivando a troca e o benefício mútuo. Assim, segundo Chafee (1985), a estratégia é definida por orientações que possibilitam que a organização e o ambiente sejam compreendidos pelas partes interessadas, de forma a produzir resultados favoráveis à organização. Em vez de

¹¹ a complex organizational life support system.

uma visão mais cartesiana ou orgânica, como nos modelos linear e adaptativo, respectivamente, esse modelo parte de “contratos sociais” que servem para a resolução parcial dos dilemas ambientais e intraorganizacionais. Nesse sentido, a estratégia é dotada de baixa previsibilidade, e a cultura organizacional, a dimensão simbólica, os laços sociais, a linguagem, dentre outros aspectos socioculturais são considerados elementos decisivos para o comportamento estratégico da organização (CHAFEE, 1985).

Quadro 4: Síntese dos modelos de Chafee (1985)

	Estratégia Linear	Estratégia Adaptativa	Estratégia Interpretativa
Natureza da estratégia	Integrada	Multifacetada	Interpretativa
Objetivo da estratégia	Atingimento de objetivos	Alinhamento com o ambiente	Legitimação
Termos associados	Planejamento estratégico, formulação e implementação da estratégia	Gerenciamento estratégico, escolha estratégica, <i>design</i> estratégico	Normas estratégicas
Medidas associadas	Planejamento formal, novos produtos, configuração de produtos e negócios, segmentação de mercado, diversidade de produtos	Preço, política de distribuição, proatividade, tomada de risco, adaptabilidade, singularidade	Medidas derivam do contexto, podendo exigir uma avaliação qualitativa

Fonte: Chafee (1985) (adaptado).

Os modelos de Chafee (1985) parecem representar uma forma progressiva de verificar os conteúdos sobre os quais a estratégia versa. O modelo linear comporta uma visão mais contida sobre a estratégia, enquanto os modelos adaptativo e interpretativo incrementam aspectos de maior complexidade ao tema. Silveira (2013) pontua que esses modelos são formas diferentes de estudar o mesmo fenômeno, sendo que cada nível agrega características do nível precedente. Essa percepção incremental e progressiva sobre a estratégia interessa para esse estudo, sobretudo para avaliar os níveis de complexidade do contexto organizacional e como isso incide sobre a escolha da abordagem estratégica.

Além dos modelos de Chafee (1985), é pertinente verificar o que o conceito de estratégia possibilita significar, a quem esse termo tem se referido.

Partindo da revisão da literatura sobre estratégia, Mintzberg *et al.* (2000) propõem cinco definições para o conceito de estratégia: como plano, padrão, posição, perspectiva e pretexto. Essas definições expandem a noção de estratégia para além dos usos em assuntos militares, relacionados ao conflito contra inimigos, por exemplo, e extrapola as definições acabadas e simplistas.

A estratégia como **plano** refere-se a um “curso de ação, conscientemente pretendido, uma diretriz para lidar com uma situação” (MINTZBERG, 2006, p. 24). Esse entendimento pressupõe uma trajetória que a organização pretende seguir, e a estratégia possibilita o direcionamento para o percurso. Essa definição se aproxima do modelo linear de Chafee (1985), dado o viés de planificação que contém.

A estratégia como **padrão** significa a consistência que se percebe no comportamento da organização ao longo do percurso realizado. Nesse sentido, a estratégia é fruto das ações, da forma de atuação da organização e dos resultados alcançados. Esses padrões podem ocorrer sem que sejam previamente concebidos, diferentemente dos planos que buscam previsibilidade. Trata-se de uma concepção de estratégia emergente, em oposição à estratégia deliberada que figura nos planos.

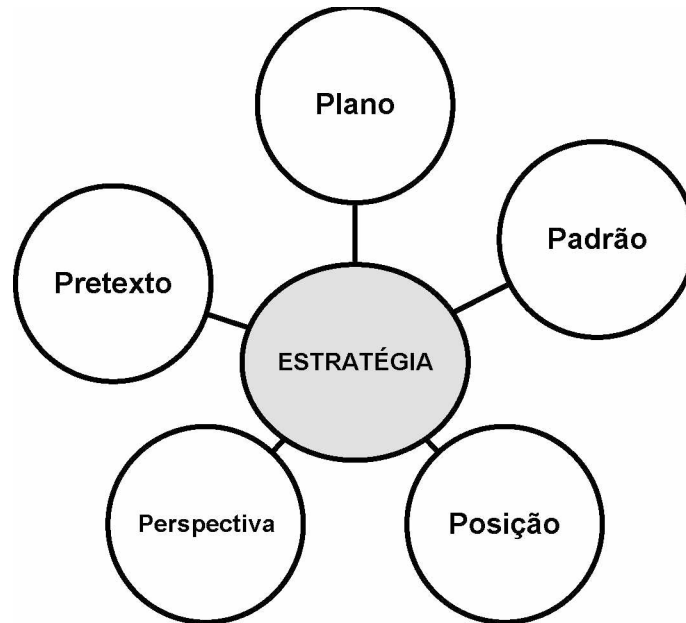
Mintzberg *et al.* (2000) também definem a estratégia como **posição**. Esse significado coloca a estratégia como a mediação entre a organização e o ambiente. Porter (1996) aborda profundamente esse significado, destacando a sua importância para a competição nos mercados e para a contínua adaptação da organização ao espaço que ocupa. Chafee (1985), ao tratar do modelo adaptativo, contempla, também, esse significado, destacando o ambiente como campo decisivo para a vitalidade organizacional.

A definição de estratégia como **perspectiva** comporta a visão da organização, os fundamentos que a traduz e que a orienta. Para tanto, é necessário olhar para dentro da organização, as questões internas, culturais, compartilhadas pelos indivíduos que a constituem. Os autores retomam Selznick (1957), quando tratava do “caráter” da organização, para consolidar o significado da estratégia como perspectiva. A incorporação de aspectos culturais e sociais aproxima essa definição do modelo interpretativo proposto por Chafee (1985).

Por fim, a estratégia como **pretexto** caracteriza-se como uma manobra, uma artimanha para lidar com um oponente ou concorrente. Em certa medida, é fruto de um plano específico cujo valor estratégico consolida-se na tentativa de

barganhar, buscando melhores condições de competição e sobressair-se por meio de respostas competitivas.

Figura 2: Os 5 P da Estratégia



Fonte: Elaborado pelo autor.

As definições propostas por Mintzberg *et al.* (2000) permitem verificar a estratégia como suporte para a atuação organizacional. Notadamente, as cinco concepções não são excludentes, mas sim complementares. Como bem aponta Mintzberg (2006, p. 28),

Embora existam várias relações entre as diferentes definições, nenhuma relação, tampouco qualquer definição para a questão, tem precedência sobre as demais. De algumas maneiras, essas definições concorrem entre si (pelo fato de algumas poderem ser substituídas por outras), mas talvez, de maneira mais importante, elas se complementem.

A complementariedade observada entre as definições é relevante para esse estudo, na medida em que contribui para apresentar a estratégia como um conceito construído a partir da conjugação de elementos que permeiam a organização como um todo. A abordagem estratégica “leva a algumas questões mais fundamentais sobre organizações como instrumentos para percepção e ação coletiva” (MINTZBERG, 2006, p. 29), servindo como recurso organizacional valioso.

Mintzberg *et al.* (2000) também se dedicaram a caracterizar as diversas formas sobre as quais a disciplina da Administração Estratégica concebe o ensino da estratégia. A partir desse esforço, foram apresentadas dez escolas sobre a

formulação da estratégia, sendo incluídas as concepções mais tradicionais – em que destacam o caráter racional e prescritivo do processo – e aquelas menos convencionais – que repercutem os aspectos mais informais e contingenciais que influenciam o pensamento estratégico. O quadro abaixo sintetiza as principais características das escolas da estratégia classificadas por Mintzberg *et al.* (2000).

Quadro 5: As 10 escolas da estratégia

Categoria	Escolas	Processo	Características
Prescritiva	Design	Concepção e adaptação	Processo conceitual, consciente e deliberado. Estratégia como adequação de forças e fraquezas internas com ameaças e oportunidades.
	Planejamento	Formalização	Requer procedimentos formais e estruturados.
	Posicionamento	Analítico	Análises formalizadas e escolha deliberada da posição.
Descritiva	Cognitiva	Mental (criação)	Processo individual informal e intuitivo.
	Aprendizagem	Aprendizagem (emergente)	Processo emergente que surge com o aprendizado do estrategista.
	Poder	Político (negociação)	Interesses coletivos são negociados e desvendados nos âmbitos macro e micro.
	Ambiental	Reativo	As características ambientais definem a estratégia.
Prescritiva/ Descritiva	Empreendedora	Visionário (previsão)	Centralização no líder e em sua visão.
	Cultural	Coletivo	Processo social e interativo influenciado pela cultura da organização.
	Configuração	Transformação e integração	Processo de transformação resultante de uma síntese das escolas anteriores.

Fonte: Mintzberg *et al.* (2000) *apud* Escrivão *et al.* (2007).

A identificação dessas escolas de formulação estratégica sugere que esse processo parte de matrizes de natureza distintas. Por um lado, é possível conceber escolas de natureza prescritiva, que têm a estratégia como guia para determinar o êxito do alinhamento da organização com o seu ambiente. Em outra linha, também é possível perceber escolas de natureza descritiva, cuja abordagem agrega elementos críticos ao processo de formulação estratégica, reconhecendo os

limites e fatores complementares à organização que contrariam a ideia de estratégia como fórmula definitiva.

Além de explorar as possibilidades conceituais da estratégia, é relevante mobilizar as principais abordagens teóricas que sustentam o tema. Whittington (2006) fornece uma classificação que comporta o conceito de estratégia, partindo de quatro abordagens: **clássica, evolucionária, processualista e sistêmica**. Essa categorização busca sistematizar como a estratégia é formulada, localizando os vieses teóricos que a influenciam. As quatro categorias estão embutidas em duas dimensões que as distinguem fundamentalmente: as abordagens clássica e evolucionária focam os resultados da estratégia, enquanto as abordagens processualista e sistêmica contemplam o processo que a constitui (WHITTINGTON, 2006).

A abordagem **clássica** tem afinidade com o pensamento da racionalidade econômica, relacionado à maximização dos lucros e aquisição de vantagem competitiva nas relações mercantilistas. O procedimento racional de observação do ambiente e da organização, associado à elaboração detalhada dos planos, por meio de métodos quantitativos e recursos analíticos precisos, fornece condições para se obter vantagens competitivas e o desempenho econômico desejado (WHITTINGTON, 2006). Como pontua Silveira (2013), a estratégia, nesse sentido, é eminentemente formal, influenciada por tendências econômicas e militares e possui maior aderência em ambientes estáveis.

A abordagem **evolucionária** considera que o mercado exerce forte influência sobre a organização, sendo a capacidade de adaptação a essa pressão o ponto focal para a formulação da estratégia. Considerado o cenário de concorrência, a estratégia fomenta incrementos e inovações para corresponderem às pressões do mercado, altamente imprevisível. Nesse caso, a estratégia enfoca a eficiência da organização ao lidar com as influências ambientais e com a racionalidade limitada dos gestores (WHITTINGTON, 2006).

Whittington (2006) considera que abordagem **processualista** trata da estratégia como fruto de um processo de permanente aprendizado. Essa abordagem reconhece os limites da cognição humana – que fragiliza a interpretação integral do ambiente e seus fatores – e contempla a micropolítica das organizações. Além disso, essa abordagem concebe a estratégia como resultante da ação, que, por sua vez, é sensível às interferências ambientais e pouco previsível. Sendo assim, a

estratégia é fruto de um processo de aprendizado que incorpora habilidades e competências dos atores e articula interesses, frente à percepção parcial do ambiente.

Por fim, a abordagem **sistêmica** entende que o ambiente é decisivo para a realização da escolha estratégica. O sistema social influencia o processo da estratégia, bem como os aspectos institucionais e culturais que atuam sobre os atores da organização. Os planos, portanto, são concebidos sob interferência de valores, relações sociais, preferências e experiências. Nessa abordagem, a dimensão sociológica é de grande relevância, o que torna mais complexo o processo de análise da estratégia (WHITTINGTON, 2006).

Quadro 6: Síntese das abordagens de Whittington (2006)

	Clássica	Evolucionária	Processual	Sistêmica
Pressupostos	Análise racional, imparcial e sequencial; distanciamento entre concepção e execução	Racionalidade limitada dos gestores; o mercado seleciona os melhores resultados; Incapacidade de realizar previsões	Mercados são tolerantes com o desempenho abaixo da média; estratégia de ajuste lento; os indivíduos têm interesses difusos	Ambiente determina a escolha estratégica; indivíduos não são imparciais e calculistas; indivíduos são produto do meio
Justificativa	Maximização de lucro	Sobrevivência	Organizações não são estritamente eficientes	Tudo depende dos sistemas sociais prevalentes
Foco	Qualidade do planejamento, da análise e do cálculo gerencial	Impacto determinante do mercado e seleção natural	Negociações Políticas, ajuste dos vieses cognitivos gerenciais e construção de habilidades e competências	Sociedades, entender o que acontece dentro da organização e com os concorrentes.
Estratégia	Formal	Eficiente	Elaborada	Inserida
Processos	Analítica	Darwiniana	Negociação e Aprendizagem	Social

Fonte: Silveira (2013) (adaptado).

O enquadramento do conceito de estratégia, construído a partir das contribuições de Chafee (1985), Mintzberg *et al.* (2000) e Whittington (2006),

permitem conceber a estratégia como um objeto complexo e de alta relevância para a dinâmica organizacional. Para os fins deste trabalho, é importante dispor ao leitor a extensa gama de nuances e alcances que o conceito de estratégia pode conter, de forma que seja possível captar que aqui não se trata de um tema pontual e uniforme.

Nesse sentido, a estratégia pode assumir relevância não apenas nos processos formais de planejamento, na constituição de planos e trajetórias, na análise ambiental e manipulação dos meios e recursos com fins ao atingimento de objetivos preestabelecidos, como também na incorporação de dimensões sociopolíticas, questões culturais e jogos de poder, por meio do aprendizado organizacional e da articulação de atores e interesses, por exemplo.

Para a análise que se sucederá nessa pesquisa, é fundamental perceber a estratégia como instrumento que servirá para o atingimento de resultados múltiplos, para além de estritamente econômicos e da maximização de lucros. Além disso, importa destacar que a análise das dimensões estratégicas oferece condições para uma abordagem panorâmica sob o objeto de estudo, possibilitando uma investigação holística. Por essa razão, as abordagens processualista e sistêmica, descritas por Whittington (2006), serão as de maior valia. Com isso, o modelo interpretativo de Chafee (1985), que é mais sintonizado a essas abordagens, será preterido em relação aos outros apresentados pela autora.

3.2 Planejamento estratégico governamental

Para Rattner (1979), o planejamento consiste em uma técnica de tomada de decisão que define a forma mais adequada para se atingir objetivos explicitamente fixados. A determinação desses objetivos cria estímulos para a ação, de forma a agregar consistência às intenções e qualificá-las em empreendimentos efetivos. Nesse aspecto, Domingues Filho (2007) considera que o planejamento possibilita maior coerência com os processos decisórios e favorece o êxito das políticas executadas, gerando níveis satisfatórios de coordenação em um projeto político. Silveira (2013) avalia que a formulação de objetivos, explícitos ou implícitos, e a determinação de meios para a sua consecução constituem temas centrais em toda a bibliografia sobre o planejamento.

A discussão teórica sobre o planejamento é relevante, pois vincula a dimensão estratégica, tratada na seção anterior, a uma abordagem mais prática e objetiva no contexto organizacional. O processo de planejamento estratégico

governamental envolve a formulação, implementação, avaliação e monitoramento dos planos que, por sua vez, representam a estratégia formalizada e declarada da organização (SILVEIRA, 2013). Dessa maneira, o estudo do planejamento governamental permite verificar como a estratégia se manifesta pragmaticamente no governo e como esse processo de planejamento se caracteriza, fornecendo consistentes elementos para a análise da governança.

Por meio de uma investigação longitudinal, é possível perceber que, inicialmente, a trajetória do planejamento governamental no Brasil esteve bastante associada ao planejamento econômico. Sobretudo a partir da década de 90, com o Plano Real e com a emergência de um cenário de maior estabilidade econômica, o planejamento público extrapolou o campo econômico e passou a abranger outras searas, instituindo-se como instrumento pleno para a condução do governo (GARCIA, 2000). Nesse movimento, o planejamento estratégico governamental passou a incorporar conceitos, procedimentos e ferramentas do setor privado com o intuito de “auxiliar os agentes públicos a prover maior consistência à ação estatal, definindo propósitos, objetivos e valores no governo, direcionando esforços e estabelecendo prioridades” (SILVEIRA, 2013, p. 45).

Os conceitos de planejamento estratégico possuem variações, mas, no geral, convergem quanto ao seu propósito: contribuir para a definição do rumo a ser seguido pelas organizações, considerando os fatores internos e externos a ela. Nessa linha, o planejamento estratégico busca oferecer respostas a novas situações, a partir da interação com o meio ambiente e da definição de um sentido de direção (GIACOBBO, 1997; SILVEIRA, 2013). Seguindo esse raciocínio, Matias-Pereira (2011) aponta dois principais objetivos do processo de planejamento estratégico governamental: concentrar e direcionar as forças da organização em um mesmo sentido e analisar o ambiente externo para que a organização se adapte e ofereça respostas adequadas aos desafios que lhe forem postos.

O planejamento consiste em uma forma de agregar racionalidade estruturada ao setor público, funcionando como uma forma profissional de fazer política (DROR, 1971). Para Rattner (1979), o planejamento é um fenômeno político, assim como a tomada de decisão e a implementação do planejamento. Silveira (2013) avalia que o processo de planejamento estratégico governamental é altamente complexo, pois envolve aspectos de natureza institucional-legal e técnico-operacional. Por essa razão, e dada a multiplicidade de atores envolvidos, é

fundamental considerar a dimensão política desse processo, bem como os rituais e elementos simbólicos que o compõem.

Esse componente político possibilita interessantes pontos de convergência entre o planejamento governamental e as políticas públicas. Isso ocorre pois tanto o planejamento quanto as políticas públicas abrangem atividades e elementos comuns, como a análise e identificação de problemas, a definição da agenda (ações e intervenções), processos de formulação, implementação e avaliação, atores e grupos de interesse (SILVEIRA, 2013). Ao tratar das políticas públicas, Kingdon (1995) identifica três fluxos que permeiam a definição das políticas e que interferem no processo de planejamento estratégico governamental: fluxo de problemas, fluxo de soluções e o fluxo político.

A identificação dos problemas e a proposição de intervenções são etapas relevantes para a definição do conteúdo da agenda governamental. A partir do fluxo de problemas, ocorre a constatação, o diagnóstico, o mapeamento de problemas e a interpretação dessas informações. Por sua vez, o fluxo de soluções fornece propostas de ação governamental, que podem ou não, de fato, estar vinculadas à percepção do problema. Por último, o fluxo político enfoca as forças políticas e as formas de relacionamento entre elas na constituição da agenda governamental (KINGDON, 1995).

Os fluxos de Kingdon (1995) buscam “examinar os processos subjacentes ao reconhecimento de determinados problemas, como e quando eles passam a efetivamente ser incorporados à agenda governamental” (SILVEIRA, 2013, p. 58). É nesse aspecto que é possível vincular essa abordagem ao planejamento governamental, já que este consiste em uma plataforma racional estruturante em que o governo determina o seu curso de ação, definindo – e continuamente adaptando – as respostas aos desafios e problemas identificados, considerando variáveis endógenas e exógenas. Nesse sentido, Paludo e Procopiuck (2011) avaliam que o planejamento estratégico funciona como um instrumento central para modificar a realidade, promovendo o desenvolvimento sustentável e o bem-estar da coletividade. Sendo assim, fica clara a relevância de se estabelecer um diálogo entre os aspectos relacionados às políticas públicas e aqueles relacionados ao planejamento estratégico governamental.

Considerando as dimensões do Triângulo de Governo, é possível que esse diálogo seja firmado no campo da governança, por meio do planejamento e da

estratégia. Sendo assim, o planejamento estratégico governamental pode servir como um instrumento para atuar sobre os elementos que compõem a tríade do Triângulo de Governo, especialmente as dimensões “projeto de governo” e “capacidade de governo”. Tendo em vista a complexidade do sistema de governo, a qual incide diretamente sobre os desafios e performances da governança, é pertinente a adoção de um modelo de planejamento sensível ao componente político e ajustado aos elementos de análise das políticas públicas.

Para os fins desse referencial, serão considerados dois principais modelos de planejamento estratégico governamental: o tradicional e o situacional. O planejamento estratégico tradicional é amparado pela lógica positivista e figura como uma metodologia de natureza normativa (MATUS, 1993, 1994). Trata-se de uma perspectiva mais determinista das técnicas de planejamento, que está mais associada às abordagens empresariais e corporativas. Matus (1996) avalia que o planejamento tradicional se apoia essencialmente na predição, envolvendo técnicas econômicas e projeções de cenários. Para Silveira (2013), o modelo tradicional de planejamento está mais diretamente associado à abordagem clássica da estratégia, dentre aquelas apresentadas por Whittington (2006). Na mesma linha, pode-se afirmar que esse planejamento contempla as escolas mais tradicionais sobre estratégia descritas por Mintzberg *et al.* (2000) e o modelo linear da estratégia apresentado por Chafee (1985).

Segundo Matus (1996), o planejamento tradicional não oferece o instrumental necessário para que o ator participe do jogo social de maneira efetiva. Figueiredo Filho e Müller (2002, p. 121) esclarecem o que o autor chama de “jogo social”:

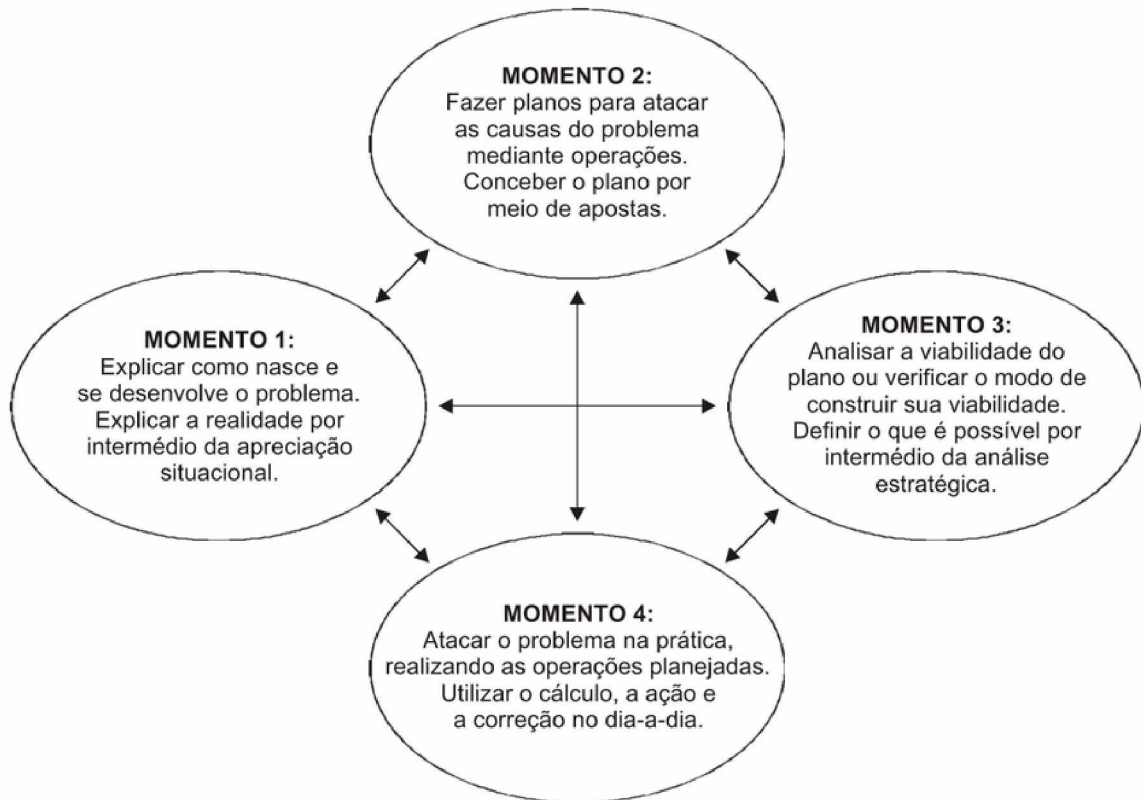
As atuais sociedades democráticas permitem uma imensa diversidade de interesses políticos, econômicos e culturais que levam qualquer ator a entrar em conflito ou cooperação com outros atores ao perseguirem seus objetivos. A existência organizada dessa variedade de interesses é que permite falar em jogo social. Admitir que existe jogo é admitir que existem vários atores com diferentes interesses e objetivos, e com diferentes maneiras de explicar a realidade. É também admitir que as jogadas são fundamentadas em função destas explicações. Assim, o jogo social é a interação entre atores comprometidos com diferentes objetivos, que pensam e agem a partir de diferentes pontos de vista [...] O jogo social requer um tipo de planejamento que articule técnica com política, estabeleça, coerentemente, as ações face aos objetivos e aos meios para alcança-los e formule estratégias para o encontro com outros atores.

Na busca desse modelo de planejamento, Matus (1996) propõe o Planejamento Estratégico Situacional (PES), que consiste em um método que estabelece um diálogo explícito entre planejamento e formulação de políticas públicas. Essa metodologia integra os âmbitos político e econômico, com um viés situacional que articula as dimensões normativa e estratégica. O PES enfatiza a resolução de problemas públicos por meio da busca de planos viáveis e coerentes, cujo delineamento técnico-político seja compatível com a realidade das ações de Estado (SILVEIRA, 2013).

Essa metodologia contempla o jogo político, econômico e social, bem como a dinâmica de interações entre os atores envolvidos, o que encorpa o caráter estratégico do modelo. Além disso, o PES considera a existência de interpretações subjetivas da realidade, com pontos de vista diversos e intenções múltiplas, diferentemente do que ocorre no planejamento tradicional. Com isso, o planejamento se dá a partir da realidade explicada pela observação de cada ator, “formulando a estratégia de ação com base em uma das muitas possibilidades para direcionar as jogadas em favor de resultados que sejam interessantes” (SILVEIRA, 2013, 66-67). Nesse sentido, Matus (1993, 1994) avalia que planejar não consiste apenas em uma técnica, mas também em uma opção perante outras.

A operacionalização da metodologia envolve o encadeamento de momentos, não necessariamente sequenciais, que compõem um processo contínuo, sem início e fim definidos. Os momentos não são estágios ou etapas, mas domínios transitórios, que podem se repetir e se sobrepor continuamente, em um circuito que fornece “uma grande diversidade de problemas e oportunidades” (SILVEIRA, 2013, p. 68) ao processo de planejamento. A figura a seguir ilustra esse processo.

Figura 3: Momentos do Planejamento Estratégico Situacional



Fonte: Rieg e Araújo Filho (2002).

Matus (1996) pontua que o PES oferece uma plataforma consistente para que os governos articulem as três dimensões que compõem o Triângulo de Governo: projeto de governo, capacidade de governo e governabilidade. Conforme explicitado anteriormente, no capítulo anterior, nos termos apresentados nesse referencial, a análise sobre a governança compatibiliza elementos das três dimensões. Na medida em que o PES fornece parâmetros para se compreender e articular as dimensões do Triângulo, é possível utilizá-lo, também, como instrumento para um modelo de governança mais assertivo.

4 COORDENAÇÃO

Este capítulo busca explicitar a natureza do fenômeno da coordenação, verificando a sua aderência ao contexto governamental e salientando os principais elementos que a literatura destaca como relevantes ao empreendimento da coordenação nas organizações. Para tanto, a primeira seção apresenta conceitos-base e uma apresentação do tema. Na segunda seção, a coordenação de governo é evidenciada, com destaque para os níveis de abordagem sobre o assunto e para a relevância do tópico no âmbito da gestão pública. Por fim, são apresentados, a partir dos fatores de integração apresentados por Martins (2003) – liderança executiva, estrutura, ajustamento mútuo, processos, pessoas, estratégia –, mecanismos, ferramentas, técnicas, dentre outros elementos pertinentes à produção de coordenação. Com isso, neste capítulo, o tema da coordenação de governo é apresentado.

4.1 Coordenação, interdependência e *design* organizacional

Consolidando as definições contidas na literatura, a aplicação do termo “coordenação” no contexto organizacional significa integração, conexão e articulação das diferentes partes que constituem um sistema, com vistas à promoção e à realização de objetivos comuns (VAN DE VEN *et al.* 1976; PETERS, 1998; REPETTO, 2009). Van de Ven, Delbecq e Koenig (1976) consideram que a premissa de que todas as organizações necessitam de coordenação consiste em um axioma elementar para a teoria das organizações.

Rodrigues (2009) destaca que o tema da coordenação, inclusive, já figurava nas produções dos autores clássicos da teoria das organizações. Taylor e Fayol, por exemplo, quando apresentaram suas contribuições sobre a ordem e estrutura nas organizações ou sobre a especialização, racionalização e divisão do trabalho, tratavam de questões atinentes à coordenação. Rodrigues (2009, p. 39), no trecho abaixo, enfatiza a pertinência do tema da coordenação no âmbito organizacional.

A necessidade de coordenação advém do facto das organizações serem constituídas por processos complexos e dinâmicos e, independentemente de assumirmos uma abordagem mais mecanicista ou orgânica, ser necessário analisar e prever o papel desempenhado por cada elemento da organização, bem como a oportunidade da sua acção. Enquanto princípio organizacional, a

coordenação esteve presente nas reflexões iniciais sobre a gestão das organizações.

O estudo da coordenação se deu em diferentes níveis e perspectivas de análise, mas a maioria dos sociólogos das organizações se engajaram no tratamento da coordenação com foco na abordagem **estrutural** no nível organizacional (VAN DE VEN; DELBECQ; KOENIG, 1976). Seguindo a linha das contribuições de Weber (1947), o foco da análise estrutural se situa nas unidades e departamentos, centralizando a discussão da coordenação quanto aos níveis de complexidade, graus de racionalização e formalização da integração funcional. Por outro lado, outros autores, cuja linha teórica tem March e Simon (1958) e Thompson (1967) como expoentes, dedicaram-se ao estudo do **processo** de coordenação, envolvendo os meios e formas que produzem coordenação (VAN DE VEN; DELBECQ; KOENIG, 1976).

Tanto na abordagem estrutural quanto na processual, é pertinente a discussão sobre a composição do sistema organizacional. Nos termos de Thompson (1967), a interdependência consiste na relação que se estabelece quando as tarefas da organização exigem que os trabalhadores atuem conjuntamente. Cheng (1983) pontua que a interdependência entre os elementos que compõem a organização constitui um pressuposto relevante para o paradigma do sistema organizacional. Essa relevância se manifesta, sobretudo, quando se verifica as implicações da interdependência para se compreender a coordenação como um requisito para o funcionamento organizacional e seu impacto na performance organizacional (CHENG, 1983).

A partir dos estudos de Taylor (1911), pode-se atestar que o conceito de interdependência está intrinsecamente associado ao processo de divisão do trabalho, já que a relação de dependência entre os componentes do sistema organizacional é provocada pela fragmentação das tarefas. Simon (1947) compreende que a divisão do trabalho é tão relevante na tomada de decisões quanto na organização da produção. Segundo o autor, a capacidade de processamento das informações pelas organizações é limitada, sobretudo frente à magnitude e complexidade dos problemas de decisão enfrentados por ela. Por isso, fatorar o sistema de decisões em subsistemas é pertinente para aumentar a capacidade de resposta às questões organizacionais.

Para Mintzberg (2011), toda atividade humana organizada exige que haja divisão do trabalho em tarefas e coordenação dessas tarefas para que a atividade seja realizada. Segundo o argumento do autor, “a estrutura de uma organização pode ser definida simplesmente como a soma das maneiras pelas quais o trabalho é dividido em tarefas distintas e, depois, como a coordenação é realizada entre essas tarefas” (MINTZBERG, 2011, p.12). Essa visão reforça que os elementos organizacionais ao se decomporem, com o objetivo de aumentar a eficiência, mantêm uma relação de interdependência.

Na mesma linha do raciocínio de Simon (1947) e Mintzberg (2011), Rodrigues (2009, p. 39) acrescenta que “o facto de termos elementos organizacionais individualmente eficientes pode não significar que, da sua acção conjunta, resulte uma organização também ela eficiente no seu todo”. A partir desse ponto de vista, os autores sugerem que a fragmentação nas organizações – seja das tarefas, dos objetivos, das decisões, da estrutura, dentre outros – requer um esforço para que essa desagregação não gere reveses, ainda que as partes logrem êxito independentemente. Por essa razão, é preciso respeitar as relações de interdependência entre as partes e empreender estratégias de conexão entre elas.

Dentre as possíveis estratégias de conexão das partes no contexto organizacional, estão aquelas direcionadas ao modelamento da estrutura organizacional. Mintzberg (2011) considera que, para o desenho da estrutura organizacional, é necessário selecionar elementos que assegurem consistência e harmonia, interna e externa, à organização. Em outras palavras, pode-se dizer que a forma como se distribui as tarefas e as coordena é relevante para garantir coesão e coerência no desempenho organizacional. Na mesma linha, Burton e Obel (2018) pontuam que a forma como se estrutura ou fragmenta o todo, bem como se define os recursos a serem alocados para as partes, interfere na forma de coordenar. Essas perspectivas estão sintonizadas aos pressupostos que dão origem ao estudo do *design* organizacional.

Para Burton e Obel (2018, p. 3) o *design* organizacional “é uma abordagem sistemática que busca alinhar estruturas, processos, liderança, cultura, pessoas, práticas e métricas para que as organizações possam cumprir sua missão e estratégia”¹². Nesse sentido, o delineamento da estrutura das organizações, bem

¹² is a systematic approach to aligning structures, processes, leadership, culture, people, practices, and metrics to enable organizations to achieve their mission and strategy.

como os elementos a ela relacionados, consiste em um ramo científico de grande relevância para a discussão sobre coordenação, pois influencia o arranjo dos componentes organizacionais, suas relações de interdependência e os processos por meio dos quais eles serão conectados. Logo, influencia a dimensão estrutural e processual da coordenação. Por essa razão, pode-se afirmar que o *design* organizacional tem impacto significativo sobre a performance da organização (DOTY; GLICK; HUBER, 1993).

Para esse estudo, adota-se a perspectiva da teoria multicontingencial do *design* organizacional, em detrimento das abordagens unicontingenciais. A perspectiva multicontingencial defende que o desenho de uma organização deve ser elaborado a partir do contexto organizacional particular, considerando uma descrição multidimensional do ambiente, incluindo componentes estruturais e humanos. Os componentes estruturais incluem metas, estratégia, estrutura e tarefas, enquanto os componentes humanos contemplam liderança, processos de trabalho e pessoas. Os componentes estruturais e humanos são coordenados a partir de sistemas de controle, sistemas de decisão, sistemas de informação e mecanismos de incentivo. Nessa abordagem, os aspectos estruturais, humanos e os mecanismos de coordenação consistem em “regras” do *design* organizacional (BURTON *et al.* 2015; BURTON; OBEL, 2018).

A partir da perspectiva multicontingencial do *design* organizacional, pode-se compreender que as organizações são delineadas em função de múltiplos fatores. A divisão do trabalho e as relações de interdependência entre as partes exigem uma coordenação eficiente, capaz de potencializar a influência do desenho organizacional no desempenho da organização. Concorrendo para os objetivos desse estudo, importa compreender alguns dos pressupostos que embasam a necessidade de coordenação, quais sejam a noção de fragmentação, interdependência dos fragmentos e a forma da articulação entre eles. Diante dessas qualificações preliminares elucidadas nessa seção, o tema da coordenação se dá como apresentado. A seguir, o estudo enfoca a aderência do tema da coordenação ao contexto da governança e da gestão pública.

4.2 Coordenação de governo

Nos debates sobre gestão pública, é comum a percepção de que a falta de coordenação e de coerência entre os departamentos e programas

governamentais figura como um dos maiores problemas enfrentados pelos governos contemporâneos (HEINTZMAN; SMITH, 1998 apud PETERS, 1998). Do ponto de vista organizacional, quando utilizada no contexto da gestão pública, coordenação se refere ao alinhamento de tarefas e esforços múltiplos visando o atingimento de um objetivo. Nesse sentido, a coordenação de governo busca, sobretudo, articular a ação das diferentes partes da organização governamental, de maneira a serem coerentes e evitarem redundâncias e sobreposições (PETERS, 1998; RODRIGUES, 2009).

Para Peters (1998), é possível compreender a coordenação em **níveis minimalistas e maximalistas**. No **nível mínimo**, a coordenação se dá quando os componentes da organização de governo estão informados e alinhados em relação às atividades dos outros componentes, de forma que não há duplicação ou interferência entre as ações. Esse entendimento se relaciona à abordagem de pesquisa microscópica acerca da coordenação, conceituada por Bouckaert *et al.* (2007), em que o foco está em uma única unidade do setor público, incluindo sua estrutura de controle e a distribuição de responsabilidades e autonomia.

No **nível maximalista** da coordenação, bem como na abordagem macroscópica, é considerado um padrão da organização de todo o governo, de forma a produzir uniformidade nas ações e programas, o que exige um “nível de onisciência e onipotência que poucos setores públicos possuem” (PETERS, 1998, p. 5). Trata-se de uma abordagem que se concentra na forma como se dá a distribuição de responsabilidades e atividades entre o governo e os outros setores da sociedade, ou entre os diferentes níveis de governo. Nesse sentido, refere-se à capacidade de *enforcement* em um sistema de múltiplos atores, com o fortalecimento de um modelo de governança multinível (PETERS; 1998; BOUCKAERT *et al.*, 2007). Segundo Diniz (1997), nesse âmbito da governança, a coordenação diz respeito ao modelo pelo qual diferentes eixos do governo conseguem se relacionar, gerando coerência e consistência na atuação governamental.

Bouckaert *et al.* (2007) acrescentam, ainda, a **abordagem “mesoscópica”** da pesquisa sobre governança e coordenação. Nesse campo intermediário entre os níveis macroscópico e microscópico, enfatiza-se como as tarefas são alocadas entre uma multiplicidade de organizações em um mesmo nível de governo. Portanto, trata-se de uma abordagem em que se avalia a conexão

interorganizacional sem necessariamente focar todo o sistema governamental, mas sim a cooperação e intersectorialidade entre as partes unitárias. Tendo em vista os objetivos pretendidos para esse estudo, o recorte maximalista/macroscópico será o de maior relevância para se analisar a coordenação de governo. No entanto, para a investigação macroscópica, pode ser pertinente a utilização instrumental das abordagens microscópica/mínima e “mesoscópica”.

Quadro 7: Níveis de abordagem sobre a coordenação

Níveis	Descrição
Microscópico/Minimalista	Coordenação entre os componentes da organização; coordenação interna
Mesoscópico	Coordenação interorganizacional; múltiplos atores em um mesmo nível de gestão
Macroscópico/Maximalista	Coordenação em um sistema interorganizacional; múltiplos atores em organizações complexas e multiníveis

Fonte: Elaborado pelo autor.

Embora os problemas de coordenação pareçam endêmicos a todas as grandes organizações ou coleções de organizações, tanto no âmbito público quanto no privado, aparentemente tais questões se intensificaram com o crescimento e complexificação das estruturas dos governos modernos (PETERS, 1998). Seidman (1970) escreveu que coordenação é a “pedra filosófica” da administração pública, aludindo a um componente mágico que transformaria a gestão no setor público. Na década de 90, Jennings e Krane (1994) registraram que a coordenação governamental é o Santo Graal¹³ do campo administrativo, adicionando uma conotação quase sagrada ao termo e reforçando o desafio a que ele remete. Nos anos 2000, e ainda hoje, a coordenação constitui um instrumento de grande relevância para a gestão pública, que permeia as mais recentes abordagens sobre governança no sistema governamental.

Na atualidade, a relevância da coordenação de governo tornou-se ainda mais notável em função de diversos fatores. Rodrigues (2009, p. 39) pontua, por exemplo, que “a crescente autonomia e especialização dos serviços públicos, a liberalização dos monopólios públicos, o nível de exigência dos cidadãos, a globalização e a nova era da sociedade de informação” reforçaram a necessidade de se desenvolver estratégias e técnicas de coordenação, capazes de aprimorar e

¹³ Diz respeito a uma lenda medieval e refere-se ao cálice utilizado por Jesus Cristo na Última Ceia. A lenda sugere que o Santo Graal possui poderes mágicos.

potencializar a capacidade de governança. Além disso, a falta de coordenação, em geral, implica em aumento de custos e redução da eficiência na prestação de serviços públicos. Em um contexto de restrição orçamentária, a eliminação de políticas públicas e outras práticas de governo redundantes e contraditórias, bem como ganhos de eficiência a partir da organização e articulação governamental, tornam-se imprescindíveis (HEINTZMAN; SMITH, 1998 apud PETERS, 1998).

A crescente complexificação das estruturas dos governos modernos, associada à conjunção dos fatores apresentados por Rodrigues (2009), estão em sintonia com a contextualização dos “problemas malditos” – *wicked problems* – apresentada por Brugué, Canal e Paya (2015). Para os autores, as administrações públicas do século XXI se veem submetidas a novos desafios, os quais demandam respostas eficientes e inteligentes. Esses desafios engendram um sistema de alta complexidade, com múltiplos atores que se relacionam intensamente, e sobre os quais incidem variáveis multissetoriais (AXELROD; COHEN, 2001; BRUGUÉ; CANAL; PAYA, 2015).

Os *wicked problems* também são reconhecidos na literatura como adversidades que provocam uma crise de legitimidade nos *outputs* do sistema governamental. Isso porque parecem extrapolar as capacidades da administração e das políticas públicas, ou seja, parecem impor barreiras à governança, difíceis de transpor ou superar. Diante disso, intervenções públicas eivadas sob a racionalidade tecnocrática clássica¹⁴, que buscam simplificar e reduzir os problemas a abordagens unidimensionais, mostram-se inadequadas à natureza multissetorial e multidimensional dos “problemas malditos”. (HAY, 2007; BRUGUÉ; CANAL; PAYA, 2015).

Necessita-se, para tanto, incrementar inteligência administrativa à gestão pública, a partir do que seriam facilitados e gerenciados os contatos, as interações, as relações e os diálogos entre os atores de interesse. Brugué, Canal e Paya (2015) recorrem às contribuições de Habermas (1999) para introduzir a racionalidade comunicativa como complemento ao paradigma da racionalidade tecnocrática, de forma a fazer prosperar um fluxo de conhecimento e coordenação necessários em contextos de complexidade. Nesse sentido, em um sistema com o dinamismo e imprevisibilidade das interações, tal como os governos contemporâneos configuram,

¹⁴ Aqui entendida como uma racionalidade instrumental, fundada na ótica positivista, em que a legitimação das práxis é exclusivamente derivada da técnica (HABERMAS, 2009).

estímulos que promovam coordenação parecem ser altamente relevantes como respostas à complexidade experimentada (AXELROD; COHEN, 2001; CILLIERS, 2005; BRUGUÉ; CANAL; PAYA, 2015).

No sentido dessa discussão, Martins (2004) apresenta e descreve o fenômeno da fragmentação, qualificando-o como fruto do contexto de crescente complexidade e dinamismo no ambiente institucional da gestão pública. Segundo o autor (2004, p. 3), “a fragmentação pode ser atribuída à falta de coerência, consistência e coordenação” na governança. Trata-se de um fenômeno que resulta do grau de eficiência promovidos por fatores de convergência estruturais, que, por sua vez, interferem na coordenação, na consistência e na coerência das políticas, programas ou projetos de governo. Seguindo as proposições trazidas pela OCDE acerca da coerência nas políticas, Martins (2004) diferencia esses três conceitos – coordenação, consistência e coerência – com o objetivo de caracterizar o processo de “integração”, o qual entende necessário para lidar com o fenômeno da fragmentação.

A coerência “envolve a promoção sistemática de ações que se reforcem mutuamente nos diferentes órgãos de governo, criando sinergias para a realização dos objetivos definidos” (MARTINS, 2004, p. 3). Para a OCDE (2003), a coerência remete à harmonia entre as políticas governamentais e pode ser compreendida a partir de duas perspectivas: holística e específica. No primeiro caso, enfoca-se o sistema governamental, enquanto o segundo, os processos e resultados das políticas. A figura abaixo ilustra a coerência como um processo, sendo a consistência e a coordenação condições que o sustentam.

Figura 4: Pirâmide da Integração



Fonte: Martins (2003).

Nos termos da OCDE, a coerência nas políticas governamentais possui três dimensões: horizontal, vertical e temporal. A dimensão horizontal busca fazer com que as diversas políticas, de diferentes áreas e departamentos, se apoiem e se combinem concatenando o governo como um todo. A dimensão vertical contempla a coerência entre as entidades autônomas e os demais níveis de governo, encampando atores de esferas diferentes. Por sua vez, a coerência temporal busca assegurar a continuidade e efetividade das políticas no tempo e a manutenção dos planos de longo prazo (OCDE, 2003; MARTINS; 2004). Para os fins desse estudo, a perspectiva holística e a dimensão horizontal acerca da coerência serão as mais relevantes para a análise que se sucederá.

Como bem ilustra a figura, a coordenação e a consistência constituem aspectos relevantes para se produzir a coerência governamental, isto é, são entendidos como componentes de um todo maior (coerência), a serem mobilizados em busca do objetivo principal (integração), como resposta a um problema central (fragmentação). Nessa linha, a coordenação possibilita que os sistemas institucionais e gerenciais envolvidos nas políticas atuem juntos cooperativamente, e a consistência evita contradições e incongruências nas políticas. O trecho abaixo sintetiza o raciocínio acerca da combinação entre coerência, consistência e coordenação:

Enquanto a coordenação, geralmente, é um conjunto de arranjos formais para promover a cooperação, a consistência vai além e está baseada em processos de formulação de políticas compatíveis. A coerência consiste em avançar esse processo de integração e examinar a qualidade do produto resultante desse processo. Implica dedicar atenção às decisões vitais tomadas dentro e fora do governo (OCDE, 2003, p. 12).

Notadamente, os processos teóricos elaborados pela OCDE (2003) e reforçados por Martins (2004) com o objetivo de consolidar as terminologias utilizadas são relevantes e devidamente fundamentados. No entanto, na tentativa de compatibilizar os referenciais relacionados ao tema da coordenação de governo, para esse estudo, os conceitos de coordenação, coerência e consistência serão incorporados à abordagem sobre coordenação, sem maiores distinções.

Considerando o contexto de complexidade em que os desafios da gestão pública prosperam e a discussão tecida sobre o fenômeno da fragmentação, a pertinência do tema da coordenação de governo se confirma. O contexto sociopolítico que acomete a governança no setor público, bem como a intrincada

composição das políticas governamentais, sugerem que a coordenação de governo se enquadra como uma temática de natureza técnico-política.

Gomes (2010) destaca que a coordenação nas organizações públicas não se limita a questões administrativas, as quais se encontram no âmbito técnico. Segundo o autor, as organizações dispõem de soluções e ferramentas técnico-administrativas que objetivam manejos na estrutura organizacional, arranjos na estratégia e no planejamento e padronização de procedimentos e resultados. Esses recursos, oriundos do emprego das teorias organizacionais, fornecem condições para lidar com os problemas de coordenação no nível técnico, mas, tal como defende Garnier (2005), a coordenação de governo extrapola o nível técnico; é também uma questão política. Nas palavras do autor,

a coordenação é tanto um processo que requer instrumentos técnicos para assegurar a eficiência e a eficácia através de alienações indispensáveis para o alcance dos objetivos particulares de cada caso; como um processo inevitavelmente tenso e conflituoso, que requer mecanismos políticos para manejar razoavelmente bem esses conflitos. A mistura de ambos os aspectos, técnico e político, é que permite obter congruência cognitiva e congruência operacional ao redor das políticas públicas (GARNIER, 2005, p. 2).

Nessa linha, a coordenação é configurada como resultado de um conjunto de mecanismos e procedimentos voltados à composição ou articulação das decisões e ações dos entes governamentais, tanto políticos quanto burocratas. Para tanto, é necessária a integração de métodos de concertação de interesses na tomada de decisão aos instrumentos técnicos de gestão, conciliando esforços políticos e técnicos. Dessa forma, além dos instrumentos administrativos, aspectos da estratégia política são importantes para que se possa obter resultados intercomplementares e consistentes em um projeto de longo prazo (GARNIER, 2005; REPETTO, 2009; GOMES, 2010). Repetto (2009) defende que o fato de a coordenação envolver aspectos técnico-político é evidenciado pela necessidade de conciliação entre a alta cúpula do governo e a burocracia:

A coordenação constitui um processo técnico e político. Os melhores instrumentos burocrático-administrativos geram poucos resultados se faltar um direcionamento político estratégico. Ao mesmo tempo, qualquer 'roteiro de prioridades' que possa ser estabelecido a partir das esferas decisórias do sistema político e da alta administração do Estado terá que ser deixado de lado se não houver funcionários bem treinados e motivados com recursos cognitivos e tecnológicos

suficientes para traduzir em prática as orientações políticas definidas como parte do jogo político democrático (REPETTO, 2009, p. 12).¹⁵

Tendo em vista o caráter técnico-político da coordenação de governo, cabe direcionar atenção aos mecanismos e meios por meio dos quais a coordenação é produzida. A próxima seção focaliza esse assunto, elencando e detalhando um conjunto de elementos que contribuem para construção da capacidade de coordenação de governo.

4.3 Elementos de coordenação

A fragmentação e as relações de interdependência que resultam da desagregação das estruturas, dos processos e dos recursos no ambiente organizacional demandam expedientes que visem a conjunção das partes. Thompson (1967) menciona que, no contexto de interdependência, a coordenação sucederá com tal ajuntamento a partir do emprego de artifícios diversos. A natureza desses artifícios é variável, bem como são os tipos de interdependência e os graus de desagregação. Nesse momento, importa apresentar os principais artifícios que interferem na integração organizacional, os quais aqui serão denominados “elementos de coordenação”.

No intento de clarificar esses elementos de coordenação, foram colecionadas as contribuições de diversos autores que tratam da articulação das organizações, na busca da coesão e coerência funcional. Pode-se encontrar na literatura várias estratégias e técnicas voltadas para a compatibilização da ação dos organismos, conhecidos como esquemas de coordenação, formatos de coordenação, fatores de integração, mecanismos de governança (RODRIGUES, 2009). Todas elas, embora organizadas em tipologias diversas, consistem em meios de ligação de uma organização ou em uma rede, incluindo os centros de decisão (WENDT, 1995). Com vista aos objetivos deste trabalho, os elementos de coordenação considerados abrangem aspectos internos das organizações, externos a ela e interorganizacionais, possibilitando o exame macro e microscópico do tema,

¹⁵ Coordinar constituye a la vez un proceso técnico y político. Los mejores instrumentos burocrático-administrativos pocos resultados generarán si falta una direccionalidad política estratégica. A su vez, cualquier “hoja de ruta de prioridades” que pueda establecerse desde los ámbitos de decisión del sistema político y la alta dirección estatal habrá de quedarse a mitad de camino de no contar con funcionarios bien entrenados, motivados y con recursos cognitivos y tecnológicos suficientes como para plasmar en la práctica esos rumbos políticos fijados como parte del juego político democrático.

bem como a aplicação adequada desse referencial teórico ao contexto governamental.

No âmbito da gestão pública, retomando a perspectiva da fragmentação de Martins (2003, 2004), pode-se considerar a questão da coordenação nas políticas de um mesmo subsistema e entre diversos subsistemas como um resultado desejável associado a elementos estruturais dos processos de formulação e implementação de políticas. Nesse sentido, o autor, em uma perspectiva prescritiva, foca em como “estabilizar os processos, como estabelecer estruturas capazes de gerar mais convergência e ‘concertação’, diminuindo-se a fragmentação e a perda de racionalidade” (MARTINS, 2003, p. 79). Os esforços envolvidos nessa concertação constituem referências relevantes para a governança, incidindo diretamente sobre o desempenho governamental.

Sob o ponto de vista da governança, Gaetani (2008, p.39) considera que a coordenação “possui uma dimensão de indução e uma capacidade de colocar uma série de vetores alinhados”. Os vetores mencionados por Gaetani (2008) podem ser associados às variáveis ou fatores estruturadores fragmentadores propostos por Martins (2003), os quais influenciam a criação de convergência. Para esse autor, **liderança executiva, estrutura, ajustamento mútuo, processos, pessoas, estratégia** são elementos que compõem o modelo analítico a partir do qual a coordenação governamental está subjugada. A seguir, serão detalhadas essas variáveis e fatores estruturadores, bem como outros elementos de coordenação adjacentes.

Motta (2000) avalia que a **liderança executiva** contempla duas perspectivas principais: poder e visão. O poder organizacional envolvido na negociação de um projeto e na influência dos liderados contribui para a integração, bem como a função visionária da liderança, capaz de direcionar e racionalizar um posicionamento estratégico. Nesse sentido, “o líder investe no poder existente nos liderados, rearticulando este poder com o poder de si próprio (e de seu cargo) para obter uma aliança grupal no que tange a objetivos comuns” (MOTTA, 1991, p. 211). Trata-se de uma atuação que gera convergência pois cria um ambiente que influencia as outras pessoas de forma direta (HAMMER, 1997).

A liderança executiva não está sediada em quem executa e empreende os esforços de execução, mas na liderança de governo, exercida pela autoridade executiva principal (MARTINS, 2003). No entendimento de Peters e Pierre (2010) e

Gaetani et al. (2015), a posição de alto escalão no governo pode ambientar o ponto central de suporte à coordenação no governo, já que “os políticos podem recorrer à sua liderança e seus recursos de poder conferidos pelo cargo para mudar aspectos culturais ou mesmo alguns padrões e processos” (AMBRÓZIO, 2017).

O foco da coordenação horizontal está no centro do governo, incluindo o executivo principal e as agências centrais relacionadas. Nesse âmbito, o núcleo central de governo articula e provém meios para a promoção da coordenação. Peters (1998), a partir das experiências de governos nacionais, menciona alguns desses meios associados à liderança executiva, citando a equipe do executivo-chefe, as agências centrais, os gabinetes, e os ministros como elementos relevantes para essa integração governamental.

A sobrecarga dos chefes executivos reduz o seu tempo disponível para atuar na coordenação de todas as ações governamentais. Diante disso, equipes e organizações executivas focadas em contribuir para essa coordenação são desenvolvidas nos centros de governo, incluindo a equipe pessoal do titular executivo e órgãos de monitoramento e coordenação, como escritórios de projetos e conselhos. Essas organizações executivas favorecem o gerenciamento transversal das políticas e tendem a ser flexíveis, podendo criar forças-tarefa e estruturas temporárias para atuarem sobre questões específicas (PETERS, 1998).

Por outro lado, atribuir a função de coordenação estritamente a este nível de governo pode centralizar decisões, em um contexto em que a descentralização se apresenta como uma das tônicas da governança (KLJIN, 2010). Além disso, essa centralização pode agravar questões derivadas de escalões mais baixos do governo, em função de uma eventual perda de informação no trâmite hierárquico (PETERS, 1998).

Além das equipes executivas, as agências centrais também contribuem para alcançar a coordenação a partir do centro de governo. Marshall e Cashaback (2001) definem as agências centrais como organizações que detêm autoridade legítima substancial para dirigir e intervir nas atividades de departamentos. Segundo Peters (1998), a essas agências competem assuntos de ordem orçamentária, política, de gestão de pessoas, dentre outros, os quais devem ser reportados ao executivo-chefe e devem estar associados à execução das prioridades governamentais. Nesse particular, as agências podem gerar conflitos entre as áreas

meio e finalística de governo, em função de um eventual descolamento entre as expectativas e prioridades desses atores.

Outro artifício, os gabinetes, tal como apresentados por Marshall e Cashaback (2001), consistem em núcleos centrais de governo em que os principais atores da formulação e prestação de serviços estão envolvidos, como os ministros e secretários de estado medulares. Para Peters (1998), a gestão das questões transversais fica facilitada, embora a cooperação possa ser enfraquecida na hipótese de os atores protegerem os interesses de seus departamentos prioritariamente ou exclusivamente.

Duas estratégias para lidar com essa situação são o desenvolvimento de “gabinetes internos”, com maior amplitude temática, estimulando abordagens mais abrangentes e integradas ou a definição de comitês internos, que estabelecem prioridades e políticas de coordenação temáticas (MACKIE; HOGWOOD, 1985). Nesse segundo caso, Peters (1998) aponta para a possível necessidade de coordenação das instâncias de coordenação (no caso, os comitês dos gabinetes com áreas temáticas), dada a transversalidade dos temas e a necessidade de coordenação entre eles.

Ainda no campo da liderança executiva, os ministros também constituem elementos relevantes para a integração governamental. Peters (1998) menciona que atribuir a função de coordenação a ministros que não sejam responsáveis por uma área governamental específica ou agregar às atribuições de um ministro a função de coordenação são formas de aprimorar a coordenação no centro de governo. Em ambos os cenários, há desvantagens. No primeiro caso, um ministro em uma base de poder departamental pode não ter influência suficiente no gabinete, fragilizando sua atuação na coordenação. No segundo caso, pode haver sobrecarga de atribuições e baixa priorização dos esforços de integração (PETERS, 1998).

A definição de ministros juniores também é um artifício ponderado por Peters (1998) como potencial gerador de coordenação. Nesse caso, esses atores exerceriam o papel de coordenação dos ministérios, articulando as ações da pasta e potencialmente favorecendo a articulação dos programas. No entanto, é possível que esse mecanismo recaia no problema de baixa influência no gabinete, experimentado também por ministros sem pasta temática, fragilizando o seu papel de coordenação.

Na linha desses artifícios, mobilizados no núcleo central de governo para gerar coordenação interna, Campbell e Peters (1988) sugerem quatro estilos de liderança executiva exercidos pelo alto escalão dos governos, os quais propiciam maior ou menor integração. Para Martins (2003), o estilo de prioridade e planejamento, em que há a liderança de um programa de governo consistente, baseado em subsídios coerentes das unidades subordinadas, bem como o estilo de sobrevivência política, em que a cúpula de governo intervém mais diretamente nas unidades operacionais com o objetivo de melhorar o desempenho, são estilos que geram maior integração das políticas.

Por outro lado, ainda segundo Martins (2003), a corretagem política e o estilo da política administrativa são padrões mais fragmentadores. No primeiro estilo, a liderança executiva investe em um programa de governo modesto, conduzido com baixa coordenação das agências governamentais, o que exige maior independência das unidades subordinadas. O estilo da política administrativa, por sua vez, se dá em um contexto político delicado, em que a chefia executiva se dedica mais à administração de crises e menos à condução de um programa consistente de governo (MARTINS, 2003).

Os estilos de liderança, assim como os artifícios mencionados que podem ser mobilizados pelo núcleo central de gestão, influenciam a geração de maior ou menor conexão e adesão entre as partes do governo. Nesse sentido, a liderança executiva e seus expedientes correlatos consistem em elementos potencialmente determinantes para o propósito de integração governamental. As questões atinentes à liderança executiva estão sensivelmente relacionadas aos aspectos derivados da estrutura dos governos e das suas propriedades. Nesse sentido, é pertinente considerar os elementos de coordenação vinculados a esse quadrante de variáveis.

Nos termos de Martins (2003), a **estrutura**

constitui o conjunto de unidades organizacionais (órgãos e entidades) arranjados de uma tal forma (dispondo as unidades em diferentes posições hierárquicas para desempenhar diferentes funções) que define um padrão de interação entre as partes envolvidas. A configuração da estrutura, na medida em que define formas de relacionamento entre suas partes constitutivas, é um fator essencial de convergência (MARTINS, 2003, p. 99).

Nesse domínio, a noção de interdependência é ainda mais pertinente, tendo em vista a direta relação que essa condição possui com a definição do *design* organizacional. Como pontuou Martins (2003), essa definição do *design*

organizacional, para além do aspecto formal da organização das unidades organizacionais, interfere na forma de engendramento dos componentes estruturais. Burton e Obel (1998) avaliam que esse delineamento da estrutura especifica a configuração, complexidade, formalização, centralização, coordenação e controle nas organizações.

Para os fins pretendidos nessa seção, o foco aqui se centra na relação entre (1) a estrutura e (2) a coordenação e o controle. Shiraishi (2009) considera que a coordenação e o controle se referem à forma como se dão as interações resultantes das diferenciações estruturais de uma organização. Segundo o autor, há duas facetas relevantes a se considerar quanto à coordenação e ao controle: a garantia da existência de informação relevante no tempo certo para a adequada tomada de decisões e a garantia de que as decisões sejam implementadas. Essa coordenação é possibilitada a partir de diversos arranjos estruturais, utilizando estratégias que perpassam desde a supervisão direta até a composição de grupos autônomos de trabalho, por exemplo (BURTON; OBEL, 1998; PETERS, 1998; HALL, 2004).

Além daqueles associados à liderança executiva, Peters (1998) menciona alguns artifícios relacionados à estrutura que contribuem para a geração de coordenação. Para Peters (1998), a criação de superministérios é um desses recursos. Nesse formato, são incorporados uma gama de programas e políticas compatíveis com as estruturas departamentais. Dessa forma, “assumindo que essas carteiras são relativamente homogêneas, o governo deve ser capaz de produzir congruência interna substancial de políticas” (PETERS, 1998, p. 32)¹⁶. No entanto, apesar do ganho aparente, há a necessidade de se conduzir uma estrutura subministerial significativa, o que consiste em um desafio de coordenação, tendo em vista o possível grande número de divisões internas. Além disso, pode haver implicações políticas e de gestão negativas em função da combinação de diversos programas sob uma única grande unidade.

A implementação de arenas como os comitês assessores e os conselhos de entidades não-governamentais faz incidir sobre a estrutura governamental um conjunto característico de interações e relações, as quais influenciam a coordenação governamental. Essas estruturas integram unidades organizacionais de diferentes

¹⁶ assuming that these portfolios are relatively homogeneous, the government should be able to produce substantial internal congruence of policy.

setores do governo e externos ao governo, possibilitando uma representação dos grupos de interesse dos programas. Nessas instâncias, a tomada de decisão é consensual e propositiva. No caso dos comitês extragovernamentais, o objetivo principal está relacionado à harmonização entre a atuação das organizações não-governamentais e os programas governamentais, conduzindo a promoção de ideias e interesses das entidades no mesmo sentido em que as políticas governamentais forem orientadas e supervisionadas (PETERS, 1998).

Também no campo da estrutura, o desenvolvimento de organizações interministeriais é outro meio de coordenar as ações e programas e promover um formato adequado para lidar com as questões transversais de governo. Segundo Peters (1998, p.35), “todos os governos possuem uma forma de governança interministerial, ainda que difiram na extensão em que essas estruturas estão articuladas e o poder que elas podem exercer sobre as políticas”¹⁷. Na mesma linha, estão os comitês interdepartamentais, que funcionam como estruturas flexíveis e conectoras em diferentes escalões do governo. Nesse caso, a coordenação das questões transversais é tratada de forma menos orgânica e mais formalizada pela estrutura.

Associados às estratégias intersetoriais de coordenação, as forças-tarefa e os grupos de trabalho constituem artifícios capazes de gerar coordenação a partir da estrutura de governo. Em alguns casos com autoridade executiva, esses arranjos são delineados com o intuito de identificar e esclarecer alguma questão de grande relevância e de natureza transversal (TIMSIT, 1988). Segundo Peters (1998), trata-se de um esforço temporário e, por vezes, urgente, que exige respostas claras e rápidas para um problema específico. Pelo caráter temporário, com foco em uma resposta pontual para um problema delimitado, as forças-tarefa e grupos de trabalho são instrumentos relevantes para se gerar coordenação no governo, sobretudo pelo fato de solucionarem circunstâncias de baixa previsibilidade e informações fragmentadas (PETERS, 1998).

Todos esses artifícios mencionados consistem em mecanismos de integração lateral, isto é, visam estabelecer a harmonia dos atos da organização (FAYOL, 1981). Considerando tanto a perspectiva da integração horizontal, quanto da vertical – derivada do design organizacional –, Galbraith (1967) destaca quatro

¹⁷ All governments have some form of interministerial governance, although they differ in the extent to which those structures are articulated and the power they can exercise over policies.

principais mecanismos de conexão em uma organização: estruturas matriciais, centros de poder formais integradores, contato direto entre gestores e grupos de trabalho conjuntos.

As estruturas matriciais conciliam o uso de duas ou mais formas de estrutura. Ao desenvolver uma estrutura matricial, não há a escolha de uma base de agrupamento em detrimento de outra, já que ambas são incorporadas (MINTZBERG, 2009). Dessa forma, é possível produzir um arranjo que favoreça as interações organizacionais e maior flexibilidade. Centros de poder integradores também geram convergência, pois funcionam como um ponto focal da estrutura que norteiam e facilitam a conexão das partes. Nesse aspecto, há destaque para a figura da liderança e a forma com que se faz uso da estrutura organizacional enquanto suporte formal para o papel de coordenação.

Galbraith (1967) também menciona que a comunicação direta entre gestores funciona como um mecanismo de coordenação relevante, pois o estabelecimento de redes de relações contribui para a organização do trabalho. Além disso, o sistema de comunicação constitui componente vital da organização, em especial entre os gestores, cujas atribuições e responsabilidade dependem de um fluxo de informações apurado (VASCONCELLOS, 1989). Por sua vez, os grupos de trabalho conjuntos, integram os atores de interesse e alinham os entendimentos, gerando coordenação.

Esses mecanismos apresentados por Galbraith (1967) estão em plena sintonia com aqueles identificados por Peters em 1998 a partir das experiências nos governos nacionais. Os elementos de coordenação relacionados à liderança executiva e à estrutura, tais como agências centrais, gabinetes, ministros, conselhos, organizações intersetoriais, forças-tarefa, dentre outros, incorporam nitidamente os mecanismos apontados por Galbraith (1967) enquanto ferramentas capazes de promover integração entre as partes de uma organização.

Ainda no campo da estrutura, Mintzberg (2011) também oferece importantes contribuições acerca dos mecanismos de coordenação nas organizações. Em uma concepção formalista, o autor propõe cinco mecanismos por meio dos quais as tarefas fracionadas pela divisão do trabalho em uma estrutura se conectam: ajustamento mútuo, supervisão direta, padronização dos processos de trabalho, padronização dos resultados do trabalho e padronização das habilidades

dos trabalhadores. Para Mintzberg (2009, p. 14), “estes devem ser considerados os elementos mais básicos da estrutura, a ‘cola’ que mantém as organizações unidas”.

O **ajustamento mútuo** decorre do processo de comunicação informal, o que qualifica este mecanismo como o mais básico dentre os propostos por Mintzberg (2011). Trata-se de um mecanismo simples, utilizado em organizações de pequeno porte, em que o fluxo de comunicação informal é facilitado, ou em organizações altamente complexas, que exigem grande especialização e capacidade de adaptação contínua e mútua entre os atores. Nessas circunstâncias, a comunicação e o controle informais se dão sem distinção hierárquica e viabilizam o ajustamento do desempenho das funções e tarefas entre os membros da organização (MINTZBERG, 2009).

No campo das políticas públicas, Lindblom (1959) trata do ajustamento mútuo como uma forma de cooperação e articulação entre diversos atores políticos, sem a intervenção direta de uma liderança ou arranjos estruturais formais. Essa definição caracteriza um modelo de autocoordenação, em que as decisões tomadas se compatibilizam, sem prejuízos para a integridade organizacional.

Um conjunto de decisões é coordenado se ajustamentos são feitos de tal modo que as consequências adversas das decisões de qualquer um sobre as decisões de outros no mesmo conjunto são em alguma extensão evitadas, reduzidas, contrabalançadas ou superadas [...] As pessoas podem se coordenar entre si sem ninguém as coordenar, sem um propósito comum dominante, e sem regras que especifiquem plenamente suas relações mútuas (LINDBLOM, 1965 apud SCHARPF 1997, p. 246).¹⁸

Na abordagem de Lindblom (1959), são descritas diferentes formas de ajustamento mútuo, sendo elas enquadradas como variedades de coordenação não-negociadas e variedades de coordenação negociada. Scharpf (1997) avalia que essa abordagem tem fundamentos da teoria dos jogos¹⁹, pois considera as intenções e expectativas dos atores em um jogo de natureza política, ainda que não incorpore o viés quantitativo da teoria. Nos termos de Martins (2004, p. 8), a coordenação negociada “é o terreno do acordo voluntário, a partir do qual as partes esperam atingir uma condição melhor que a condição em que não há acordo, seja

¹⁸ A set of decisions is coordinated if adjustments have been made in such a way that the adverse consequences of any one decision for other decisions in the set are to a degree and in some frequency avoided, reduced, counterbalanced, or outweighed. People can coordinate with each other without anyone’s coordinating them, without a dominant common purpose, and without rules that fully prescribe their relations to each other.

¹⁹ A teoria dos jogos é uma teoria matemática criada para se modelar fenômenos que podem ser observados quando dois ou mais “agentes de decisão” interagem entre si (SARTINI *et al.* 2004).

por negociação, barganha, discussão, compensação ou reciprocidade”. Por outro lado, as formas não-negociadas, na indisponibilidade de convenções, necessitam situações cooperativas para prosperarem positivamente, ou podem levar a armadilhas (MARTINS, 2003).

Essas formas de coordenação complementam, em uma dimensão política, a perspectiva do ajustamento mútuo enquanto mecanismo de coordenação estrutural proposto por Mintzberg (2011). Todas essas qualificações corroboram a inclusão do ajustamento mútuo como fator estrutural de integração na tipologia de Martins (2003). Para o autor, importa identificar que tipo de mecanismo de ajustamento atua sobre as políticas, de maneira a perceber como essas formas de relacionamento e tomada de decisão influenciam a geração de maior ou menor convergência. Notadamente, as formas de coordenação negociadas são mais integradoras que as formas não-negociadas (MARTINS, 2003).

Retomando a tipologia de Mintzberg (2011), além do ajustamento mútuo, o autor identifica a supervisão direta como outro mecanismo de coordenação. Quando a organização extrapola seu estado mais simples, segundo Mintzberg (2011), uma pessoa passa a ser responsável pelo trabalho de outras, fornecendo instruções e monitorando as atividades, o que caracteriza a supervisão direta. Nessas circunstâncias, os ajustes mútuos são insuficientes para coordenar o trabalho, sendo necessária a delegação de um supervisor e a definição de canais formais para o devido monitoramento das tarefas. Quanto a esse mecanismo, destaca-se o incremento na formalização e na disposição hierárquica na estrutura organizacional (RODRIGUES, 2009).

Para Mintzberg (2011), o trabalho em uma organização pode ser coordenado sem ajuste mútuo ou supervisão direta, por meio da sua padronização. Esse tipo de mecanismo possibilita que a coordenação seja obtida previamente ao trabalho, uniformizando os aspectos envolvidos nas atividades. Dessa forma, “os próprios processos do trabalho, os *outputs* do trabalho, ou *inputs* para o trabalho – as habilidades (e o conhecimento) das pessoas que fazem o trabalho – podem ser desenhados para atender aos padrões predeterminados” (MINTZBERG, 2009, p. 16).

A padronização dos processos, um dos mecanismos de padronização, ocorre quando o conteúdo do trabalho é especificado ou programado. Dessa maneira, há a uniformização da execução das tarefas, por meio de fluxos de

processos claros, treinamentos, capacitações, manuais, roteiros, formulários-padrão, dentre outros, evitando manobras distintas e atividades descoordenadas. A devida comunicação do padrão dos processos cria condições para que os procedimentos e tarefas da organização sejam organizadas de forma a integrar as ações e torná-las mais eficientes. Nesse mecanismo, a comunicação deve ser formal, e o controle se dá a partir do acompanhamento do planejamento previsto e da execução real (RODRIGUES, 2009).

Assim como os processos, os *outputs* também podem ser padronizados de forma a gerar coordenação na organização. Esse mecanismo vigora, segundo Mintzberg (2011), quando os resultados do trabalho, como o desempenho e o produto pretendidos, são especificados e programados. Dessa forma, há a definição prévia das expectativas e dos produtos finais a serem alcançados, sem que necessariamente sejam definidos os intermédios para tanto. Assim, “a atenção recai na prossecução e obtenção dos resultados pré-definidos” (RODRIGUES, 2009, p. 20). Esse alinhamento prévio, fixado a partir do resultado final, gera coordenação, pois possibilita que as tarefas e atividades, mesmo que fragmentadas, constituam, ao fim dos processos, os resultados esperados.

Por sua vez, os *inputs* para o trabalho também podem ser padronizados. Nessa modalidade, os trabalhadores são o foco da padronização, pois as suas habilidades e o conhecimento que dominam passam a ser centrais para se gerar coordenação na organização. Assim, segundo Mintzberg (2011), com esse mecanismo, os *inputs* – aqui entendidos como os insumos humanos envolvidos no trabalho – são especificados e padronizados. A profissionalização, a capacitação e o treinamento dos trabalhadores, bem como a realização de processos de seleção pautados na experiência, habilidades e competências dos candidatos, por exemplo, possibilitam à organização uma padronização dos *inputs*. Sendo assim, segundo Rodrigues (2009), nos casos em que as tarefas a serem desempenhadas forem altamente complexas, a padronização de procedimentos e dos resultados esperados pode ser insuficiente, sendo necessário um controle sediado nas capacidades de ação dos profissionais envolvidos.

Para Rodrigues (2009), Mintzberg, por meio da explicação dos mecanismos de coordenação, aponta como as estruturas organizacionais funcionam na divisão e na conjunção do trabalho no ambiente organizacional. Os cinco mecanismos de coordenação sugeridos por Mintzberg (2011) parecem dialogar

essencialmente com a proposição de Martins (2003) que defende a estrutura como um fator de integração das políticas. No entanto, além da estrutura, os mecanismos de coordenação de Mintzberg (2011) também contribuem para vislumbrar os processos como outro relevante fator de integração, como bem aponta Martins (2003).

Com efeito, três das cinco formas básicas de coordenação propostas por Mintzberg (1995) estão relacionadas aos processos: a) padronização dos processos; b) padronização dos resultados; e c) padronização das habilidades. Processos padronizados significam especificação e programação dos procedimentos ou tarefas. Dessa forma, a integração de atividades se dá no nível do projeto, na prancheta. A padronização dos resultados também é uma forma de geração de convergência, na medida em que as partes envolvidas com sua produção tenham clareza do produto final ou padrão de desempenho. A integração por padronização de resultados desempenha função integradora análoga à estratégia. A integração pela padronização das habilidades consiste, diferentemente da padronização dos procedimentos ou resultados, na padronização das pessoas envolvidas no processo, em particular no que se refere ao conhecimento sobre que habilidades devem ser aplicadas em determinadas circunstâncias para se enunciar ou resolver problemas (MARTINS, 2003, p. 107-108).

Os **processos** podem se constituir em elementos de coordenação pelo fato de versarem sobre “acordos operacionais” a respeito de um valor agregado (MARTINS, 2003). Na medida em que, por vezes, abrangem campos institucionais diversos em uma cadeia organizacional, os processos preenchem o “espaço em branco” entre as unidades do organograma e possibilitam uma “cadeia de agregação de valores” (BRACHE; RUMMLER, 1995). Nesse sentido, os processos criam condições para que as partes se interconectem, a partir de um conjunto de intervenções complementares previamente especificadas, com vistas a agregar valor, cada qual com a sua respectiva contribuição. Isso é possível pois os processos se instituem a partir de uma ordenação específica das atividades de trabalho no tempo e no espaço, sendo dotados de uma sequência lógica, a qual pressupõe *inputs* e *outputs*, começo e fim (DAVENPORT, 1994).

Peters (1998) defende que a coordenação governamental também pode ser aprimorada a partir de uma variedade de processos ou procedimentos. Para tanto, depende do comprometimento dos atores relevantes para o alcance dos objetivos de coordenação, os quais são compelidos a lidarem com as implicações das escolhas políticas nas organizações. Nesse sentido, processos governamentais centrais podem interferir na promoção de coordenação, seja por insumos ou por

produtos. Sendo assim, os elementos de coordenação relacionados a recursos orçamentários, financeiros, humanos e ao controle, avaliação e monitoramento se dispõem como referências pertinentes para a coordenação governamental (PETERS, 1998; MARTINS, 2003).

Dentre esses elementos de coordenação oriundos dos processos governamentais está o orçamento público. Em termos monetários, o orçamento reflete as prioridades e escolhas do governo e, por isso, pode ser um instrumento central para definir a coordenação das decisões governamentais e da distribuição qualitativa dos recursos financeiros, sobretudo em um contexto de restrição orçamentária. Com foco na priorização e definição das políticas e programas por meio do orçamento, a coordenação pode ser alcançada de duas formas. A primeira delas consiste em uma abordagem tecnocrática, relacionada ao orçamento por programas. Nesse caso, há uma avaliação dos custos e dos benefícios relativos, bem como uma análise da relação do gasto com outros programas e objetivos governamentais. Outra forma de coordenação se dá por meio do exame das solicitações de recursos pela alta gestão, em que os gastos devem ser justificados e defendidos pelos solicitantes, a partir do que se impõe uma priorização coletiva dos gastos públicos (PETERS, 1998).

A partir dessa lógica orçamentária, é possível compreender que a coordenação também pode ser prejudicada em função da baixa cooperação e articulação entre os eixos governamentais. Peters (1998, p. 39-40) explica:

No ambiente político e fiscal contemporâneo, lidar com o orçamento implica em reduzir gastos e alocar recursos entre finalidades concorrentes. Esse fator, por sua vez, tende a reduzir a disposição das organizações em investirem na coordenação por meio do processo orçamentário. Quando há uma realidade fiscal de financiamento reduzido, as organizações tendem a recuar para seus redutos e a não querer estender seus domínios para ajudar a alcançar objetivos mais amplos, abrangendo todo o governo.

Além do orçamento, a revisão regulatória também consiste em um importante procedimento potencial para a coordenação governamental. A emissão de novos regulamentos, bem como a revisão e suspensão daqueles já existentes, podem servir como importantes instrumentos para o monitoramento e o controle da legislação secundária (PETERS, 1998). Com isso, é possível coordenar as atividades da burocracia e compatibilizar os termos dos regulamentos com o programa governamental. Notadamente, quanto maior a autonomia dos órgãos

governamentais na elaboração desses instrumentos, maior a necessidade de um procedimento eficiente de revisão regulatória (PULLEN, 1994).

Esse mecanismo de coordenação guarda afinidade com a função do arcabouço institucional legal na coordenação governamental. Garcia (2015) define que esse conjunto de regras, mecanismos e processos norteiam os atos administrativos e as condutas políticas. Nesses termos, Santos e Vieira (2013, p. 16) consideram a regulamentação como uma estratégia de controle político entendida como “a adoção de uma norma jurídica que delimita, para os gestores públicos, o conteúdo e o formato exato da implementação de uma política pública”. Dessa maneira, os instrumentos legais, bem como a forma de controle da sua emissão e revisão, constituem processos e procedimentos relevantes para a promoção da coordenação de governo.

Peters (1998) também destaca o procedimento de “coordination comments” como oportuno para a coordenação de governo. Trata-se da circulação de comunicações entre os membros da alta cúpula do governo, com o objetivo de “impedir que membros do Gabinete prossigam com as políticas departamentais sem coordenação adequada com os seus pares” (PETERS, 1998, p. 41)²⁰. Dessa maneira, antecipadamente às reuniões da alta gestão do governo, as propostas e temas de discussão, bem como resultados, problemas e impasses, devem ser compartilhados entre os membros, com vistas ao alcance de um alinhamento horizontal.

Esse elemento de coordenação é tratado de forma similar por Honadle e Cooper (1989), sugerindo que o compartilhamento da informação é significativo em arranjos de implementação em redes ou redes de processos integrados (MARTINS, 2003). Sobre isso, os autores escrevem:

O compartilhamento de informações envolve essencialmente comunicação, uma organização ou subunidade permitindo que outra ou terceiros saibam o que está fazendo. Isso pode ser feito por meio da distribuição de relatórios ou mensagens eletrônicas, vários tipos de reunião e/ou o estabelecimento de unidades de informação (HONADLE; COOPER, 1989 apud BRINKERHOFF, 1996, p.1503).²¹

²⁰ to prevent members of Cabinet from proceeding with departmental policies without adequate coordination with their peers.

²¹ Information sharing essentially involves communication; one agency or subunit letting another or others know what it is doing. This can be done through distributing written reports or e-mail messages, holding meetings of various sorts, and/ or setting up information units.

Ainda no campo dos processos e procedimentos de controle e monitoramento, Peters (1998) menciona que a avaliação de políticas também constitui um elemento de coordenação governamental consistente. No entanto, a avaliação costuma ser direcionada a programas individuais, em vez de a um conjunto de programas. Com isso, uma potencial abordagem sistêmica do governo fica prejudicada, mas, ainda assim, a avaliação direcionada permite identificar limitações em programas em função da falta de coordenação com outros programas ou da inexistência de esforços complementares àquela política (PETERS, 1998).

Essas informações produzidas são altamente relevantes, tanto para os coordenadores centrais do programa quanto para os operadores da ponta. A disseminação dos méritos, desafios e problemas entre o maior número de agentes pode viabilizar mudanças incrementais nos programas e ajustes na sua gestão, favorecendo a integração das políticas e ações governamentais (JANUZZI, 2016). Dessa maneira, a avaliação constitui elemento de coordenação capaz de fornecer subsídios para empreendimentos contínuos e progressivos voltados ao aperfeiçoamento das ações governamentais e da integração dos atores envolvidos.

Com esses exemplos, Peters (1998) aponta como alguns dos processos e procedimentos centrais do governo contribuem para a produção de coordenação. Os destaques do autor estão em consonância com as prerrogativas da tipologia de Martins (2003, p. 111), que considera que analisar os processos como fatores de integração consiste em “identificar e qualificar a finalidade de especificações de procedimentos, de produtos, de habilidades, de formas de integração ao longo da cadeia (contratos, acordos, protocolos, equipes, etc.) e de sistemas de informações compartilhados”.

Além da liderança executiva, da estrutura, do ajustamento mútuo e dos processos, as **pessoas** também são consideradas por Martins (2003) um fator estrutural capaz de promover coordenação. Para o autor, pessoas são fatores de integração na medida em que compartilham valores, crenças e opiniões em torno dos subsistemas dos quais fazem parte. Nesse sentido, importa compreender a incorporação de um componente eminentemente humano, associado aos princípios e preceitos culturais, filosóficos, éticos, dentre outros, à discussão sobre a integração nos ambientes organizacionais. Isso se faz relevante na medida em que “a maior parte das barreiras à integração de políticas está fortemente enraizada nas

diferenças de percepção das partes interessadas sobre as questões envolvidas” (OCDE, 2003, p. 3)²².

Para Martins (2003), esse raciocínio contribui para perceber as comunidades que se formam em função da compatibilização de aspectos pessoais e, assim, estimulam uma forma de coordenação baseada na correspondência entre as perspectivas. Os valores, crenças e filosofias são fruto de construções sociais que colaboram na construção da consistência organizacional, do sentido de missão e do consenso entre participantes de um sistema. Os valores, utilizados na forma de políticas e filosofias, funcionam como guias genéricos para a tomada de decisão e para definir as ações das comunidades (MOTTA, 2000).

Essas comunidades compartilham crenças e princípios normativos formadores da sua base valorativa, os quais correspondem a compreensões intersubjetivas. A partir disso, passam a compartilhar padrões de argumentação, projetos de política e práticas de discurso comuns (HAAS, 1992). Segundo Motta (2000), o comprometimento com valores compartilhados está diretamente associado à possibilidade dos membros de uma organização enfrentarem novos desafios. Considerados esses aspectos, fica claro como esses engendramentos percebidos entre os indivíduos promovem um vínculo consistente e potencialmente relevante para a promoção de convergência no ambiente organizacional.

Na linha das considerações de Haas (1992) e Motta (2000), Peters (1998) aborda as organizações da sociedade civil, movimentos populares e partidos políticos como exemplos de tecidos sociais cujas formas de organização e compartilhamento de valores criam condições de promover coordenação. Mais especificamente no âmbito intragovernamental, a cultura organizacional e a padronização de habilidades parecem ser elementos que congregam as pessoas e fomentam a criação de comunidades e de interlocução interna. Para Martins (2003), a análise das pessoas enquanto fator de integração requer a identificação dessas comunidades, seus valores subjacentes e as formas de interlocução que abrangem.

Por fim, o último fator de integração apresentado por Martins (2003) é a **estratégia**. Como apontado na seção 3.1 deste trabalho, a interpretação cabível ao termo “estratégia” é bastante abrangente. Mais precisamente, na tipologia de Martins (2003), o conceito compreende os esforços envolvidos para se gerar consistência

²² major barriers to policy integration are strongly rooted in the differing stakeholder perceptions of the issues involved conflicts of interests among stakeholders.

em direção a um objetivo fixado. Nesse sentido, considerada a racionalidade limitada, importa compreender os elementos estratégicos e os elementos da gestão estratégica que contribuem para o alcance dos objetivos e que, assim, buscam mobilizar a organização de maneira coordenada. O trecho abaixo delimita a abordagem de Martins (2003) no contexto governamental.

Analisar a estratégia como fator de convergência estrutural não implica a análise do processo de formação da estratégia de governo, nem se trata da análise de opções estratégicas ou de sua identificação. Implica a identificação de elementos estratégicos (planos, decisões estruturantes, posicionamentos) e elementos da gestão estratégica (modelos ou sistemas de gestão por resultados referenciados nos elementos estratégicos) capazes de gerar convergência e coerência de ações e políticas, servindo de macrobalizamento para as decisões setoriais (MARTINS, 2003, p. 89).

No sentido apresentado por Martins (2003), os elementos de coordenação enquadrados no recorte da estratégia contemplam as dimensões de “projeto de governo” e “capacidade de governo” apresentados no Triângulo de Governo de Matus (1993). Isso significa que o plano (projeto de governo) e a gestão estratégica (capacidade de governo) adotados por um governo podem determinar a promoção de convergência e integração. No campo do projeto de governo, elementos como o plano de governo – explícito na agenda de governo ou documentalmente –, contendo as diretrizes, programas, metas e ações de governo, bem como instrumentos complementares que fixem intenções e respostas a problemas reais, por exemplo, podem contribuir para o alcance de maior coordenação no governo. Em outro sentido, no campo da capacidade de governo, os meios gerenciais de implementação do projeto de governo, tais como recursos humanos, métodos, técnicas, estruturas, equipamentos, dentre outros, consistem nos elementos capazes de promover a integração governamental (MARTINS, 2003).

Também na linha da proposição de Matus (1993), é possível considerar que a terceira dimensão do Triângulo de Governo, a governabilidade, influencia a estratégia e interfere na composição das dimensões do Triângulo. A governabilidade diz respeito ao conjunto de elementos interno ou externos ao governo que exercem pressão sobre o projeto de governo e a capacidade de governo, obstaculizando-os ou viabilizando-os (MATUS, 1993). Nesse sentido, cabe ressaltar que o Triângulo de Governo constitui um equilíbrio dinâmico, com dimensões altamente voláteis, o que significa que a forma de organização desses componentes é bastante variável,

sendo alterada a cada interferência em uma única dimensão. Com isso, pode-se dizer que o Triângulo de Governo está diretamente relacionado à abordagem estratégica empenhada em um governo, já que as questões estratégicas influenciam direta ou indiretamente os componentes do Triângulo, modificando a disposição final das dimensões.

Considerados os campos do projeto de governo, da capacidade de governo e da governabilidade, a análise da categoria da estratégia enquanto fator de integração, para Martins (2003), remete à verificação da existência – e em que medida – de um projeto governamental, de um sistema de planejamento e de um ambiente capazes de potencializar a convergência e a integração no governo. Em uma abordagem mais ampla da estratégia, pode-se incorporar nessa categoria todos os demais fatores de integração propostos por Martins (2003). A liderança executiva, a estrutura, o ajustamento mútuo, os processos e as pessoas podem ser entendidas como componentes de um sistema governamental que emprega tais categorias em virtude de condutas e comportamentos estratégicos.

Esse raciocínio reforça a contiguidade dos fatores de integração apresentados, bem como dos demais elementos de coordenação a eles relacionados. Grandori e Soda (1985) levantaram um conjunto de mecanismos de coordenação, os quais, em virtude da baixa dissociabilidade dos fatores de integração, permeiam diferentes categorias dentre aquelas apresentadas por Martins (2003). Por essa razão tais elementos de coordenação serão descritos a seguir, complementando o arranjo teórico construído até aqui.

- a) Mecanismos de comunicação, decisão e negociação: trata-se de mecanismos inerentes às organizações, sendo verificados em maior ou menor grau de intensidade conforme a complexidade do sistema organizacional. Os relacionamentos institucionais são sustentados principalmente por esses mecanismos, os quais objetivam a manutenção da cooperação entre os atores e o alinhamento interno (GRANDORI; SODA, 1995). Regras e critérios de deliberação, documentos circulares, processos decisórios, dentre outros elementos exemplificam tais mecanismos, pois permitem a troca de informação e potencializam canais de comunicação úteis (GRANOVETTER, 1985). Estão mais diretamente associados aos fatores de integração “processos” e “ajustamento mútuo”.

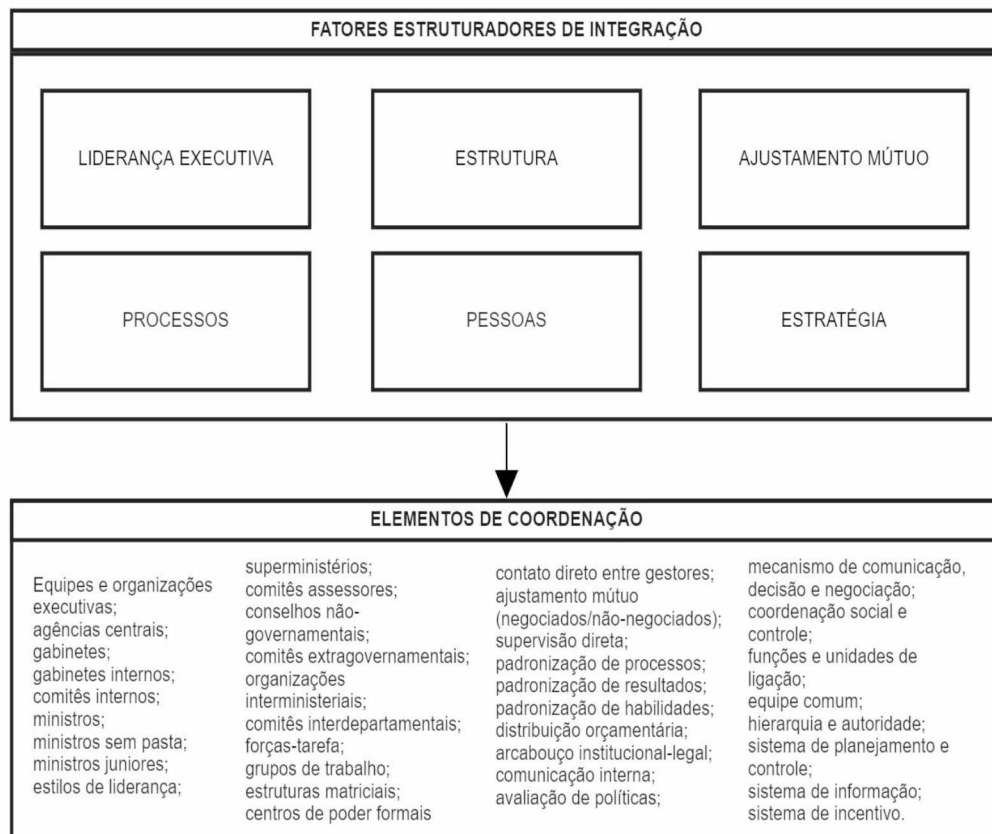
- b) Mecanismos de coordenação social e controle: referem-se ao “lado social” existente em um sistema de cooperação. Nesse grupo, estão considerados aspectos de coordenação como normas coletivas (formais e informais), reputação, sanções e monitoramento (OUCHI, 1979, 1980; GRANDORI; SODA, 1995). Esses mecanismos possuem afinidade mais explícita com os elementos de coordenação relacionados aos processos, às pessoas, e ao ajustamento mútuo.
- c) Funções e unidades de integração: consistem em responsabilidades e atribuições horizontais voltadas para a criação de um *design* organizacional de rede, tanto interna quanto externamente à organização. Estruturas e funções de gerenciamento sistêmico são recursos pertinentes para a geração de coordenação em organizações complexas (GRANDORI; SODA, 1995). Esses mecanismos estão mais diretamente associados aos elementos de coordenação enquadrados nas categorias “estrutura” e “processos”.
- d) Equipe comum: refere-se à definição de um núcleo comum a diferentes partes de uma organização, responsável pela articulação desses setores e pela coordenação das demandas e entregas compartilhadas. Quanto maior a estrutura e o conjunto de atores do sistema governamental, as atividades de coordenação tornam-se ainda mais relevantes, exigindo um *staff* com dedicação exclusiva para essas questões. Esse mecanismo está vinculado mais precisamente às categorias “estrutura” e “processos”.
- e) Hierarquia e relações de autoridade: mecanismos que reforçam a supervisão hierárquica são pertinentes em arranjos complexos, pois podem contribuir para o sistema de planejamento e para o acompanhamento das entregas. Da mesma forma, a definição de uma ou mais figuras de autoridade, responsável por acompanhar e coordenar as ações e comportamentos dos atores, bem como para oferecer o suporte técnico necessário, refere-se a esse tipo de mecanismo (GRANDORI; SODA, 1995). Os elementos de coordenação associados à “liderança executiva” e à “estrutura” são aqueles que mais se relacionam a esse tipo de mecanismo.
- f) Sistemas de planejamento, controle e informações: esses mecanismos possibilitam a definição de objetivos, metas e planos de ação que contemplem toda a organização, bem como a geração, armazenamento e

compartilhamento de informações, promovendo condições para o alcance de maior integração horizontal. Com esses mecanismos, pode haver redução de custos, monitoramento preciso das ações e a inclusão de tecnologia enquanto ferramenta de geração de coordenação (GRANDORI; SODA, 1995). Esses mecanismos estão mais diretamente associados aos fatores de integração “estratégia”, “processos” e “estrutura”.

- g) Sistemas de incentivo: referem-se aos mecanismos voltados para medir o desempenho e estimular os colaboradores de uma organização a atingirem ou superarem os resultados esperados. Além disso, esses mecanismos são úteis para a manutenção e o fortalecimento das relações de cooperação entre as partes da organização, na medida em que fomentam os vínculos e estabelecem incentivos para o aprimoramento dessas conexões (GRANDORI; SODA, 1995). Estão mais diretamente associados aos fatores de integração “processos” e “pessoas”.

A partir dos principais elementos de coordenação mapeados nas literaturas, descritos e organizados nessa seção, foi elaborado o seguinte diagrama:

Figura 5: Elementos de coordenação



Fonte: Elaborado pelo autor.

Os elementos de coordenação levantados nessa seção não esgotam o tema ou visam definir um parâmetro restrito sobre a produção de coordenação nas organizações. No entanto, com as contribuições desse capítulo, foi possível consolidar uma base teórica para embasar a construção do estudo de caso apresentado à frente.

5 METODOLOGIA

Com vistas ao atingimento dos objetivos definidos para uma pesquisa, é pertinente o delineamento de um modelo analítico consistente, capaz de viabilizar aspectos e recursos metodológicos para a operacionalização do estudo. Raupp e Beuren (2006) pontuam que o delineamento é um processo intrínseco à pesquisa científica, a partir do qual são vislumbrados nortes ao pesquisador na busca por respostas para o problema de pesquisa determinado.

Nesse sentido, o delineamento do processo de estudo implica a escolha de um plano para que a investigação seja conduzida e os processos metodológicos definidos. Este capítulo contempla o detalhamento dos processos metodológicos, aqui compreendidos como aqueles relacionados ao conhecimento crítico que envolvem o percurso do processo científico. Esse percurso envolve a definição de objetivos, métodos, etapas procedimentais, coleta e análise de dados (MARTINS, 2004). Gil (1999) considera que esse percurso compreende um processo formal e sistemático, determinante para sejam oportunizadas respostas ao problema de pesquisa.

O problema definido para este trabalho, qual seja “como os elementos de coordenação de governo se manifestam e interferem nos instrumentos estratégicos de governança do Poder Executivo de Minas Gerais”, exige o delineamento de uma pesquisa capaz de evidenciar o fenômeno sob estudo, explicitando a sua natureza. Por essa razão, o objetivo geral do trabalho pressupõe a identificação, o mapeamento e a análise dos elementos de coordenação que influenciam os instrumentos estratégicos de governança e a forma como se manifestam. Dessa forma, o objetivo geral da pesquisa visa explicitar e clarificar como se dá a coordenação de governo a partir desses instrumentos estratégicos, o que permite qualificar o estudo como exploratório, segundo a classificação de Gil (1999). Nos termos usados pelo autor,

Estas pesquisas têm como objetivo proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições. Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado. (GIL, 2002, p. 41).

A partir das considerações de Gil (2002), cabe destacar que no caso da presente pesquisa o foco está centrado no fenômeno da coordenação de governo e,

a partir dos achados decorrentes dos procedimentos técnicos de pesquisa, seriam evidenciados ou sugeridos os possíveis efeitos dessa coordenação sobre a governança. Sendo assim essa pesquisa visa oportunizar o aprimoramento de ideias e o estudo mais aprofundado do tema central sobre a qual versa.

Marconi e Lakatos (2003), assim como Gil (2002), consideram que a pesquisa exploratória favorece o exame das diversas variáveis que influenciam a questão sob estudo. Nessa linha, tendo em vista a complexidade do tema estudado por este trabalho e a influência de diversas variáveis relativas ao contexto político, administrativo, social e institucional sobre a questão a que essa monografia se refere, optou-se pelo estudo exploratório.

Além do viés exploratório que caracteriza essa pesquisa, é possível mencionar que ela também se constitui por meio de uma abordagem descritiva. De acordo com Gil (2002, p. 42), “as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno”. Nesse particular, é pertinente qualificar este trabalho acadêmico como uma pesquisa descritiva, pois o seu objetivo geral visa identificar, mapear e analisar como os elementos de coordenação se manifestam nos instrumentos estratégicos escolhidos, de tal forma a utilizar os elementos de coordenação na descrição desse fenômeno. Além disso, a verificação da manifestação da coordenação de governo também serve para descrever como esta influencia a governança, a partir dos instrumentos estratégicos do governo.

Caracterizada a pesquisa a partir do seu objetivo geral, cabe destacar que a metodologia que baseia a presente pesquisa pode ser classificada como exclusivamente qualitativa. De acordo com Marconi e Lakatos (2006), a pesquisa qualitativa se dedica a analisar e interpretar aspectos mais profundos dos objetos de estudo, possibilitando análises mais detalhadas do fenômeno e mais aderentes a sua complexidade.

Nessa linha, o estudo qualitativo possibilita uma análise holística e intensiva de um fenômeno, compreendendo os processos sociais a partir de um determinado contexto e a partir das relações que são estabelecidas entre variáveis que compõem essa contextualização (MERRIAM, 1998). Também é importante pontuar que o uso da pesquisa qualitativa neste trabalho é pertinente para a observação de aspectos não quantificáveis da realidade (MINAYO, 2001). No caso da abordagem de um tema abstrato e multivariável como a coordenação de governo,

o emprego da abordagem qualitativa se fez pertinente, fornecendo condições para o exame circunstanciado do assunto.

Para a composição da abordagem qualitativa, foi realizado um estudo de caso enquanto estratégia de pesquisa. Um estudo de caso visa reunir informações detalhadas e sistemáticas sobre um fenômeno, possibilitando a realização de uma análise empírica objetiva sobre ele, estudando-o em um contexto real (PATTON, 2002). Com isso, o pesquisador não possui o controle do fenômeno e do contexto em que ele se insere, o que permite estudá-lo em profundidade. Além disso, o estudo de caso possibilita o estudo singular do fenômeno, que se manifesta na escolha do recorte da realidade (YIN, 2005).

Nessa monografia, foi realizado um estudo de caso sobre quatro instrumentos estratégicos de governança do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, a partir dos quais se verifica como se dá o fenômeno da coordenação de governo. Para a utilização dessa estratégia de pesquisa, o delineamento deste trabalho acadêmico envolveu diferentes procedimentos técnicos: pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e entrevistas semiestruturadas. Esses procedimentos foram empregados visando sustentar “a análise dos fatos do ponto de vista empírico, para confrontar a visão teórica com os dados da realidade” (GIL, 2002, p. 43).

A pesquisa bibliográfica foi fundamental para a consolidação do marco teórico dessa pesquisa, a partir do qual foram elaborados os três capítulos teóricos que antecedem essa seção. O recorte conceitual das categorias governança, estratégia e coordenação, que se vinculam para os objetivos dessa monografia, foi produzido, essencialmente, a partir das publicações dos principais estudiosos desses temas. A pesquisa bibliográfica possibilitou a escolha metodológica do Triângulo de Governo como principal referência para a análise da governança nessa pesquisa, bem como serviu para a qualificação dos instrumentos analisados no estudo de caso como instrumentos estratégicos de governança. Além disso, a partir da pesquisa bibliográfica, foi possível determinar um amplo quadro teórico sobre o fenômeno da coordenação (de governo), por meio do qual foram fornecidos substratos analíticos para o estudo do caso elaborado.

Além do estudo bibliográfico, a pesquisa documental foi bastante utilizada ao longo dessa monografia, sobretudo para o estudo dos instrumentos estratégicos de governança analisados na pesquisa. A análise documental envolveu leitura e

análise crítica da legislação (sobretudo leis e decretos) e de demais documentos e publicações institucionais acerca dos instrumentos estratégicos de governança. A Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989, a Lei 23.304, de 30 de maio de 2019, que versa sobre a estrutura orgânica do Poder Executivo estadual, as leis sobre os instrumentos de planejamento do Estado (PMDI, PPAG e LOA) e decretos regulamentadores foram os documentos mais utilizados. Além disso, pontualmente, foram acessados documentos internos dos setores que, em alguma medida, contribuíram para o argumento da pesquisa.

As entrevistas semiestruturadas, por sua vez, foram utilizadas para o aprofundamento do estudo dos instrumentos estratégicos de governança. Marconi e Lakatos (2006) mencionam que essas entrevistas são despadronizadas, assistemáticas, antropológicas e livres e permitem a exploração mais ampla da questão pesquisada. Nessa monografia, as entrevistas possibilitaram a incorporação de componentes informais e não institucionais ao estudo do fenômeno da coordenação de governo e dos instrumentos estratégicos de governança. Por meio de entrevistas conduzidas sem o rigor de roteiros rígidos, foram explorados aspectos contextuais e singulares sobre os assuntos das entrevistas, viabilizando interpretações e análises estendidas das percepções dos entrevistados, bem como dos significados que elas repercutem.

A seleção dos entrevistados para essa monografia se deu a partir do método “bola de neve”, que utiliza a lógica da cadeia de referências para fornecer o conjunto de atores a serem entrevistados (VINUTO, 2014). Diante da complexidade e amplitude da temática, não é possível precisar os atores específicos que estão envolvidos, sendo necessária a definição de um ponto de partida, a partir do qual são evidenciados, caso se faça necessário, outros atores pertinentes a serem consultados.

Para o caso dessa monografia, a base inicial para a escolha dos entrevistados foi a definição dos instrumentos estratégicos de governança que compoariam o estudo de caso da pesquisa. Inicialmente, foi determinado um entrevistado relacionado a cada instrumento estratégico de governança. A partir das cadeias de referência e da rede pessoal desses entrevistados, foram selecionados outros entrevistados, expandindo as fontes de pesquisa desse estudo. Esse método favorece a análise holística do problema de pesquisa, sendo concluído quando da saturação das informações. Vale destacar que essa saturação, no caso dessa

monografia, não significa o esgotamento do tema, mas sim o baixo ou insuficiente acréscimo de novas informações por meio das entrevistas.

Todos os entrevistados são servidores efetivos ou comissionados do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e estão lotados na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão ou na Secretaria-Geral. Além disso, os entrevistados ocupam posições estratégicas nessas secretarias, tendo ligação direta com os instrumentos estratégicos de governança sobre os quais foram consultados. Quanto aos instrumentos formais de planejamento, os entrevistados atuam na elaboração dos planos e na articulação dos atores na sua construção. Os entrevistados sobre os Projetos Estratégicos atuam na SUGES, setor responsável pelo monitoramento desses projetos. Os entrevistados na Secretaria-Geral atuam na coordenação do acompanhamento dos órgãos do governo e na preparação das Reuniões de Secretariado. Por fim, o entrevistado sobre o COFIN tem participação direta na preparação das reuniões do Comitê, no contato com os órgãos pleiteadores e na definição das pautas. Dentre as sete entrevistas, seis foram realizadas virtualmente, por meio do aplicativo Zoom, e uma ocorreu de forma assíncrona.

O elenco de entrevistados, com a sua devida associação aos instrumentos estratégicos de governança analisados está disposto a seguir. Vale destacar que a associação do entrevistado aos instrumentos de governança não significa que a sua participação neste trabalho se deu exclusivamente em relação a esse instrumento, mas destaca aquele em que suas contribuições foram mais diretas e decisivas para análise produzida.

ENTREVISTADO A – Instrumentos formais de planejamento

ENTREVISTADO B – Projetos Estratégicos

ENTREVISTADO C – Projetos Estratégicos

ENTREVISTADO D – Instrumentos formais de planejamento

ENTREVISTADO E – Comitê de Orçamento e Finanças

ENTREVISTADO F – Secretaria-Geral

ENTREVISTADO G – Secretaria-Geral

Para a realização das entrevistas, foi utilizado apenas um roteiro de entrevista, que consta no apêndice deste trabalho, tendo sido incrementados pequenos ajustes a cada entrevista, dada a particularidade do instrumento estratégico focado. Quanto ao estudo das entrevistas, foi empregada a técnica da análise de conteúdo, que pressupõe procedimentos sistemáticos para a

interpretação das mensagens, descrevendo o significado do seu conteúdo. As análises e interpretações derivadas das entrevistas foram construídas a partir dos parâmetros teórico-conceituais evidenciados pela pesquisa bibliográfica e a partir dos elementos normativos e institucionais identificados pela pesquisa documental.

A metodologia descrita nessa seção busca evidenciar e justificar as escolhas adotadas ao longo do processo de pesquisa. A análise empírica apresentada no capítulo seguinte, as conclusões ponderadas nas considerações finais do trabalho, bem como o tratamento teórico que as embasaram, apresentado nos capítulos anteriores a esse, são fruto da metodologia aqui detalhada.

6 ESTUDO DE CASO

Este capítulo apresenta o estudo de caso acerca dos elementos de coordenação de governo evidenciados em alguns dos principais instrumentos estratégicos de governança do Poder Executivo de Minas Gerais. Foram eleitos para o estudo de caso quatro instrumentos estratégicos de governança, quais sejam: os instrumentos formais de planejamento (PMDI 2019-2030, PPAG 2020-2023, LOA 2020), os Projetos Estratégicos, a Secretaria-Geral e o Comitê de Orçamento e Finanças (COFIN). A escolha desses instrumentos visou conciliar as concepções de governança e estratégia contempladas neste trabalho acadêmico. Conforme será detalhado a seguir, todos esses instrumentos estão diretamente vinculados a aspectos que determinam a condução do governo em Minas Gerais, no período estudado. Além disso, incorporam componentes estratégicos importantes, pois representam ou influenciam o planejamento estratégico governamental, e potencialmente impactam o posicionamento e as ações do governo como um todo. Nesse sentido, configuram instrumentos estratégicos de governança.

O estudo de caso enquanto estratégia de pesquisa busca compreender o fenômeno em estudo pela sua singularidade (EISENHARDT, 1989). Considerado o viés qualitativo adotado na pesquisa, o estudo de caso busca fornecer referências para a análise do fenômeno, possibilitando a conjugação entre o marco teórico e a realidade e construções críticas sustentadas (YIN, 2005). Nesse capítulo, os instrumentos estratégicos de governança são examinados à luz dos referenciais relacionados à coordenação, apresentados no capítulo 4. Para tanto, há uma seção específica para cada instrumento estudado, em que são identificados e detalhados os elementos de coordenação de governo a eles relacionados.

6.1 Instrumentos formais de planejamento

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) consiste em um relevante componente do sistema de planejamento governamental do Estado de Minas Gerais. Embora sua previsão legal não seja explícita na Constituição Federal de 1988, a Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989 introduziu a sua obrigatoriedade no âmbito estadual, instituindo-o como uma referência formal para a ação governamental. O texto constitucional determina que os planos plurianuais orçamentários e os demais planos estaduais, regionais e setoriais devem ser

elaborados em consonância com o PMDI, o que fortalece o propósito de integração conferido ao documento. Esse incentivo à integração entre o PMDI e outros instrumentos de planejamento e orçamento busca garantir a articulação, a interdependência e a compatibilidade desses instrumentos, assim como a confluência entre planejamento, orçamento e gestão (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS, 2020).

Notadamente, o PMDI parece ser concebido com o propósito de constituir um documento central para a condução econômica do Estado. O artigo 231 da Constituição Mineira define que o PMDI deve ser estabelecido e executado com vistas ao fomento do desenvolvimento econômico e fixa os objetivos do plano:

- I – o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado;
- II – a racionalização e a coordenação das ações do Governo;
- III – o incremento das atividades produtivas do Estado;
- IV – a expansão social do mercado consumidor;
- V – a superação das desigualdades sociais e regionais do Estado;
- VI – a expansão do mercado de trabalho;
- VII – o desenvolvimento dos Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica;
- VIII – o desenvolvimento tecnológico do Estado (MINAS GERAIS, 1989).

Silveira (2013) avalia que, à exceção do inciso II, os objetivos mencionados estão relacionados ao planejamento da economia. Considerando o texto constitucional, “pode-se perceber o enfoque econômico do PMDI como um pressuposto, que, embora implícito no discurso, evidencia-se pela estrutura do texto e pela análise das escolhas lexicais ou dos objetivos do plano” (SILVEIRA, 2013, p. 117). Dessa forma, o caráter desse plano se assemelha ao modelo de planejamento adotado no Brasil até a década de 90. No entanto, essa perspectiva ao longo das últimas décadas cedeu espaço à perspectiva do planejamento estratégico governamental. Conforme mencionado no referencial teórico dessa pesquisa, a partir da década de 90, com a introdução de práticas e técnicas da iniciativa privada e com a reforma gerencial no governo brasileiro, o planejamento público extrapolou o propósito de alocação dos recursos econômicos e se tornou um instrumento central de condução de todo o governo (GARCIA, 2000).

Nesse mesmo sentido, ao longo do tempo, o PMDI também incorporou outras dimensões do planejamento para além do setor econômico, instituindo-se

como um plano estratégico governamental de longo prazo para o Estado de Minas Gerais. Para a construção da análise deste trabalho acadêmico, foi considerado o PMDI 2019-2030, instituído pela Lei 23.577, de 15 de janeiro de 2020. Na apresentação desse plano, são dispostos os fundamentos que caracterizam o PMDI como um plano estratégico:

O PMDI estabelece objetivos e diretrizes estratégicas, que se estendem aos planos de curto e médio prazo (tal qual o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG) e articula, por sua concepção abrangente, as ações e programas formulados pelos órgãos do Governo, de modo a conferir coerência aos processos decisórios e níveis satisfatórios de coordenação e integração de determinado projeto político.

Nesse sentido, o PMDI pretende promover a articulação entre os diversos planos de curto e médio prazo, como forma de estabilizar uma política de longo prazo em torno dos permanentes problemas e oportunidades do Estado. Isso pressupõe uma alocação estratégica pautada pela clareza de prioridades (MINAS GERAIS, 2020, p. 11).

Para os objetivos deste trabalho, importa perceber e considerar a natureza estratégica e extensiva do plano, o que permite tecer considerações a nível de governo, e não apenas setorial. Além de evidenciar o valor estratégico do PMDI, o trecho transcrito acima explicita a relevância desse plano para a coordenação de governo, objeto de estudo central dessa pesquisa. Tal como apresentado anteriormente, a coordenação se caracteriza pela articulação, coerência e integração das partes de uma organização (RODRIGUES, 2009). Sendo assim, o PMDI, em consonância com o inciso II do Art. 231 da Constituição Mineira, é concebido como um instrumento de coordenação governamental, com alto potencial de influência sobre a governança.

Além do PMDI, o Estado de Minas Gerais possui outros dois principais instrumentos formais de planejamento governamental: o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPAG e a LOA constituem instrumentos de planejamento também previstos na Constituição Mineira, no seu artigo 153. O texto constitucional estabelece que o PPAG deve conter as diretrizes, objetivos e metas a serem alcançados na execução dos programas de governo planejados. O PPAG pode ser considerado um instrumento que normatiza o planejamento da administração pública mineira no médio prazo, pois define o escopo de atuação do Estado, detalhando programas, ações de governo, metas físicas e orçamentárias que devem ser executadas em um período de quatro anos

de governo. (MINAS GERAIS, 2020). Por sua vez, a LOA estima as receitas e fixa as despesas do orçamento fiscal do Estado de Minas Gerais. A definição de médio prazo do PPAG incide diretamente sobre a composição anual do orçamento, previsto na LOA. Por essa razão, a LOA pode ser compreendida como um desdobramento do conteúdo previsto no PPAG, em um horizonte temporal de curto prazo.

O PPAG 2020-2023 foi instituído pela Lei 23.578 e a LOA 2020 pela lei 23.579, ambas datadas de 15 de janeiro de 2020. De acordo com o que define o texto constitucional, o PPAG e a LOA devem estar em consonância com o PMDI. A partir da Lei 23.578, é possível perceber que, ao menos no aspecto formal, há a tentativa de vincular o PPAG ao PMDI, conforme explicita o trecho abaixo:

O PPAG 2020-2023 organiza a ação governamental e suas políticas públicas em programas e ações, classificados como projetos estratégicos e demais projetos e atividades, de acordo com as áreas temáticas, os objetivos estratégicos e as diretrizes estratégicas oriundas do processo de elaboração do PMDI (MINAS GERAIS, 2020).

Como o conteúdo da LOA deve refletir as definições do PPAG que, por sua vez, incorporam as diretrizes previstas no PMDI, é possível dizer que há, no campo formal, uma concatenação entre os instrumentos formais de planejamento de longo, médio e curto prazo. Essa articulação entre os instrumentos denota que o sistema de planejamento formal do Estado de Minas Gerais pode servir como um componente central para a coordenação de governo, pois vincula, por meio dos recursos de planejamento, os órgãos de governo e as ações governamentais. Grandori e Soda (1995) defendem que sistemas de planejamento e controle geram coordenação. Notadamente, a relação entre esses instrumentos formais compõe parte importante de um sistema de planejamento e controle governamental no Estado. Na visão do entrevistado D, “essa comunicação entre os instrumentos de planejamento cria uma lógica de governança”, que pode ser entendida como um elemento formal de coordenação no Estado.

Além disso, é possível avaliar que a existência de previsões legais acerca dos instrumentos de planejamento constitui um importante elemento para que esses planos se instituíam como instrumentos estratégicos de coordenação. De acordo com Garcia (2015) e Santos e Vieira (2013), o conjunto de regras, na forma de uma arcabouço institucional-legal, norteia os atos administrativos e as condutas políticas,

servindo para a coordenação em um governo e sua governança. Na mesma linha, na avaliação do entrevistado D, o fato de existirem normativas legais que regulamentem os planos e, em alguns casos, até prevejam penalidades perante o descumprimento de algumas regras, faz com que os instrumentos de planejamento ganhem força, servindo para a coordenação governamental.

No entanto, além dos atributos formal e legal que permitem qualificar esses instrumentos de planejamento como recursos para a coordenação governamental, é relevante para esta pesquisa identificar, mapear e analisar elementos sistêmicos que estão associados ao planejamento governamental e que, em algum aspecto, influenciam a coordenação do governo como um todo.

A construção do PMDI 2019-2030 foi coordenada essencialmente pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais (SEPLAG), mais precisamente pela Subsecretaria de Gestão Estratégica (SUGES), que atuou como uma agência central de coordenação. Por parte da SEPLAG, a coordenação do processo de elaboração do PMDI passou por duas etapas, as quais foram lideradas por atores diferentes. Na primeira etapa, que envolveu a coleta de informações para a construção do plano, também houve contribuições da consultoria *pro bono* fornecida por uma empresa parceira do governo e pela Fundação João Pinheiro (FJP). De acordo com o entrevistado A, a SEPLAG assumiu a supervisão direta do processo de elaboração, em consonância com as atribuições de coordenação que lhe são previstas por lei, e, também, em virtude da orientação direta do Secretário de Planejamento e Gestão, conforme explicita abaixo:

O Secretário, desde a chegada dele com o Governador, foi um dos primeiros secretários a ser anunciado, chegou no início do governo. Ele colocou como uma das grandes metas da SEPLAG um planejamento estratégico direcionado, um modelo de governança, indicadores pertinentes para a gente mapear, ter as diretrizes e conseguir acompanhar a evolução do governo. Já tinha essa visão do governo desde o começo (ENTREVISTADO A).

A partir dessa fala, pode-se destacar a intenção de se colocar a SEPLAG no centro do processo de condução do planejamento governamental, centralizando os processos relacionados. Além disso, esse posicionamento apontado pelo entrevistado A sugere que a liderança executiva, na figura do Secretário, definiu e endossou parâmetros para o modelo de planejamento a ser adotado pelo governo. Essa definição de parâmetros a serem mobilizados pela SEPLAG contribui para a coordenação do governo, pois determina a forma e o nível em que deve se dar o

alinhamento entre o planejamento e os órgãos e entidades de governo. No entanto, cabe ressaltar que, para que o processo de planejamento efetivamente contribua para a coordenação de governo, são fundamentais o envolvimento e a participação direta dos atores setoriais, tanto daqueles do nível da alta liderança dos órgãos e entidades, quanto dos gestores e técnicos que estão mais diretamente envolvidos na execução das ações de governo.

A respeito do processo de escuta e coleta de informações para a elaboração do PMDI, o entrevistado A informou que:

Nessa primeira parte que eu trabalhei, que foi esse tiro curto, ela se deu tentando ao máximo envolver todas as áreas governamentais. Não houve escuta social porque a gente não conseguiu fazer devido ao curto espaço de tempo que a gente tinha para contar com a consultoria. A gente envolveu o Governador e os principais líderes de todas as áreas de governo, então a gente fez um planejamento dentro desse espaço de tempo para ouvir o maior número de pessoas possível para captar as diretrizes, a visão desse governo para cada uma das áreas e para o governo como todo. Então fizemos entrevista com o Governador, com o Vice-governador com todos os secretários de estado, representantes da Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros, Gabinete Militar do Governador... (ENTREVISTADO A).

Segundo a fala do entrevistado, é possível avaliar que houve o envolvimento de diversos atores, em setores e áreas diversas do governo, os quais, por sua vez, deveriam apresentar suas contribuições ao plano. Esse esforço representa a busca pela coordenação do planejamento, fomentando canais de comunicação e a sensibilização de gestores, que serviram como elementos agregadores à coordenação e à governança. Além disso, nessas condições, na avaliação do entrevistado, a SEPLAG atuou como um centro de poder formal integrador, que fez uso da sua estrutura como um fator estruturante de integração.

Cabe destacar que os esforços empreendidos, tal como mencionado pelo entrevistado A, foram direcionados essencialmente à cúpula do governo, confirmando a participação direta da alta liderança executiva na condução dessa etapa. No entanto, a falta de participação popular e de outros atores não-governamentais nesse momento sugere que o levantamento de informações e perspectivas sobre o PMDI não se deu a partir de elementos de integração participativos. É possível mencionar, também, que até mesmo nas estruturas do governo, nessa primeira etapa de elaboração do PMDI, não houve consulta plena a

todos os órgãos, já que as próprias secretarias definiram como se daria a escuta das organizações da administração indireta. Segundo o entrevistado A,

[...] algumas indiretas também foram envolvidas conforme o interesse de cada secretaria. Cada secretaria teve maior ou menor envolvimento das indiretas que estavam vinculadas a ela conforme a diretriz do próprio secretário. A gente tentava de todas as formas induzir para que fossem todos ouvidos, mas alguns secretários quiseram dar uma centralizada, quem tem pouquíssimas indiretas mesmo. A maioria conseguiu fazer esse movimento de escuta dentro do governo, representantes governamentais líderes de áreas importantes dentro do Estado (ENTREVISTADO A).

Com isso, é possível avaliar que essa consulta pode ter ocorrido de forma assimétrica, na medida em que nem todos os atores de um mesmo nível do arranjo hierárquico do governo se manifestaram em condições padronizadas. Nos termos dos mecanismos de coordenação de Mintzberg (2011), a padronização pode gerar coordenação nas organizações mais complexas, nas quais ajustamentos mútuos e a supervisão direta se mostram insuficientes ou inadequados. Nesse caso, não houve padronização e a supervisão direta da SEPLAG não necessariamente induziu a um processo capaz de integrar e gerar coordenação entre todas as partes do governo.

A partir da fala do entrevistado, é possível observar que, embora, na sua compreensão, tenha havido um esforço para envolver todas as áreas governamentais, as entrevistas se deram exclusivamente entre atores da alta gestão. Nesse sentido, mesmo que tenham sido considerados os posicionamentos da alta liderança, não houve uma escuta direta da burocracia e da área técnica dos órgãos para a formulação do planejamento de longo prazo do Estado. De acordo com o entrevistado A, buscou-se contornar essa lacuna do processo de coleta de informações, por meio de um formulário, conforme mencionado a seguir:

A gente fez também, além das entrevistas, um formulário para as áreas, que também apresentaram diagnóstico de projetos, foi um diagnóstico prévio antes das entrevistas. Inclusive, na maioria das vezes, nós orientamos que fosse para a área técnica responder porque secretariado novo chegando, muitos vindos da iniciativa privada... Então, a gente queria garantir que não fosse só a visão do cara recém-chegado, que não tinha experiência na área pública. Rodou isso dentro de cada área, a gente tinha também esse insumo e junto com ele a gente tinha essas entrevistas. Então nós juntamos vários insumos para a gente ir promovendo as propostas e voltar para as áreas para validar objetivos estratégicos, estratégias complementares, visão, missão, valores. Então a gente foi construindo isso utilizando de vários insumos (ENTREVISTADO A).

A partir do trecho transcrito, é possível perceber a tentativa de acionar a área técnica com o intuito de expandir as fontes de informações para a construção do PDMI. Como aponta Galbraith (1967), a busca de um contato direto com os gestores também pode ser compreendida como um elemento facilitador da articulação entre as partes, gerando capacidades de coordenação. Aparentemente, essa fonte direta de informações contribui para legitimar, por meio da experiência dos gestores, as proposições setoriais, conciliando a visão da liderança executiva dos órgãos (ouvida nas entrevistas) e a perspectiva da área técnica (que pôde se manifestar por meio do formulário).

O formulário analisado, elaborado pela consultoria que deu suporte à elaboração do PMDI, foi concebido com uma função diagnóstica. O documento é nomeado como “documento de autoavaliação para áreas temáticas” e tem o objetivo de “coletar a perspectiva das diversas áreas do governo”, considerando quatro dimensões: contexto; aspiração; desafios e programas e metas. O formulário convida os respondentes a realizarem um esforço de reflexão sobre o presente e o futuro “a partir da sua perspectiva”. É solicitado aos respondentes o preenchimento de três campos: um sobre aspectos qualitativos, outros sobre aspectos quantitativos e o terceiro sobre referências de materiais suplementares e anexos que respondam às perguntas relativas a cada dimensão do formulário. Cada dimensão possui três ou quatro perguntas, o que totaliza treze questionamentos. De acordo com o documento, o respondente deveria realizar uma articulação interna em seu setor para elaborar as respostas que seriam utilizadas como “apoio para as discussões internas com o governo e para o desenho do Plano Estratégico”.

O formulário utilizado não foi acompanhado de estímulos e de um suporte consolidados por parte da SEPLAG aos órgãos respondentes. Com isso, não necessariamente as respostas ao formulário foram elaboradas a partir de um processo diagnóstico metodologicamente consolidado, tendo sido altamente dependente da dedicação e do comprometimento dos órgãos. Além disso, o conteúdo do formulário não parece ser suficiente para fornecer uma visão sistêmica dos órgãos, envolvendo perguntas limitadas e primárias, sendo necessários esforços complementares para a sua melhor utilização. Vale pontuar, também, que a recomendação para o preenchimento do formulário é que tivesse ocorrido uma articulação interna para a construção da resposta. No entanto, não parecem ter sido aventados estímulos e incentivos por parte da SEPLAG para que essa articulação

tenha acontecido. Com isso, as respostas obtidas não necessariamente representam uma perspectiva contundente sobre o órgão.

Nota-se que o formulário desenvolvido pela SEPLAG, nesse caso, consiste em uma ferramenta de gestão elaborada com a intenção de envolver mais atores na elaboração do PMDI e fomentar uma discussão mais descentralizada a respeito do planejamento. No entanto, as limitações dessa ferramenta, bem como a forma como se deram a sua divulgação e a sensibilização dos atores, permitem questionar o grau de validade e consistência dessa estratégia. Com isso, é possível avaliar que o processo de coleta de informações para a formulação do planejamento de longo prazo do governo se deu de forma frágil, com baixa participação externa, o que restringe o potencial do PMDI formulado enquanto um instrumento de coordenação e governança.

O trecho reproduzido a seguir evidencia essa perspectiva:

A gente estava preso no prazo da consultoria. Foram 8 semanas de trabalho então a gente ficou muito preso nesse tempo e foi bem corrido. A gente sabe como funciona o poder público as coisas que são para amanhã, para depois de amanhã, são feitas de uma qualidade que se a gente tivesse um tempo maior a gente teria dado uma orientação melhor, feito reuniões de esclarecimento melhores. Mas, dentro do prazo que a gente tinha, foi sensacional. Só que eu acho que o prazo foi inapropriado, inadequado. A gente poderia ter um tempo maior para a gente trabalhar melhor isso e conseqüentemente a gente ouviria mais pessoas também. Com essa limitação de tempo, a gente ficou restrito e torcendo para que essa orientação nossa do formulário de rodar nas áreas técnicas realmente ter rodado nas pessoas-referência que conhecem mais profundamente. Então a gente ficou na torcida para que isso tenha acontecido (ENTREVISTADO A).

Essa percepção de fragilidade do processo de consulta parece se intensificar ao considerar o fato de diversos líderes nomeados para os altos cargos de liderança dos órgãos desconhecerem o funcionamento do setor público, tendo grande parte da sua experiência profissional sediada na iniciativa privada, conforme aponta o entrevistado A:

Nesse governo, os secretários, líderes de governo, o próprio Governador, a grande maioria desconhecia o funcionamento do poder público. Havia algumas coisas que a gente precisava ajustar, esclarecer às vezes e envolver quem conhece mais a parte técnica na área, superintendentes... A gente teve a escolha de secretários muito técnicos, tivemos processos seletivos, a gente tinha uma sustentação técnica no governo, mas o secretariado teve que aprender o funcionamento da máquina pública e a partir daí agregar a visão da iniciativa privada ao conhecimento do poder público para

não ter equívoco [...] De forma geral, o secretariado teve que ter essa curva de aprendizado aí. Grande parte do secretariado nunca tinha trabalhado no setor público então tiveram que ter esse aprendizado aí para a técnica agregar a visão política que eles tinham porque às vezes eles tinham uma base equivocada [...] Houve uma necessidade de padronização de habilidades e de resultados pretendidos o tempo inteiro. Grande parte que continua no governo teve que fazer essa adaptação, tiveram que ir aprendendo e ter o suporte da área técnica para conhecer melhor (ENTREVISTADO A).

O trecho acima explicita que o nivelamento do conhecimento e entendimento sobre o setor público entre os secretários não se deu de maneira prévia ou orgânica. Com isso, tornou-se necessário intervenções da SEPLAG e contribuições dos servidores da área técnica para que houvesse o compartilhamento de experiências e a adequação da performance dos secretários ao ambiente institucional do setor público. De acordo com o trecho transcrito, é possível concluir que o desconhecimento do setor público por parte dos líderes de governo, no geral, reforça a importância de que o processo de elaboração do PMDI tivesse ocorrido de forma mais descentralizada e participativa, de forma a incrementar o seu potencial coordenador.

Outro ponto que corrobora a redução do potencial coordenador do PMDI 2019-2030 é a forma como se deu a definição e validação do conteúdo do PMDI. O entrevistado A informou que havia um contínuo ajustamento mútuo entre a consultoria e a SEPLAG nesse processo, de forma que as decisões eram tomadas em uma instância centralizada. O trecho abaixo menciona essa instância:

É legal falar do modelo de governança da estrutura de elaboração do planejamento estratégico. Eu era o gestor técnico coordenador de trabalhos e tinha o G que era o consultor coordenador dos trabalhos por parte da consultoria. E a gente tinha reuniões recorrentes que tinham o superior da consultoria participando e o Secretário de Planejamento participando. Então muitas das vezes, a gente tinha essas discussões. 99% a gente resolvia entre nós, mas alguma vírgula ali a gente levava para essa instância para decidir (ENTREVISTADO A).

Segundo o entrevistado A, tomadas as decisões e alinhadas as propostas, as informações eram levadas ao Governador e ao secretariado para a chancela. O entrevistado acrescenta que o ajustamento mútuo anterior e a atuação dessa instância de decisão foram relevantes para que o discurso fosse unificado e pudesse chegar ao secretariado sem inconsistências ou embate de perspectivas. No entanto, cabe destacar que aparentemente o secretariado não teve participação ativa no processo de validação e definição do PMDI, tendo sido apenas comunicado

a respeito de um conjunto de decisões já tomadas previamente. Segundo Peters (1998) a existência e a atuação de comitês executivos interdepartamentais no governo são importantes para gerar coordenação governamental. No entanto, no caso do secretariado, o seu envolvimento passivo na definição do PMDI limitou o seu papel de articulação e integração do governo.

Os relatos do entrevistado B reforçam essa avaliação, pois apontam que a reformulação do plano, ocorrida após a saída do seu antecessor do governo, foi principalmente definida por ele, com a participação do Governador e da Secretaria-Geral principalmente nos objetivos descritos no PMDI. O entrevistado B acrescenta que “o texto final do plano foi praticamente todo escrito pela FJP”, mas que houve o acompanhamento do seu setor na SEPLAG e que foram feitas diversas revisões. De acordo com o entrevistado B, apesar da centralização dessas discussões no seu setor, houve algumas importantes oportunidades de consulta a atores externos, “principalmente no momento de redução das diretrizes, quando consultamos as áreas para ajudar nessa redução” (ENTREVISTADO B). Além dessa participação das secretarias no momento da definição das diretrizes, houve a participação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), como menciona o entrevistado abaixo:

Previamente eu mandei o documento para todos os conselheiros do CDES. Demos prazo para eles comentarem, sugerirem alterações, as alterações chegavam, eu sentava com a Fundação João Pinheiro e com a minha equipe e discutia a solução de alteração. Eventualmente discutia com próprio órgão, eventualmente discutia com a Secretaria-Geral. Acolhemos algumas sugestões e incorporamos no documento e então fizemos a reunião do CDES (ENTREVISTADO B).

A Constituição Estadual prevê o processo de participação social no PMDI a partir do CDES. De acordo com a Lei 10.628, de 1992, trata-se de um conselho consultivo e deliberativo, com o objetivo de propor o PMDI e a coordenação da política de desenvolvimento econômico-social em Minas Gerais. Apesar do caráter deliberativo, é possível avaliar, no entanto, que o envolvimento do Conselho foi pontual, a partir das propostas de mudança levantadas e, posteriormente, na aprovação final do plano. A participação mais institucionalizada e mais contundente do CDES também poderia contribuir para a legitimação e o reconhecimento do PMDI como um instrumento estratégico capaz de gerar coordenação no governo.

Apesar de o processo de elaboração do PMDI apontar limitações sobre a sua funcionalidade enquanto instrumento integrador no governo, a formulação do PPAG parece favorecer o seu papel de instrumento estratégico de coordenação dos programas de governo. A partir do relato do entrevistado D, é possível perceber um maior envolvimento da burocracia na elaboração do conteúdo do PPAG. De acordo com o entrevistado, há uma capacitação preliminar dos órgãos importante para isso:

A gente prepara os nossos sistemas corporativos para que sejam feitos os processos de planejamento dos órgãos e entidades. A gente faz uma reunião de abertura oficial, chamando os principais atores do processo lá no órgão (seriam os superintendentes de gestão e finanças, os diretores de planejamento e gestão as equipes das assessorias estratégicas) e é nessa reunião de abertura que a gente passa a diretriz principal, então a gente coloca principalmente o que mudou, o que foi mantido, qual o olhar que eles vão ter que ter [...] Passadas essas diretrizes gerais, a gente ministra alguns treinamentos com as equipes da ponta, com as equipes que vão mexer com o processo [...] Nosso ponto focal na maioria das vezes são os SPGF, DPGF e assessores estratégicos nessa segunda fase, que são os treinamentos e disponibilização dos materiais de apoio. Então no treinamento a gente ensina a operar o sistema e no material de apoio a gente dá e aos usuários uma base conceitual para eles poderem desenvolver o seu planejamento. A gente apresenta o cronograma das atividades e finaliza essa parte preparatória (ENTREVISTADO D).

É possível avaliar que esse processo de maior envolvimento entre os gestores favorece um alinhamento sobre os objetivos e expectativas relacionados ao planejamento de médio prazo, o que contribui para potencializar o papel do PPAG como instrumento de coordenação. Apesar disso, cabe destaque ao fato de alguns atores específicos dos setores receberem diretamente essa capacitação e passarem por esse alinhamento, criando uma possível assimetria de informação nos órgãos e uma centralização de informações, que pode influenciar a definição de programas e ações governamentais que compõem o PPAG e, logo, afetar a coordenação gerada por ele.

Além disso, o entrevistado D pontua outro aspecto que influencia o papel do PPAG como instrumento de coordenação. De acordo com o entrevistado, a atuação contínua e próxima da SEPLAG aos setores durante o período de planejamento dos seus programas e ações é importante para que haja um suporte técnico, qualificando o conteúdo do PPAG.

Os setorialistas, que estão numa outra diretoria da nossa superintendência, fazem um contato mais diário com os órgãos. Então eles também vão lendo as respostas dos setores, dando

feedback tendo aquela troca de informação, e nisso é feita a construção do plano. Eles têm um prazo para fazer isso, finalizado o prazo a gente encerra o sistema. Então, atuamos em caso de dúvidas, problemas no sistema, auxiliando a escolher o melhor produto, o melhor indicador, lendo seus atributos qualitativos, fazendo essa parte de apoio dos órgãos. E aí nessa parte toda em que o sistema está aberto e eles fazem o lançamento, o nosso apoio nesse sentido é conceitual, procedimental e de sistema (ENTREVISTADO D).

A partir dessas informações, é possível perceber a atuação da SEPLAG durante o processo de lançamento das informações que consolidarão os programas que constarão no PPAG e que serão considerados na LOA. Como informa o entrevistado, o papel é eminentemente de suporte, para que a forma e o conteúdo dos programas elaborados pelos setores estejam de acordo com o formato desejado e informado pela SEPLAG. O entrevistado D também menciona a atuação posterior da SEPLAG após o encerramento do período de utilização do sistema pelos setores:

Finalizada essa parte que os órgãos atuam, é a parte que a SEPLAG atua bastante, porque quando eles finalizam a gente faz uma análise e conferência dos bancos de dados, vê se está tudo certinho. A atualização do projeto de lei é de nossa responsabilidade e a geração dos volumes também, então a gente que produz os documentos formais do PPAG e da LOA. E aí no caso depois a gente entra em contato com a Consultoria Técnico-Legislativa (CTL) para que eles possam fazer uma leitura crítica do projeto de lei. Em paralelo, a gente conversa com a Secretaria-Geral e com a Secretaria de Governo sobre a redação da mensagem do governador que acompanha o projeto de lei. E aí sim é importante que tenha um teor político, que a gente verifique o que o Governador pretende falar nessa mensagem. Então a gente pede ajuda da Secretaria-Geral nesse sentido para que converse, valide o texto, etc. e depois da mensagem pronta, depois da análise da CTL sobre o teor do projeto de lei, a gente encaminha o documento para Assembleia Legislativa (ENTREVISTADO D).

Por meio da transcrição dos trechos acima, é possível compreender que a SEPLAG tem uma atuação intensa anteriormente à participação de todos os órgãos de governo, durante a inserção de informações sobre os programas pelos órgãos e após essa participação de todos os setores de governo. Isso permite observar que a SEPLAG realiza um acompanhamento contínuo de todo o processo de planejamento de médio prazo, que tem efeitos diretos sobre o planejamento de curto prazo do governo e sobre a governança. Cabe avaliar que a metodologia empregada constitui um elemento de padronização favorável à coordenação de governo, pois consiste em uma metodologia já consolidada, que desenvolve capacitação contínua e acumula conhecimento na SEPLAG.

Além desse aspecto, pode-se destacar, a partir da fala do entrevistado D, a conexão que essa unidade organizacional realiza entre os elementos técnicos do planejamento, com os insumos recebidos de todos os setores de governo, o conteúdo formal relacionado aos aspectos institucionais-legal do PPAG e a mensagem política que a alta liderança do governo pretende transmitir por meio do plano estratégico de médio prazo. A conjugação desses diferentes atributos potencializa o papel de coordenação do PPAG, já que, por meio da atuação integradora da SEPLAG, são conciliados em um mesmo plano, na forma de um produto único, evitando fragmentação.

Considerados esses elementos que influenciam o papel de coordenação do PMDI, PPAG e LOA, cabe analisar a capacidade desses instrumentos de gerar intersetorialidade entre os órgãos e entidades do governo e entre as políticas e ações governamentais. O entrevistado A informou que dentro da estrutura burocrática e hierárquica do estado, esse é um dos grandes desafios do setor público e que há uma dificuldade em fazer a interlocução ocorrer entre os setores, mas que houve um avanço ao longo dos últimos anos. De modo geral, ainda há uma percepção de que “isso é da minha caixinha, ninguém mexe, ninguém toca” (ENTREVISTADO A). Apesar disso, o entrevistado aponta que muitas políticas são intrinsecamente intersetoriais e exemplifica como se deu o esforço de buscar intersetorialidade no PMDI:

[...] Tem muitas políticas que são intersetoriais por natureza. Por exemplo, a área de trabalho, emprego e renda tem uma intersetorialidade com o governo praticamente inteiro. Por si só ela é intersetorial e a gente conseguiu fazer – como a gente tem uma visão mais ampla e há mais tempo consolidada – a gente conseguiu unir todos esses elos e fazer essa conexão acontecer no planejamento. [...] A gente indicou quem na nossa visão deveria ser envolvido e aí essas pessoas que articularam, esses representantes. Por exemplo, subsecretário de trabalho emprego e renda, com chefe de gabinete, com representantes da educação... Eles fizeram essa articulação da construção mais técnica e dos objetivos da política de trabalho e emprego. Então a gente só sugeriu, indicou e eles fizeram essa interlocução por lá (ENTREVISTADO A).

O entrevistado B menciona que a criação de áreas temáticas no governo “é um trunfo importante para a promoção de intersetorialidade” e que isso influencia a capacidade de coordenação e governança gerada pelo instrumento. Essa visão é compartilhada pelo entrevistado A, que considera que a definição das áreas temáticas do PMDI buscou agregar diferentes setores do governo em áreas mais

amplas, “favorecendo a coordenação como um todo”. Segundo o entrevistado A, a discussão das áreas temáticas constantes do PMDI esteve em sintonia com a proposta de reforma administrativa, que buscou reduzir o número de secretarias. Essa organização do PMDI em áreas temáticas, associada a uma estrutura organizacional mais enxuta, aponta para a formulação de um *design* organizacional que repercute na coordenação gerada pelo plano estratégico.

De acordo com o PMDI 2019-2030,

As Diretrizes Estratégicas foram organizadas por Áreas Temáticas, que são compostas pelas Áreas Temáticas Finalísticas e pelas Áreas Temáticas de Apoio e Suporte. As Áreas Temáticas Finalísticas são aquelas que produzem resultados diretos para os cidadãos, são as responsáveis por consolidar as transformações necessárias e desejadas para o alcance da visão de futuro e dos objetivos estratégicos, observando os princípios definidos. Essas Áreas reúnem os melhores esforços e recursos visando as transformações e melhorias desejadas em direção à visão de futuro e às metas de médio e longo prazo. Já as Áreas Temáticas de Apoio e Suporte fornecem toda a sustentação necessária às Áreas Temáticas Finalísticas na consecução de seus objetivos e no alcance das metas e resultados. São 14 as Áreas Temáticas, sendo nove Áreas Temáticas Finalísticas e cinco Áreas Temáticas de Apoio e Suporte (MINAS GERAIS, 2020, p. 51).

A imagem abaixo ilustra as áreas temáticas constantes do PMDI 2019-2030:

Figura 6: Áreas temáticas do governo



Fonte: Minas Gerais, 2019.

É possível avaliar que o viés de intersetorialidade trazido pelo PMDI esteve muito restrito à definição das áreas temáticas de governo, sem que, efetivamente, tenham sido criadas capacidades para fortalecer o papel desse

instrumento de coordenação na vinculação das ações governamentais. De acordo com o entrevistado A, coube aos órgãos a interlocução para que a articulação das diretrizes de governo ocorresse. Com isso, é possível concluir que, na ausência de uma estratégia de caráter estrutural com fins à geração de intersectorialidade, o papel de coordenação de ações de forma transversal, a partir do PMDI, se restringiu.

No caso do PPAG e da LOA, é possível perceber que a associação dos programas e ações às áreas temáticas do PMDI e a definição de programas multissetoriais constituem exemplos de recursos que buscam fortalecer a função de coordenação dos instrumentos e a interlocução entre eles. O entrevistado D explicita no trecho transcrito abaixo como a intersectorialidade é tratada no PPAG:

Pra gente garantir a associação com o PMDI, na marra, a gente tem uma regra que obriga os órgãos, a cada programa que existe no seu PPAG, estar vinculado às áreas temáticas do PMDI. Então esse *link* obrigatório acaba garantindo essa conversa direta entre esses dois instrumentos e entre os órgãos. Além disso, a gente tem essa figura dos programas considerados multissetoriais, que é o nome que a gente utiliza aos programas que têm atuação direta de mais de uma secretaria ou entidade. Então seriam eles os programas, no mundo oficial, transversais. Hoje no nosso plano a gente consegue ver esses planos de natureza transversal a partir desse conceito chamado multissetorial, então é possível sim perceber políticas transversais que têm a atuação de mais de um órgão.
(ENTREVISTADO D)

A definição de programas multissetoriais de governo pode ser compreendida como um elemento que busca agregar coordenação ao governo, por meio do PPAG, na medida em que agrupa os esforços de diferentes setores do governo em prol de um projeto específico, com escopo abrangente e multifatorial. A partir das considerações de Martins (2003), a integração gerada por processos e recursos de planejamento como este mencionado contribui para a atuação conjunta dos atores, que somam recursos complementares entre si no atingimento de objetivos comuns. Em perspectiva similar, a associação dos programas do PPAG às áreas temáticas e diretrizes previstas no PMDI favorece a percepção de convergência e sintonia entre os documentos, e, portanto, a coordenação de governo.

No entanto, na percepção do entrevistado D, apesar da adoção dessas estratégias de coordenação, os programas existentes no PPAG não estão plenamente articulados entre si e não representam parâmetros efetivos para que as ações de governo se concretizem de forma transversal. O entrevistado menciona

que as áreas temáticas definidas no PDMI são utilizadas como recursos formais que tentam a criação de vínculos entre os programas, mas que essa coordenação entre os programas não ocorre efetivamente. O trecho abaixo detalha essa perspectiva:

Na minha visão não há essa articulação na prática. E se há é muito pouca. Acho que essa questão de vinculação no PPAG ao PDMI, às áreas temáticas etc. é feita ainda mais proforma do que deveria ser. Então eu acho que não há muito. A pessoa quer se ver... 'eu sou da área temática tal', mas ela não tem essa visão de quem tá nesse grupo comigo, quem é que pertence a essa área temática, existe entre nós uma articulação sistêmica etc. eu não vejo dessa forma. Até mesmo nos programas multissetoriais acontece isso que você pontuou de cada um por si. E a gente percebe isso muito no monitoramento porque quando você tem que fazer um monitoramento de um programa multissetorial você nota claramente que não há comunicação entre os atores. Então a figura ali da autoridade maior responsável por monitorar o programa multissetorial ela não conversa com aquele outro responsável por uma ação daquele programa. Então essa comunicação poderia ser melhor, ser de fato multissetorial (ENTREVISTADO D).

A partir do relato do entrevistado, pode-se concluir que, embora tenham sido adotados recursos formais no sistema de planejamento com o objetivo de promover coordenação por meio dos instrumentos de planejamento, efetivamente há poucos resultados práticos quanto à articulação dos setores na elaboração e execução dos programas de governo, nem mesmo naqueles nomeados multissetoriais. No ponto de vista do entrevistado, seria proveitoso para a coordenação dos programas, "a existência de uma estrutura ou coordenador formal", de forma a mobilizar, estimular e pressionar os atores envolvidos a atuarem de forma transversal. Essa figura também poderia ser responsável por promover as condições institucionais que favorecessem essa articulação. Esse entendimento sugere que os instrumentos de planejamento não conferem recursos e incentivos suficientes para coordenarem as ações intersectoriais no governo.

De acordo com o entrevistado D, a LOA parece demonstrar o menor potencial coordenador dentre os instrumentos de planejamento, principalmente por se constituir em um instrumento estritamente formal, com baixa capacidade de promover articulação entre os órgãos. De acordo com os entrevistados A, B e C, a restrição orçamentária é um dos principais desafios governamentais contemporâneos, mas isso não necessariamente promove maior potencial de coordenação desse instrumento.

Segundo Peters (1998), o orçamento gera coordenação nos processos de governo, na medida em que envolve aspectos de seleção, priorização e articulação. Na visão do entrevistado D, o conteúdo da LOA é organizado seguindo uma ordem de priorização dos gastos públicos, atendendo primeiramente aos gastos obrigatórios (pessoal, mínimos constitucionais, dívida, etc). Com a pequena sobra do orçamento, há uma distribuição que, em alguma medida, é influenciada por fatores políticos. Nesse aspecto, o entrevistado compreende que a LOA pode ser entendida como um instrumento de coordenação e governança, assim como sugere a visão de Peters (1998).

Diante de todo o exposto, foi possível identificar, mapear e evidenciar os principais elementos que influenciam o papel do PMDI 2019-2030, do PPAG 2020-2023 e da LOA 2020 como instrumentos de coordenação de governo. A seguir, serão salientados os principais elementos de coordenação relacionados aos Projetos Estratégicos.

6.2 Projetos Estratégicos

Os Projetos Estratégicos constituem um importante componente do modelo de gestão estratégica adotado para o mandato em vigência entre os anos de 2019 e 2022. Embora não sejam regulamentados por normativas específicas, fazem parte de um modelo de gerenciamento já consolidado no Governo de Minas Gerais, oriundo de experiências governamentais anteriores, a partir do qual é definido como ocorrerá o acompanhamento das ações prioritárias do governo, incluindo todas as áreas temáticas previstas no PMDI (ENTREVISTADO B). Esse modelo de gerenciamento prevê uma organização sistemática das ações governamentais estratégicas em todo o governo, mobilizando esforços específicos (ENTREVISTADO F).

Nesse sentido, a convergência de esforços sistemáticos e específicos sobre esses projetos, tais como orçamentários, de pessoal, de monitoramento e controle, agregam a esses instrumentos estratégicos de governança potencial de coordenação de governo. O fato de não haver uma institucionalização normativa acerca desses projetos e de seus procedimentos estratégicos correlatos, no entanto, dificulta a formalização desse papel estratégico, embora este seja claramente percebido e evidente na visão dos entrevistados. De acordo com Garcia (2015), a normatização a partir do arcabouço institucional-legal contribui para se estabelecer

força de integração aos instrumentos de governo. Porém, no caso dos projetos estratégicos, a cultura organizacional, associada a ritos, símbolos e valores, parece ser o elemento institucional que mais favorece a percepção do potencial de coordenação desses instrumentos.

De acordo com o entrevistado C, o modelo de gestão mencionado, aprimorado nesse governo, compreende as principais premissas que baseiam a metodologia PDCA, voltada para o controle e melhoria contínua dos processos e produtos. A sigla, traduzida do inglês, corresponde a quatro passos que devem ser percorridos no uso da ferramenta: planejar, executar, verificar e agir. A adoção de um sistema de planejamento para o acompanhamento de uma rede de projetos e atores contribui para a geração de coordenação (GRANDORI; SODA, 1985). Sendo assim, as fases do PDCA relacionadas aos projetos estratégicos parecem estabelecer uma base metodológica para a gestão estratégica que contribui para a coordenação do governo, por meio de um fluxo que agrega coerência a esse gerenciamento.

Quanto ao planejamento, vale destacar o processo de elaboração da carteira estratégica – um portfólio que reúne os projetos estratégicos definidos pelo governo – que esteve diretamente associada às diretrizes elaboradas no PMDI. O entrevistado B e o entrevistado C reforçaram que o PMDI serviu como uma importante referência para o processo de seleção e priorização dos projetos estratégicos propostos. Segundo o entrevistado C,

A carteira estratégica foi definida considerando a estratégia definida pelo PMDI e o plano de governo aprovado, porque o nosso governador foi eleito. A partir disso, das diretrizes governamentais, a gente chegou em uma carteira estratégica composta por 25 projetos estratégicos. Esses projetos estratégicos representam uma síntese da prioridade do governo. Esses projetos e seus resultados estratégicos são os esperados pelo governo de Minas para alcançar durante essa gestão de 4 anos. Então a partir do momento que você tem essa carteira estratégica definida você estabelece resultados a partir de indicadores, você estabelece quais são as ações estratégicas, cronogramas, metas físicas que serão entregues em todas as áreas do governo (ENTREVISTADO C).

A fala do entrevistado permite verificar que os Projetos Estratégicos organizam, de forma objetiva, uma parte da estratégia do governo. De acordo com os entrevistados, os Projetos Estratégicos evidenciam escolhas do governo, traduzem vieses políticos e sugerem um ordenamento de prioridades que permearão a ação governamental. Nesse sentido, é cabível dizer que os Projetos Estratégicos

representam um posicionamento político que, por sua vez, também está sediado nas diretrizes estratégicas definidas no PDMI. Em função desse aspecto político, a Secretaria-Geral, atuando no alinhamento central dos órgãos do governo, também participou do processo de planejamento, contribuindo para a redução da carteira estratégica e para a priorização dos projetos (ENTREVISTADO B). É possível avaliar que esse componente político dos Projetos Estratégicos, potencialmente, cria uma coerência entre as ações prioritárias do governo, servindo à coordenação.

O entrevistado B menciona como se deu a priorização dos projetos e a atuação da Secretaria-Geral:

A coordenação também está na priorização. [...] Eram mais de 100 projetos, aí eu fui negociando, fui cortando. Foi desgastante até chegar aos 25 projetos. E aí a Secretaria-Geral me apoiou com esse lado também, destacando quais eram os objetivos do Governador... [...] E os projetos tinham que estar de alguma forma associados ao PMDI, aos objetivos lá traçados. No fim das contas, algumas ações entraram porque uma ou outra a gente teve dificuldades de negociar e acabaram permanecendo, muito embora não fossem ações estratégicas do governo. A gente tentou focalizar naquilo que era realmente o objetivo do governo. Todos os objetivos são acompanhados e se você observar, todos os indicadores e resultados têm vínculo com os objetivos do PMDI (ENTREVISTADO B).

Como aponta o entrevistado, o portfólio de projetos estratégicos, ainda assim, possui ações não-estratégicas em sua composição, o que reflete um possível não alinhamento entre essas ações e a prioridade governamental, definida a partir do PMDI. Os projetos estratégicos definidos pelo governo, bem como a sua associação às áreas temáticas, foram sintetizados no quadro abaixo:

Quadro 8: Projetos Estratégicos e Áreas Temáticas

(Continua)

Áreas Temáticas	Projetos Estratégicos
Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Defesa Agropecuária Eficiente
	Regularização Fundiária Rural
Cultura e Turismo	Destino Minas
	Minas Cultural
Desenvolvimento Econômico	Aerotrópole Mineira
	Minas Amiga do Investidor
	Sol de Minas

Quadro 8: Projetos Estratégicos e Áreas Temáticas

(Continuação)

Áreas Temáticas	Projetos Estratégicos
Desenvolvimento Social	Percursos Gerais – Trajetória para Autonomia
Educação	Ensino Médio Integral
	Gestão pela Aprendizagem
Infraestrutura e Mobilidade	Programa de Concessões Rodoviárias
	Programa de Mobilidade
Meio Ambiente	Programa de Concessão de Parques Estaduais
	Inovação na Regularização e na Fiscalização Ambiental
	Somos Todos Água
Saúde	Política Hospitalar
	Saúde em Rede
Segurança Pública	Expansão dos Sistemas Prisional e Socioeducativo
	Modernização dos Órgãos de Segurança Pública e de Defesa Social
Fazenda	Recuperação Fiscal
	Simplificação Tributária
Planejamento e Gestão	Minas Atende
	Modernização da Gestão Orçamentária
	Transforma Minas
Outros	Recuperação e Compensação dos Desastres Minerários de Mariana e Brumadinho

Fonte: Minas Gerais, 2019.

Esse possível desalinhamento interfere na coordenação de governo, pois compromete o caráter eminentemente estratégico conferido ao conjunto de projetos e fragiliza o propósito do sistema de gestão adotado. Além disso, essa inconsistência pressupõe uma incoerência entre as prioridades de governo e as ações governamentais implementadas sob o título de estratégicas, restringindo o potencial de coordenação desses instrumentos estratégicos de governança. Também vale considerar que essa inconsistência diz respeito à dificuldade de

estabelecer prioridades em ambientes complexos, em que os fatores políticos influenciam o processo.

De acordo com o entrevistado B, os Projetos Estratégicos envolveram, desde a definição da carteira estratégica, a participação dos secretários de Estado. Esse envolvimento pressupõe que a determinação da agenda estratégica governamental não se limitou às unidades centrais da gestão estratégica do Estado. Com isso, é possível considerar que houve a inclusão direta de integrantes das áreas temáticas na definição objetiva das ações estratégicas governamentais, ainda que fossem apenas representantes da alta cúpula do governo. Apesar disso, o entrevistado B pontua que os Projetos Estratégicos foram fruto de discussões internas dos setores, o que permite avaliar que esses projetos também agregam elementos técnicos trazidos pelo corpo técnico dos órgãos.

O trecho abaixo evidencia o processo de coordenação entre a Subsecretaria de Gestão Estratégica (SUGES) e os órgãos do governo, quanto à definição dos projetos estratégicos:

A definição dos projetos estratégicos, a metodologia foi a seguinte: a gente chamava o secretário, equipe do órgão para definir o projeto estratégico. 'São esses os resultados previstos, são esses os principais marcos, as principais entregas'. Depois que eu tive uma reunião com todo mundo para fechar isso, eu marquei uma reunião com todo o secretariado onde cada secretário apresentou seus projetos estratégicos para o governador, para todo mundo. Eles disseram 'esses são os meus projetos, esse é o orçamento, tem dificuldade nisso e naquilo', então foi algo bem elaborado e eu tentei sempre puxar o secretário para a responsabilidade do projeto que ele estaria gerenciando (ENTREVISTADO B).

O trecho transcrito acima sugere que a SUGES atuou diretamente na definição de aspectos centrais dos Projetos Estratégicos, ainda que estes tenham sido pactuados em conjunto com os órgãos. Embora indique uma baixa autonomia dos órgãos na definição de elementos-chave dos projetos, o posicionamento e a interferência da SUGES sobre essas questões permite supor que houve a adoção de critérios comuns e uniformes no delineamento desses elementos dos Projetos Estratégicos, produzindo, em alguma medida, consistência e coerência ao planejamento e à governança.

Como aponta o entrevistado B no trecho transcrito, os Projetos Estratégicos, uma vez definidos, foram incorporados às agendas dos órgãos, tendo sido designados sob a responsabilidade dos líderes das secretarias e demais

entidades do governo. A divulgação e apresentação dos Projetos Estratégicos entre o secretariado, mencionadas pelo entrevistado, aparentemente consiste em uma estratégia relevante para a coordenação intragovernamental e para a governança.

O processo de comunicação interna e a existência de um alinhamento entre os atores na forma de um “comitê interministerial” contribui para a geração de coordenação (PETERS, 1998). No caso citado, o compartilhamento e divulgação dos projetos estratégicos do governo a todos os membros do secretariado, configura um esforço de coordenação entre a alta liderança executiva do governo. Além disso, o fato de esse processo de comunicação e divulgação envolver diretamente o governador agrega valor aos projetos estratégicos e, indiretamente, a todos os esforços adjacentes à carteira de projetos, reforçando a articulação governamental e a consistência desses instrumentos estratégicos de governança.

A execução e o monitoramento dos Projetos Estratégicos também parecem incluir elementos que potencializam a coordenação de governo. É possível destacar a participação e o relacionamento da equipe técnica da SUGES e dos órgãos responsáveis pelos Projetos Estratégicos como um elemento funcional para a coordenação de governo. Nessa etapa, embora a execução ocorra setorialmente com o intuito de buscar a melhor forma de cumprir o planejamento previsto para o projeto, há um fluxo intenso de comunicação com a equipe da SUGES e entre os atores dos projetos, que muitas vezes envolvem entidades diversas (ENTREVISTADO B).

De acordo com os entrevistados, a forma de execução dos Projetos Estratégicos evidencia a sua intersetorialidade e exige esforços para que os atores de diferentes setores se alinhem continuamente. Dessa forma, há reuniões entre atores de diferentes órgãos, ações que envolvem responsáveis em diferentes áreas “que conversam entre si”, garantindo uma articulação entre as partes do governo (ENTREVISTADO C). Nesse sentido, é possível avaliar que esses esforços visam “colar” os fragmentos do projeto, possibilitando a geração de coordenação, nos termos dispostos por Mintzberg (2011).

Segundo o entrevistado C, a execução ocorre de maneira simultânea ao terceiro momento do PDCA: o monitoramento e a verificação. Os entrevistados B e C destacaram que o macromonitoramento dos projetos estratégicos é realizado essencialmente pela SUGES, mais especificamente pela Superintendência de

Gestão de Ações Estratégicas (SCGAE). O entrevistado B e o entrevistado C detalharam o processo de acompanhamento e verificação dos projetos estratégicos:

A Superintendência de Gestão de Ações Estratégicas tem uma equipe grande, ela é organizada por grupos e cada grupo acompanha um conjunto de projetos das áreas temáticas. A gente faz uma reunião de monitoramento mais rápida semanalmente com os órgãos para lembrá-los dos principais objetivos e dos principais marcos. Eu também tenho uma reunião semanalmente com eles em que me trazem os principais gargalos onde eu mais preciso atuar [...] Junto com a equipe, eu identifico os principais gargalos do problema. Essa identificação se dá a partir do próprio projeto, dos marcos acompanhados e monitorados. [...] Minha equipe traz o problema ou eu faço perguntas nas reuniões semanais, aí a gente discute e traça uma estratégia e aí dependendo da gravidade do problema eu atuo (ENTREVISTADO B).

A gente faz as reuniões semanais, que são as reuniões de *follow up* da equipe com assessores estratégicos, os pontos focais e mensalmente a gente tem as reuniões de monitoramento com gerentes responsáveis pelas ações para fazer o monitoramento desses projetos. Então de posse desse monitoramento, dessas reuniões de *follow up*, a gente tem condições de verificar o andamento dos projetos de como os projetos estão sendo executados e também se surgiram algumas questões, riscos novos algumas dificuldades, algumas necessidades de apoio intersetorial, por exemplo, se é preciso uma articulação com outra secretaria ou com algum outro órgão do governo... são identificadas nesse momento e essas questões tentam ser sanadas (ENTREVISTADO C).

A transcrição acima ilustra como ocorre o fluxo de informações a respeito do andamento dos projetos estratégicos entre o setor responsável, a SCGAE e a SUGES. Dessa forma, é possível perceber como ocorre o processo de comunicação entre os setores sobre as ações estratégicas. Pode-se dizer que esse processo busca gerar coordenação entre os atores na medida em que possibilitam a coordenação social e o controle, nos termos definidos por Grandori e Soda (1995), com uma metodologia que vincula os atores envolvidos e encadeia suas ações, com vistas ao controle das ações e resultados programados.

Vale destacar, também, que a forma de organização dos setorialistas da SCGAE, em contato direto com os gerentes e assessores estratégicos dos órgãos responsáveis pela execução dos projetos constitui um elemento de coordenação de natureza estrutural, apontado por Peters (1998) e por Martins (2003). Trata-se funções e unidades de ligação, que favorecem o contato direto entre gestores e funcionam como uma equipe comum das secretarias envolvidas. Como apontam os autores, dessa forma, a coordenação é possibilitada por esses empreendimentos

que viabilizam a conexão dos atores. Além disso, gera coordenação de governo por constituir um sistema de planejamento e controle, em que se concatena esses atores na busca pelos resultados monitorados (GRANDORI; SODA, 1995).

Outro ponto que se destaca é a forma de identificação de problemas. A partir do monitoramento, são verificadas possibilidades e necessidades de intervenção por parte da SCGAE, que são resolvidas pelos próprios setorialistas que atuam diretamente com os projetos, ou que, em casos mais complexos, envolvem a participação da Subsecretária (ENTREVISTADO B). É comum, devido à natureza dos projetos, que sejam necessárias articulações entre órgãos e seus respectivos atores ao longo da execução. Nesse caso, a SCGAE identifica os contextos pela sua rotina de monitoramento e a Subsecretária é acionada (ENTREVISTADO C).

Conforme apresentado pelos entrevistados, o processo de monitoramento permite identificar gargalos e problemas relacionados à execução dos projetos que, por vezes, necessitam da atuação da Subsecretária para que sejam encaminhados ou solucionados. O entrevistado B detalha esse papel:

Nesse caso, o meu papel maior é fazer uma articulação quando envolve outros órgãos. O meu principal papel é tentar articular para destravar os projetos e ir alinhando. Eu entro em contato com quem for, com quem for necessário para resolver. Não é uma cobrança, é um trabalho de fazer as pessoas conversarem para resolver o problema criar um espaço de discussão sobre aquilo, onde a decisão é tomada. Às vezes nem é tomada de decisão, é fazer a coisa andar. [...] Eu vou fazendo reunião, articulando, ligo para um órgão, para outro, ligo para o secretário, vou resolvendo os problemas, proponho reuniões [...] Na hipótese de conflitos, divergências, é preciso achar um ponto comum para fazer as coisas andarem. Eventualmente eu aciono o Secretário de Planejamento ou o Secretário-Geral, eventualmente. A maioria dos problemas são resolvidos entre os secretários e subsecretários e aí a cada 45 dias nós temos uma reunião com o Governador, o Secretário de Planejamento e Gestão, a Secretaria-Geral, na qual são apresentados resultados, os principais marcos críticos não solucionados até o momento e aí nós pedimos apoio aos superiores para que os problemas possam ser solucionados. (ENTREVISTADO B).

O trecho transcrito permite analisar que o monitoramento dos Projetos Estratégicos pela SUGES pretende ligar as partes do governo para que a agenda estratégica seja cumprida conforme planejado. A coordenação de governo é gerada ao ligar as partes, fazendo-as dialogar e produzir efeitos sinérgicos para a ação governamental (PETERS, 1988; REPETTO, 2009). Não é possível avaliar aqui – e nem é objeto deste trabalho – quão produtivos e relevantes são os efeitos desse

monitoramento para a ação governamental. No entanto, a partir das falas dos entrevistados, é possível interpretar que esse monitoramento específico “destrava projetos”, gera alinhamento e “visa fazer as coisas andarem”, o que permite supor seu efeito positivo para a coordenação de governo.

Pode-se interpretar, também, que a Subsecretária atua como uma liderança executiva, responsável por articular e mobilizar outros atores estratégicos do governo para conciliar visões e construir consensos. Em uma analogia imperfeita, pode-se relacionar o papel e atuação da Subsecretária à de “ministros sem pasta” ou de “ministros juniores” descrita por Peters (1998), já que sua principal função no governo está diretamente relacionada à busca de coordenação entre os componentes do governo, sem que tenha uma pasta temática específica a conduzir e sem que esteja no primeiro escalão do governo.

Nesse processo, há a supervisão direta da SEPLAG, mas se destacam os processos de ajustamentos e negociações como mecanismos geradores de coordenação. Além disso, em tese, a “criação de espaços de discussão” também constitui um elemento que agrega coordenação ao governo, possibilitando a comunicação interna e fluxos de tomada de decisão coordenados. Cabe destaque, também, à possibilidade de acionamento de outras lideranças executivas em caso de divergências e conflitos, por parte da subsecretária. Isso indica, também, que a hierarquia e a autoridade influenciam a resolução de entraves e, assim, como apontam Grandori e Soda (1995), agregam coordenação à rede de atores e, logo, ao governo como um todo.

Os entrevistados mencionam, ainda, a realização das Reuniões de Monitoramento dos Projetos Estratégicos, que ocorre a cada ciclo de 45 dias. Na oportunidade, há a participação do Governador, do Secretário de Planejamento e Gestão e do Secretário-Geral. O entrevistado C aborda a importância dessa etapa para o modelo de gestão estratégica adotado. Segundo ele, “o papel da SCGAE é fazer todo o processo de planejamento, monitoramento e coordenação estratégica para que, com essa reunião, seja possível verificar e agir para corrigir possíveis distorções”. Nesse sentido defendido pelo entrevistado, a Reunião de Monitoramento dos Projetos Estratégicos é primordial, pois completa o ciclo da ferramenta PDCA, e por isso é relevante compreender todos os passos anteriores para que fique claro o papel de coordenação de governo desempenhado por essa instância para os Projetos Estratégicos. Em resumo, o entrevistado pontua:

A gente roda o PDCA completo. Então a gente faz o planejamento, os órgãos executam, a gente faz o monitoramento, faz a checagem se está andando conforme o planejado, a expectativa e aí a gente tem informações para subsidiar a correção de rumo desses projetos para que alcancem esses resultados [...] Esse ciclo faz os projetos serem acompanhados de perto no governo, criando essa coordenação. (ENTREVISTADO C).

Segundo o entrevistado C, as informações principais para “subsidiar a correção de rumo” são apresentadas na Reunião de Monitoramento. Mais uma vez, em consonância com as informações apresentadas pelo entrevistado B, o entrevistado C destaca que o processo de monitoramento prévio à Reunião de Monitoramento possibilita a resolução de alguns gargalos, de forma a favorecer a obtenção de coordenação no governo. Assim, na Reunião de Monitoramento são apresentados os pontos de atenção para eventuais direcionamentos que se fizerem necessários.

A importância dessa reunião de coordenação com o Governador é ele ter ciência do andamento desses projetos. Alguns pontos de atenção são identificados nesse processo de monitoramento que a gente faz. A nossa superintendência, junto com os órgãos, faz a verificação do andamento dos projetos (apura os resultados, o andamento do cronograma, as metas físicas planejadas). Então a partir desse monitoramento a gente tem informações que são do próprio andamento dos projetos e são identificadas também algumas questões que surgem e que são dificuldades que precisam ser resolvidas. A gente tenta resolver utilizando a Subsecretária e utilizando a Secretaria-Geral, que têm esse papel de articulação com todas as secretarias. A gente tenta resolver esses gargalos e leva somente os pontos de atenção para o Governador. E lá, se for o caso, ele ainda dá as diretrizes (ENTREVISTADO C).

A partir da fala do entrevistado, é possível destacar que o processo de monitoramento e de correção de rumos busca identificar e resolver o máximo de entraves previamente a essa reunião. Com isso, pode-se notar que há a preocupação em levar a essa instância estratégica apenas questões de alta complexidade, que já passaram por procedimentos avaliativos e que já receberam a devida atenção da área de planejamento.

Dessa forma, essa instância é reconhecida como um estágio final da gestão estratégica, em que as questões e problemáticas ali postas necessariamente são encaminhadas e solucionadas. O entrevistado C aponta que, por essa razão, são levados à reunião os marcos dos projetos estratégicos “com mais características de entrega e menos de processo”, de forma que ficam salientados os pontos principais dos projetos que já foram resolvidos e os principais pontos que não foram

resolvidos e, por isso, apontam a necessidade de maior atenção àquele marco (ENTREVISTADO C).

Por meio desse modelo de comunicação, o entrevistado C considera que o governador e os Secretários de Planejamento e Gestão e da Secretaria-Geral passam a “ter conhecimento da governança da carteira estratégica”. Por isso o entrevistado considera que se trata de uma “reunião de governança da carteira estratégica”. Esses aspectos parecem relevantes à coordenação de governo pois agregam aos Projetos Estratégicos um acompanhamento direto da cúpula estratégica do governo, que tem as prerrogativas de direcionar as ações governamentais e fomentar a coordenação de governo por meio delas.

Nesse sentido, o entrevistado C pontua que as Reuniões de Monitoramento constituem um elemento que gera coordenação ao governo e que o envolvimento da cúpula de governo é fundamental para esse processo.

Essas reuniões são, sim, um instrumento de coordenação. Eu acho que todo o processo de planejamento, quando você vê lá o PDCA (planejar, executar, monitorar e agir), se a gente não tiver esse modelo de governança bem estruturada – e não precisa nem ser com o Governador – não tem jeito. O nosso Governador comprou e defende essa ideia, ele acredita nessa questão de gestão. Então se você não tiver pessoas que não tem esse caráter de promover essa coordenação, esse modelo de gestão ficaria faltando um pedacinho. A gente chegaria só até o monitoramento se não tivesse essa pessoa para fazer essa governança mesmo, acompanhar o andamento dos projetos, identificar as questões, dar direcionamento. Às vezes os gerentes ficam um pouco... tanta coisa que acontece no dia a dia que às vezes dessas reuniões saem direcionamentos que são essenciais para a execução da carteira estratégica pelos gerentes (ENTREVISTADO C).

Além do envolvimento da cúpula de governo, pode-se reconhecer outro elemento potencial gerador de coordenação ao governo, associado aos Projetos Estratégicos: os planos de ação do Governador. Esses planos de ação constituem instrumentos complementares para o monitoramento dos projetos estratégicos, fruto de definições e direcionamentos obtidos na Reunião de Monitoramento (ENTREVISTADO B). O entrevistado C menciona esse aspecto:

É feita a apresentação pelos gerentes, os secretários estão presentes e eles fazem, se for o caso, durante a reunião, considerações. Eles tecem considerações sobre os projetos, sobre a execução dos projetos e ali muitas vezes são gerados planos de ação para contribuir com o alcance dos resultados propostos. Então dali saem planos de ação que são encaminhados aos responsáveis dos órgãos dessas ações que foram geradas durante a reunião com

Governador e a nossa equipe (a equipe da superintendência) passa a monitorar esses planos de ação. Na próxima reunião do Governador, a gente dá o *status* do plano de ação. Se foi um plano de ação que está cumprido, já foi resolvido, a gente nem coloca mais. Mas se tem algum plano de ação que tem algum problema, está atrasado, a gente leva para a reunião para sinalizar e mostrar que aquela questão ainda não tinha sido resolvida (ENTREVISTADO C).

Os planos de ação dos Projetos Estratégicos, realizados no âmbito dessa Reunião de Monitoramento, possibilitam que fiquem acordados um conjunto de tarefas a serem executadas, com entregas, responsáveis e prazos previstos. Essas definições, feitas “pelo Governador”, demonstra que são definições de alta relevância para o cumprimento da agenda estratégica planejada por meio dos Projetos (ENTREVISTADO C). Além disso, o conteúdo desses planos representa um produto objetivo das Reuniões de Monitoramento, que, por vezes, servem para “desatar nós” e “destravar obstáculos”. Muitas vezes, esses planos envolvem a articulação entre diferentes secretarias, acordos público-privados, definições estratégicas para o governo (ENTREVISTADO B). Portanto, são ferramentas que parecem contribuir para proporcionar maior coordenação no governo.

Embora haja a percepção por parte dos entrevistados de que a Reunião de Monitoramento dos Projetos Estratégicos gera deliberações importantes para a coordenação, outro entrevistado F avalia que o seu potencial coordenador é restrito, pois não necessariamente envolve definições objetivas para o alinhamento do governo por meio dos Projetos Estratégicos. Na sua percepção, a Reunião possui um papel mais informativo, de divulgação de resultados e de prestação de contas. Além disso, na sua visão, alguns líderes utilizam, essencialmente, essa oportunidade para demonstrar o seu desempenho pessoal, desvirtuando a Reunião do potencial coordenador para o alinhamento e para a articulação do governo.

A partir da análise dos principais aspectos que envolvem as etapas de planejamento, execução, monitoramento e verificação relacionados aos Projetos Estratégicos, foi possível evidenciar os elementos que se manifestam e influenciam o potencial de coordenação de governo desse instrumento estratégico. A seguir, serão salientados os principais elementos de coordenação relacionados à Secretaria-Geral.

6.3 Secretaria-Geral

A Lei 23.304, de 30 de maio de 2019, que estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, define as finalidades e as competências da Secretaria-Geral. De acordo com a Lei, a Secretaria-Geral deve atuar como órgão central do governo, o que significa que é “responsável pela elaboração de políticas, normas e diretrizes a serem seguidas pelos demais órgãos e entidades do Poder Executivo” (MINAS GERAIS, 2019). Além disso, a Secretaria-Geral é instituída como um órgão da administração direta do governo, sendo responsável por assistir diretamente o Governador no desempenho das suas atribuições (MINAS GERAIS, 2020).

Em consonância com o que dispõe a legislação, o entrevistado C e o entrevistado F consideram que a Secretaria-Geral tem um importante papel de articulação das áreas governamentais, fazendo com que haja um “alinhamento geral” do governo. O alinhamento mencionado pelos entrevistados pode ser compreendido como um resultado de esforços direcionados para a coordenação de governo. A coordenação integradora evita problemas de comunicação e diálogo e visa melhor desempenho governamental (REPETTO, 2009). A existência de uma estrutura formal do governo voltada à coordenação constitui um artifício relevante para promover a integração governamental (PETERS, 1998) e, assim, o alinhamento intragovernamental para uma melhor governança.

A Lei 23.304 busca institucionalizar essa estrutura de coordenação no Poder Executivo de Minas Gerais por meio da forma e das competências definidas para a Secretaria-Geral. De acordo com o Artigo 12 dessa lei, é de competência da Secretaria-Geral o seguinte:

- I - a coordenação da agenda institucional do Governador;
- II - a coordenação do alinhamento institucional à estratégia governamental;
- III - a coordenação da política de comunicação social e eventos do Poder Executivo;
- IV - o assessoramento técnico e administrativo ao Governador para instrução e análise de matérias de interesse;
- V - a avaliação prévia de documentos, pronunciamentos e despachos a serem assinados pelo Governador, bem como a gestão da correspondência, com a observância das normas de redação oficial;
- VI - a coordenação das atividades de comunicação, imprensa e cerimonial do Governador;

VII - o assessoramento nas relações com autoridades e instituições estrangeiras e no cumprimento da agenda internacional, bem como a realização do receptivo de missões internacionais;

VIII - a coordenação de ações intersetoriais de desburocratização normativa do Poder Executivo, com o apoio da CTL (MINAS GERAIS, 2019).

Tendo em vista os objetivos definidos para este trabalho e o objeto central dessa análise, o inciso II parece se referir à competência da Secretaria-Geral que mais é relevante para compreendê-la como um instrumento estratégico de governança do Poder Executivo de Minas Gerais, com a atribuição de gerar coordenação ao governo. A coordenação do alinhamento institucional à estratégia governamental consiste na busca de “colocar todos na mesma página”. Nesse sentido, o papel da Secretaria-Geral se assemelha àquele desempenhado pela SEPLAG, parecendo se diferenciar, sobretudo, com relação à proximidade da Secretaria em relação ao Governador, o que favorece a função de alinhamento entre as secretarias. O entrevistado C avalia que é possível perceber esse papel central no alinhamento pela Secretaria-Geral, na medida em que a todo tempo o Secretário busca fazer uma articulação das secretarias.

De acordo com o entrevistado F, a articulação com o partido político do Governador é importante para que a Secretaria-Geral construa o alinhamento institucional à estratégia governamental. O partido político constitui uma “instância decisória” que influencia “o papel que os secretários vão ter”. Na sua avaliação, quando a Secretaria-Geral era comandada por outro secretário, não havia essa articulação tão intensa como há atualmente, com a liderança de outro secretário. O trecho abaixo sintetiza esse ponto de vista:

O secretário X basicamente cuidava de agenda, então ele não tinha essa conversa lá no partido para que ele fosse o articulador da Estratégia. Então na minha visão esse papel ficava muito mais com a SEPLAG do que com o X, apesar de ele ser o Secretário-Geral. Basicamente, o que a gente fazia era receber tudo que o Governador tinha que assinar, o que ele participava como signatário, além das questões de agenda. Então a gente tinha um outro papel de Secretaria-Geral, a gente era governadoria, [...] era uma Secretaria-Geral mais tímida (ENTREVISTADO F).

É possível analisar, a partir da fala do entrevistado, que o envolvimento e o relacionamento da Secretaria-Geral com o partido político do governador é um elemento que influencia o potencial desse instrumento enquanto direcionador e coordenador da estratégia governamental. Organizações políticas externas ao

governo podem influenciar a coordenação de governo na medida em que fornecem diretrizes para a ação governamental e compartilham valores que promovem coesão entre os entes políticos (PETERS, 1988). No caso em análise, pode-se compreender que as diretrizes do partido político importam à estratégia governamental e que cabe à Secretaria-Geral conduzir esse direcionamento, sem o qual a coordenação de governo se fragiliza. Diante disso, cabe interpretar que há uma baixa autonomia e capacidade institucional intragovernamental que viabilize a coordenação de governo. Sendo assim, mesmo havendo uma estrutura governamental com atribuições de coordenação de governo formalizadas em lei, não necessariamente é garantida a devida performance de coordenação pela Secretaria-Geral.

Além desse aspecto, cabe compreender que a estratégia governamental não é coordenada exclusivamente a partir das definições constituídas e institucionalizadas pelos instrumentos formais de planejamento. A estratégia governamental parece se constituir, também, de elementos externos ao planejamento, o que influencia diretamente a coordenação de governo, os recursos que visam incrementá-la e a governança.

Frente a desafios complexos, a construção de capacidades e de coordenação se tornam fulcrais aos governos (PETERS, 1998; BRUGUÉ *et al.* 2015). De acordo com os entrevistados, a emergência da epidemia de Covid-19 em Minas Gerais representou um grande desafio para a atuação governamental e serviu para evidenciar a necessidade de coordenação ao governo. “Na hora que a pandemia chegou, o governo ficou igual uma barata tonta e a Secretaria-Geral precisou vir com aquele papel de coordenação” (ENTREVISTADO F). Nesse sentido, agregou-se à Secretaria-Geral maiores responsabilidades pela coordenação das secretarias e a definição de ritos e estratégias para fortalecer o seu papel enquanto instrumento estratégico de governança.

É possível considerar que a atuação da Assessoria Técnica do Governador e os processos e os desdobramentos que envolvem a Reunião de Secretariado do Governo configuram importantes recursos para a coordenação de governo no Estado. Esses recursos estão diretamente ligados ao papel da Secretaria-Geral enquanto promotora da coordenação de governo. A Assessoria Técnica, enquanto unidade organizacional da Secretaria-Geral, “tem como competência prestar assessoramento ao Governador, bem como promover o alinhamento institucional da Secretaria-Geral com órgãos e entidades do Poder

Executivo, em articulação com o Gabinete” (MINAS GERIAS, 2020). De acordo com o entrevistado G, a Reunião de Secretariado, por sua vez,

[...] tem por objetivo servir como instância de coordenação dos esforços do governo, reunindo Governador, secretários e dirigentes máximos dos órgãos autônomos. Trata-se de iniciativa semanal, determinante para que os participantes sejam atualizados do que está andamento nas mais diversas áreas do estado; e imprescindível para que sejam tomadas decisões informadas e que considerem sempre uma perspectiva multidisciplinar (ENTREVISTADO G).

A Assessoria Técnica passou a se envolver mais diretamente com o alinhamento governamental e, assim, a cumprir o seu papel formal, com a presença do atual secretário. O entrevistado F exemplifica que a participação dos assessores técnicos na Reunião de Monitoramento dos Projetos Estratégicos passou a se tornar mais frequente, o que é importante para que se tenha uma noção mais clara sobre os projetos estratégicos em execução. Essas Reuniões de Monitoramento, além de fornecerem insumos para o controle da SUGES, também servem à Secretaria-Geral para que não haja um descompasso entre o acompanhamento estratégico da SEPLAG e da Secretaria-Geral. Nesse sentido, Assessoria Técnica visa conhecer o andamento dos projetos estratégicos para tentar atuar diretamente sobre eventuais problemas e saná-los tempestivamente, sobretudo naqueles que influenciam diferentes secretarias e órgãos do governo (ENTREVISTADO F; ENTREVISTADO C).

O entrevistado F pontuou que “muito do que se discute na Reunião de Monitoramento, acaba caindo na Assessoria Técnica, porque são assuntos que importam para o andamento do governo”. Isso sugere que há um alinhamento entre as questões estratégicas referentes aos Projetos Estratégicos e as pautas de relevância da Secretaria-Geral. Nesse sentido, cabe compreender que a estratégia fixada pelos Projetos Estratégicos, que estão em consonância com as diretrizes definidas pelo planejamento estratégico de longo prazo do governo, de fato, representam ações relevantes para o centro do governo. Isso permite supor que o planejamento estratégico do governo baliza efetivamente a priorização e o acompanhamento das ações governamentais, ainda que não constitua a única referência para tanto.

No entanto, para além do monitoramento dos Projetos Estratégicos, a coordenação governamental pela Secretaria-Geral ocorre por meio de um acompanhamento específico. Esse “acompanhamento” consiste em uma rotina

diferente daquela realizada pela SUGES com os Projetos Estratégicos, que é conhecida como “monitoramento”. O trecho reproduzido abaixo trata da institucionalização desse “acompanhamento”:

A gente fez um decreto para institucionalizar. A gente pegou pontos focais em todos os órgãos e fizemos um decreto falando que a Secretaria-Geral poderia pedir informações da secretaria e tudo mais, de tudo que a gente quisesse, e que os dirigentes máximos, por ato próprio, iriam definir quem seriam os pontos focais. [...] Os pontos focais foram definidos pelos secretários em ato próprio e esse ponto focal todo mês manda para cá tudo que é agenda positiva, problema recorrente, solução do dia a dia, seja o que for. É claro que a gente se preocupa muito mais com problemas estratégicos, mas assim, às vezes, tem problemas que não estão traduzidos na estratégia. Ruim né? É ruim. [...] Você ter problema desses tão importantes, mas não tá no estratégico? Tem uma falha aí... Então assim são problemas que a gente traz para cá e que não estão traduzidos na estratégia mas que são impactantes (ENTREVISTADO F).

A estratégia de acompanhamento mencionada pelo entrevistado evidencia um esforço de coordenação na medida em que busca fazer a Secretaria-Geral se aproximar dos componentes do governo. Essa aproximação pode favorecer a integração com o centro de governo e promover trajetórias coerentes na performance governamental. Nesse caso, a aproximação dos órgãos se dá por meio da figura do “ponto focal”. Esses personagens atuam como mecanismos de ligação entre os órgãos e a Secretaria-Geral. Cabe destacar o processo de institucionalização desse mecanismo de acompanhamento e da definição dos pontos focais.

Como aponta Garcia (2015), o uso de instrumentos formais e normativas contribui para legitimar e fortalecer os recursos de coordenação. Além disso a utilização de pontos focais possibilita agregar melhorias ao fluxo de informações, qualificando a comunicação e tornando esse processo mais tempestivo. Além disso, a definição do ponto focal pelo dirigente superior dos órgãos potencializa a efetividade desse recurso, na medida em que adiciona valor e relevância ao processo. Ainda assim, segundo o entrevistado F, há pontos focais mais frágeis, que não relacionam tanto com a Assessoria Técnica e que não viabilizam um fluxo contínuo de informações.

Vale destacar que o acompanhamento dos órgãos realizado pela Secretaria-Geral, não perpassa apenas as questões relacionadas aos Projetos Estratégicos de responsabilidade dos setores, mas também outros tópicos que não

estão relacionados à estratégia formal do planejamento (ENTREVISTADO F). Isso permite entender que a Secretaria-Geral parece incorporar um papel de gestão estratégica que não é absorvido pela SEPLAG por meio dos Projetos Estratégicos.

Apesar dessa aparente diferença nos propósitos dos elementos de controle e coordenação utilizados pela SEPLAG e pela Secretaria-Geral, cabe a percepção de que são sistemas que se sobrepõem e, mesmo que em partes, são redundantes. Sob esse aspecto, cabe pontuar que a coordenação de governo visa reduzir a duplicação de esforços comuns para um mesmo fim (REPETTO, 2009). Com isso, embora essas rotinas de controle tenham o intuito de gerar coordenação de governo, na inexistência de um devido arranjo em que estejam claros a abrangência, os seus propósitos e as suas especificidades, pode-se promover o resultado oposto.

Além da Reunião de Monitoramento e do “acompanhamento” da Assessoria Técnica, a Reunião de Secretariado constitui outro foro de relevância para a atuação da Secretaria Geral na coordenação de governo. Trata-se de uma instância em que pode ser tratado qualquer tema relacionado à gestão governamental, sobretudo aqueles de maior impacto ao desempenho do governo. Nas palavras do entrevistado G, a Reunião

[...] propicia que temas caros à gestão governamental sofram o escrutínio de todos aqueles escolhidos diretamente pelo governador para conduzir o planejamento e a gestão das políticas públicas. [...] o governador, a partir do que exposto naquela instância, tem condições de se atualizar e determinar as providências multidisciplinares necessárias ao avanço dos projetos e temas, com acompanhamento constante da Secretaria-Geral. O fato de todos os responsáveis estarem sentados à mesa facilita consideravelmente a tomada de providências, já que o pedido que a precede se dá em um contexto de participação e alinhamento comuns. [...] A reunião é importante catalisador para os temas mais importantes e sensíveis do governo e, considerada a presença da alta administração, é relevante esforço de alinhamento institucional e que, portanto, fortalece a tomada de decisão. Ela certamente influencia os rumos do governo (ENTREVISTADO G)

A atuação da Secretaria-Geral, nesse caso, está mais relacionada à definição das pautas e ao acompanhamento da execução de eventuais decisões tomadas (ENTREVISTADO G). Nesse sentido, a Secretaria-Geral é responsável pelo funcionamento dessa instância, que se aproxima da ideia de um “gabinete executivo” (PETERS, 1998), a partir da qual se possibilita a reunião dos altos líderes

de governo e o diálogo coletivo direto sobre todos os órgãos governamentais e as ações por eles implementadas em nome do governo.

De acordo com os entrevistados F e G, a Secretaria-Geral busca fornecer condições para que o debate sobre as questões governamentais, inclusive na Reunião de Secretariado, seja o mais informado possível. Nesse sentido, já no momento da definição das pautas, a Secretaria-Geral é responsável por fazer o reconhecimento dos temas, avaliando a sua relevância e o grau de maturidade.

As pautas são previamente sugeridas por quaisquer dos integrantes da reunião, que o fazem via e-mail para a secretaria executiva, sendo verificadas também previamente pelo Secretário-Geral. É importante que os temas sejam levados àquela instância quando já “maduros”, prontos para a tomada de decisão ou prontos para serem comunicados. Quando se tem a percepção de que o tema ainda não está pronto para ser pautado na Reunião do Secretariado, a Secretaria-Geral sugere que sejam marcadas reuniões prévias (ENTREVISTADO G).

É possível compreender que, nesse processo, a Secretaria-Geral efetua uma priorização dos assuntos que mais importam ao governo e define as comunicações fundamentais a serem transmitidas. Com isso, há o modelamento dos discursos a serem apresentados, a partir de critérios não explícitos, a não ser a maturidade do tema. Além disso, ao definir as comunicações, a Secretaria-Geral determina qual e em que medida ocorrerá o nivelamento das informações de governo entre os dirigentes máximos que o compõem. Dessa forma, é possível avaliar que o papel desempenhado pela Secretaria-Geral, nesse aspecto, é altamente estratégico e relevante para o alinhamento do governo, bem como para a compatibilização da cúpula governamental.

Embora a Reunião de Secretariado não seja reconhecida por alguns entrevistados como uma instância essencialmente deliberativa, tendo, na sua visão, uma função eminentemente comunicativa, o entrevistado G menciona que ocorrem tomadas de decisão, com repercussões diversas sobre a governança. O trecho abaixo sintetiza essa percepção:

Há tomada de decisão, mas é importante que os temas já tenham sido analisados tecnicamente antes, inclusive por vários dos órgãos do estado (a depender da complexidade), de forma que o governador tenha acesso às informações completas e já tratadas por diversos pontos de vista. O governador dá os encaminhamentos para os secretários e a Secretaria-Geral faz o acompanhamento das providências e trabalha para dar suporte na execução, quando necessário [...] O órgão finalístico se empenha para fazer cumprir a

decisão e a Secretaria-Geral acompanha a execução. As decisões podem ser externadas por ofício a determinado órgão ou ente, mas podem também significar necessidade de diálogo interinstitucional, encaminhamento de projetos de lei, edição de decretos. Enfim, cada tipo de decisão enseja a necessidade de ações específicas para que sejam cumpridas a contento (ENTREVISTADO G).

A partir da fala do entrevistado é possível destacar o papel da Secretaria-Geral no acompanhamento e no suporte das providências tomadas no âmbito da Reunião de Secretariado. Com isso, por meio do cumprimento dessas responsabilidades que lhe são incumbidas, a Secretaria-Geral potencializa a sua atuação na coordenação governamental, fazendo valer as determinações emanadas da mais alta instância do governo. Nesse sentido, as eventuais decisões tomadas na Reunião, bem como a autonomia e poderio que lhe são concedidos para conduzir a execução dessas decisões, influenciam a atuação da Secretaria-Geral quanto à coordenação de governo.

O suporte e o acompanhamento da Secretaria-Geral sobre as questões decididas na Reunião de Secretariado são incorporados à rotina de acompanhamento realizada pela Assessoria Técnica do Governador. De acordo com o entrevistado F, a metodologia empregada na condução desse acompanhamento é bastante simples e isso acrescenta à capacidade de coordenação pela Secretaria-Geral. Semanalmente, são realizadas reuniões da Assessoria Técnica com o Secretário-Geral em que são apresentadas informações objetivas sobre cada órgão da administração direta do Estado, colhidas a partir dos pontos focais. O quadro abaixo apresenta a distribuição dos órgãos nas reuniões semanais.

Quadro 9: Reuniões Semanais da Assessoria Técnica do Governador

(Continua)

Órgãos	Semana 1	Semana 2	Semana 3	Semana 4
SEJUSP	X			
AGE	X			
OGE	X			
CTL	X			
SES		X		
SEE		X		
SEDESE		X		
SECULT		X		
SEDE			X	
SEAPA			X	

(Continuação)

Órgãos	Semana 1	Semana 2	Semana 3	Semana 4
SEINFRA			X	
SEMAD			X	
SEPLAG				X
SEF				X
SEGOV				X

Fonte: Minas Gerais, 2020.

Para a coleta de informações, é utilizado como base um modelo de relatório simples em que devem constar quatro tipos de informações sobre o órgão: informações para o governador, agendas positivas, problemas complexos e necessidades de apoio. Essas informações constituem as principais demandas dos órgãos e do governo, sendo pertinentes para uma visão panorâmica sobre toda a estrutura e para oferecer aos órgãos o suporte necessário (ENTREVISTADO F). A figura abaixo ilustra os componentes desse relatório.

Figura 6: Modelo de relatório de acompanhamento da Assessoria Técnica do Governador

<p>Quadrante 1: Iniciativas, dados ou informações selecionadas para o Gabinete do Governador (sugeridos anteriormente pelos órgãos/entidades)</p>	<p>Quadrante 2: Realizações do mês de interesse do Governador que podem gerar pauta positiva</p>
<p>Quadrante 3: Problemas de alto impacto e dificuldades recorrentes de resolução</p>	<p>Quadrante 4: Necessidade do órgão para o apoio do Governador e Gabinete da Secretaria-Geral</p>

Fonte: Minas Gerais, 2020.

De acordo com os entrevistados, o emprego dessa metodologia instrumentaliza a Secretaria-Geral para o encaminhamento de soluções, para o alinhamento de expectativas, para a correção de rumos, dentre outros. O entrevistado F descreve como ocorrem essas reuniões semanais e como se dão os direcionamentos a partir das informações coletadas pela Assessoria Técnica:

[...] a gente faz numa sentada aqui de 40 minutos, a gente fala de cinco secretarias e eu acho que funciona. Eu acho que esse tipo de problema que a gente ataca de forma simples funciona mais, às vezes, que os estratégicos, é a minha opinião. Aqui é direto no ponto e a gente já vem com a visão da coisa, a gente vem com a realidade

que a gente acha. [...] A gente já sai com o *what to do*. Eu acho que funciona, mas não são problemas mega estratégicos. [...] Imagina que coisa você esperar o mês inteiro para o problema surgir. A gente tem esse esqueleto, que a gente segue, dessas semanas (um, dois, três e quatro), mas, por exemplo, bomba na educação, mas ainda está na semana que não é dela, a gente traz aqui e pergunta para o Secretário-Geral o que a gente faz. Aí tem o Secretário-Geral, o Chefe de Gabinete, tem Secretário Adjunto, mas aí o Secretário-Geral decide: 'Ah, banho-maria'. Tem hora que é isso 'Ah esse problema é banho-maria' ou então 'Vamos resolver'. E às vezes ele passa para o assessor, às vezes ele passa para o Secretário Adjunto, às vezes precisa ligar para um secretário, e a gente vai deferindo assim, dependendo do nível (ENTREVISTADO F).

Cabe destacar que a utilização dessa metodologia ágil parece influenciar positivamente a função de coordenação de governo empreendida pela Secretaria-Geral. Como aponta Peters (1998), é importante que o governo se valha de meios eficientes e sistemáticos que viabilizem a coordenação de governo, evitando a burocratização excessiva e procedimentos desnecessários. Além disso, esse método, pela sua simplicidade, pode facilitar a adesão dos órgãos. Vale pontuar, também, que, dessa forma, são utilizados recursos básicos, com critérios mínimos e objetivos definidos, que favorecem exames e avaliações periódicas, niveladas e coerentes sobre os órgãos do governo. Por outro lado, é válido pontuar que a simplicidade do método pode inviabilizar a captação de questões menos explícitas e subsidiar uma análise equivocada do panorama do governo. Também cabe mencionar que essa visão panorâmica pode ser excessivamente superficial e que a efetividade dessa análise envolve uma alta dependência da cooperação dos órgãos e dos pontos focais.

Ainda sobre a rotina de acompanhamento da Secretaria-Geral, pela Assessoria Técnica, é possível perceber a autonomia e o arbítrio concedidos ao Secretário-Geral para a definição dos encaminhamentos sobre as questões que chegam a esse foro, que representam pautas de extrema relevância para a coordenação governamental e para a governança como um todo. Nesse sentido, cabe salientar que o posicionamento de liderança do Secretário-Geral, bem como as faculdades que lhe são concedidas, influenciam o potencial de coordenação de governo da Secretaria-Geral.

Embora existam outros foros em que a Secretaria-Geral reitera o seu papel na coordenação governamental, os principais recursos e instâncias que parecem influenciar esse papel foram apresentados nessa seção. Sendo assim, aqui

estão apresentados os principais elementos que se manifestam e influenciam a coordenação de governo pela Secretaria-Geral. A seguir, serão salientados os principais elementos de coordenação relacionados ao Comitê de Orçamento e Finanças (COFIN).

6.4 Comitê de Orçamento e Finanças (COFIN)

O Comitê de Orçamento e Finanças (COFIN) foi instituído como uma instância de governança do Estado de Minas Gerais pela Lei 23.304, de 30 de maio de 2019. O Decreto 47.690, publicado no dia 26 de julho de 2019, regulamentou essa instância como um comitê responsável por exercer a coordenação do planejamento e da gestão governamental. O texto do decreto define o COFIN como uma instância deliberativa das políticas de governo, cujos objetivos se referem à promoção de intersetorialidade, transversalidade, integração e efetividade das políticas públicas e ações do Estado (MINAS GERAIS, 2019). Os propósitos institucionais do COFIN, definidos pelo decreto, por visarem a conexão das ações governamentais, permitem evidenciá-lo como uma estrutura formal de integração do governo, determinando o seu papel enquanto elemento de coordenação de governo.

É possível destacar que o COFIN atua como um órgão de coordenação que concentra grande parte dos assuntos estratégicos de governo. O artigo 2º do Decreto 47.690 determina a finalidade do Comitê, reforçando o seu papel institucional na definição de questões estratégicas:

Art. 2º – O Cofin tem por finalidade apoiar o Governador na condução das políticas orçamentária, financeira, de gestão e de pessoal, em observância às diretrizes do Chefe do Poder Executivo, especialmente em relação às seguintes temáticas:

I – orçamento e finanças;

II – operações de crédito;

III – administração de pessoal;

IV – parcerias público-privadas;

V – termos de parcerias e contratos de gestão;

VI – políticas centrais de governo, sob demanda dos titulares das pastas responsáveis pelas matérias;

VII – políticas ou projetos estratégicos, que acarretem em impacto orçamentário e financeiro para o Estado. (MINAS GERAIS, 2019).

O artigo explicita que as temáticas sobre as quais o COFIN versa orbitam em torno de todos os setores do governo, o que permite concluir que as decisões

tomadas pelo órgão geram coordenação, vinculando as partes governamentais sob assuntos de ordem transversal. Além disso, o caput do artigo destaca o papel do Comitê enquanto suporte ao Governador. Essa função parece similar àquela apontada por Peters (1998) ao tratar dos comitês executivos como recursos acessórios do líder central na tomada de decisões. Essa atuação contribui para a coordenação de governo, pois possibilita decisões colegiadas mais descentralizadas e informadas.

O artigo 3º do Decreto 47.690, com a redação dada pelo Decreto 47.903 de 31 de março de 2020, determina que o COFIN será composto pelo Secretário-Geral – que o preside –, Secretário de Estado de Fazenda, Secretário de Estado de Governo e Secretário de Estado de Planejamento e Gestão. O entrevistado E considera que

Essas são as principais pastas que definem as diretrizes e as políticas de governo. As outras pastas são pastas mais finalísticas, que vão tratar das políticas públicas mais finalísticas. Então, na medida que você tem esses quatro secretários juntos, eles vão deliberar sobre pleitos, mas eles vão também definir sobre políticas centrais, políticas estratégicas de diversas temáticas, de pessoal, orçamentária e outras temáticas gerenciais que perpassam pelo COFIN (ENTREVISTADO E).

A composição de membros do COFIN parece representar um importante elemento que favorece a sua atuação como um instrumento de coordenação de governo. Essa avaliação é confirmada pela visão do entrevistado E, que considera que “o COFIN tem tudo a ver com a coordenação de governo, principalmente em função da escolha dos membros, que representam o núcleo duro do governo”. Assim como pontua Peters (1998), o envolvimento da alta cúpula de governo no processo de decisões estratégicas governamentais, facilita a coordenação governamental, pois possibilita a coesão entre esses atores, que repercute na organização do governo e na governança

Além disso, cabe destacar que o fato de a composição do COFIN envolver representantes executivos de diferentes departamentos do governo, contribui para qualificar esta instância no seu papel de coordenação. De acordo com Peters (1998) e nos termos evidenciados por Martins (2003), os comitês interdepartamentais assumem o potencial de estruturas formais de integração, pois possibilitam a análise multifatorial sobre as pautas que cabem à instância. A fala do entrevistado E, transcrita a seguir, parece reforçar essa análise:

Você tem que utilizar disso (modelo de comitê interdepartamental) para que haja uma discussão e para que, além da discussão, sejam trazidos elementos que cada secretário possui de informação. Às vezes cada um sabe uma parte do processo. Por exemplo, Secretário da Fazenda vai trazer a visão do financeiro, o de Planejamento mais orçamentária, às vezes da política mesmo de pessoal ou outras políticas afetas à SEPLAG, Secretaria de Governo vai trazer a visão mais política perante a Assembleia, órgãos de controle externo e o Secretário-Geral fecha esse ciclo com esse alinhamento do governo (ENTREVISTADO E).

Também nessa direção, ao observar o volume de decisões tomadas *ad referendum* e aquelas tomadas em colegiado, é possível avaliar que o COFIN tem privilegiado o processo decisório coletivo. Segundo o entrevistado E, o presidente do COFIN tem tratado as aprovações *ad referendum* “de uma forma extremamente excepcional, 95% dos pleitos são levados de fato para a discussão”, pois é o processo de discussão, com a incorporação de diferentes visões sobre o tema que contribui para o seu papel de coordenação das políticas e dos órgãos do governo (ENTREVISTADO E).

O entrevistado F também acrescentou que houve uma orientação direta do Governador para que todos os “secretários do núcleo duro” estivessem muito bem integrados e se comunicando bem, para que as decisões políticas que afetem o governo como um todo estejam alinhadas entre esses atores principais. Na visão do entrevistado E, isso influenciou a decisão do Secretário-Geral em evitar decisões *ad referendum*. Associado a esse aspecto, há a necessidade do alinhamento desses atores sobre as prioridades do governo, conforme avalia o entrevistado E no trecho abaixo:

É esse alinhamento que possibilita o que o Governador quer, o que ele espera, o que ele quer de priorização dentro das políticas e das ações de governo. Hoje essa priorização é muito importante porque a gente tá falando de um momento que estamos numa situação fiscal super delicada e que a gente não tem recurso para fazer tudo que a gente quer. Então é muito importante que haja esse alinhamento mesmo entre o Governador e esse núcleo duro e com os demais secretários das pastas para que a gente consiga implementar de fato aquilo que é a prioridade do governo mesmo. Então é muito importante e eu vejo que o COFIN ele cumpre um papel muito importante nisso aí e esse formato, com essa composição, com essa quantidade de membros, o formato que tem ocorrido, tem contribuído para isso (ENTREVISTADO E).

É possível observar que essa instância colegiada, a partir do envolvimento de atores com alto capital político nas discussões estratégicas, é utilizada como um recurso institucional do governo para fortalecer e proteger o

processo decisório. As pautas que passam pelo COFIN, sobretudo em um contexto de restrição orçamentária, envolvem questões delicadas e conflitos de interesse. Sendo assim, a combinação desses atores políticos e o esforço para que haja um alinhamento pleno entre eles, favorece a blindagem do processo decisório de pressões políticas direcionadas a atores específicos. A fala transcrita a seguir parece corroborar essa análise:

O COFIN é um órgão colegiado que está muito ligado a questão de poder, porque você está decidindo as principais coisas do Estado, você está decidindo ali as principais políticas, as principais estratégias, o orçamento do Estado. Então você tem um poder ali de decisão muito grande [...] Essa coordenação que veio lá do Governador para que isso se torne de fato um órgão colegiado [...] serve tanto para que as discussões sejam amplas e que tenha um maior número de informações ali, que seja uma coisa de fato debatida, mas você também tem o papel que é de resguardar o Governador. Você tem ali uma decisão de governo, não uma decisão do governador nem do secretário X ou Y. [...] Se isso tudo fosse decidido pelos secretários ou pelo Governador, na minha percepção isso seria extremamente desgastante para eles (ENTREVISTADO E).

Por essa razão, o ajustamento entre os membros do COFIN, na visão do entrevistado E, contribui para a definição de prioridades no governo. O entrevistado D exemplifica que a disputa orçamentária, que por vezes preenche a pauta do COFIN, é uma questão que exige um olhar alinhado dos membros, de forma a agregar legitimidade ao processo de decisão. A partir dessa visão, é possível dizer que o COFIN gera coordenação, pois exige uma padronização da percepção dos secretários sobre as prioridades do governo e a forma de responder a elas. Essa percepção, em alguma medida, parece contrastar com aquela em que se pressupõe que a visão complementar de diferentes departamentos de governo no COFIN contribui para uma análise mais holística das pautas e, assim, menos padronizada.

Perguntado sobre a frequência de reuniões do COFIN, o entrevistado E respondeu que o Comitê se reúne com frequência, quinzenalmente. De acordo com o entrevistado, todas as reuniões do ano são agendadas no início do exercício e são realizadas “fielmente”, com raros adiamentos e ausências de algum dos membros do Comitê. Isso permite analisar o COFIN como uma instância deliberativa ativa e assídua, o que favorece a tempestividade das suas decisões e o acompanhamento regular das pautas orçamentário-financeiras do Estado de Minas Gerais. Essas características contribuem para o potencial de coordenação da instância, pois cria condições para uma atuação mais efetiva e integradora.

Na visão dos entrevistados D, E e F, o COFIN se constitui como uma instância fundamental para a coordenação governamental perante as limitações orçamentárias experimentadas pelo Estado de Minas Gerais atualmente. De acordo com o entrevistado E, que vivenciou diferentes formatos do COFIN em mandatos anteriores, em cenário de constrição fiscal, a atuação desses órgãos se faz mais intensa, enquanto em momentos de melhores condições orçamentárias, sua atuação ocorre em grau menos acentuado. Tendo isso em consideração, a regulamentação do COFIN, em 2019, foi realizada de forma que a fixar as competências do COFIN em uma redação mais ampla (ENTREVISTADO E).

Há a percepção de que quando você está em um momento tranquilo, em que você tem orçamento financeiro para fazer as coisas, é muito mais favorável de você delegar para os órgãos. Você estabelece o orçamento para eles e fala 'olha, você decide quais são suas prioridades' [...] Nesse momento que a gente já vem há alguns anos nessa crise fiscal [...] a gente levou essa percepção para o Secretário de Planejamento que às vezes seria necessário neste momento que o COFIN tivesse um controle um pouco maior de algumas temáticas [...] Então nesse sentido é que eu acho que de fato foi relevante, a gente acabou preferindo regulamentar as matérias do COFIN de uma forma mais ampla, de forma que o COFIN pudesse trazer para dentro dele algumas matérias. Mas caso em algum momento a situação fiscal melhore, os membros podem definir dar uma autonomia maior aos órgãos. Então, para que a gente não deixasse o decreto tão amarrado, foi feita essa escolha (ENTREVISTADO E).

A partir das considerações do entrevistado, é possível concluir que a escolha por uma regulamentação mais ampla sobre o COFIN forneceu condições para uma atuação mais centralizadora da instância, reduzindo a capacidade de articulação interna dos órgãos sobre pautas orçamentário-financeiras. É possível considerar que essa diretriz facilita a atuação do COFIN na coordenação de governo, a partir de processos de priorização de recursos e da distribuição orçamentária. Na visão dos entrevistados D e E, essa regulamentação mais ampla permite que essa instância atue diretamente nas deliberações que envolvem o ajuste de gastos no governo, criando condições para uma gestão governamental coerente quanto aos assuntos financeiros, atendendo as diretrizes legais impostas sobre o equilíbrio fiscal pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e atendendo aos gastos constitucionais.

No entanto, cabe pontuar que essa centralização implica na redução do foco do COFIN sobre assuntos essencialmente estratégicos ao governo, incluindo às pautas do Comitê questões de baixa relevância sistêmica e transversal ao governo.

Além disso, a centralização também pode fragilizar a autonomia dos órgãos setoriais e cria um distanciamento entre a tomada de decisão sobre o orçamento e a execução das ações de governo na ponta.

Além dessas questões que influenciam o papel do COFIN como um instrumento de coordenação de governo, é possível destacar os procedimentos formais a partir dos quais os órgãos elaboram os seus pleitos ao COFIN como elementos que contribuem para a integração de governo. De acordo com o entrevistado E, esses procedimentos criam condições igualitárias e uniformes para que os órgãos solicitem avaliações ao COFIN e agregam coerência ao processo decisório. A necessidade de padronizar os pleitos e criar critérios formais, bem como de sensibilizar os órgãos quanto a um modelo a ser seguido nesse processo se deu de forma a também criar um fluxo padrão para o processo decisório no COFIN (ENTREVISTADO E).

Esse fluxo padrão envolve, essencialmente, três principais aspectos: o preenchimento de formulários específicos para cada tipo de solicitação dos órgãos, a anuência do chefe da pasta que realiza o pleito e a manifestação da área técnica responsável pela temática do pleito. O trecho abaixo explicita o fluxo definido e a sua importância para a coordenação entre o COFIN e os órgãos de governo:

A gente quis fazer um formulário com as informações mínimas necessárias para análise daquele pleito porque nós verificamos lá no início da construção da instância que cada órgão fazia de um jeito [...] A gente tinha pleitos muito bem instruídos e pleitos muito simplificados e quando a área técnica ia fazer análise ela tinha muita dificuldade e isso atrasava o processo, os órgãos muitas vezes não mandava as informações, a comunicação ficava prejudicada e o processo também. A gente tentou sistematizar tudo em formulários para cada assunto para uniformizar o processo. [...] Outra exigência do COFIN é que o pleito venha assinado pelo titular da pasta. A gente exige isso exatamente para que a gente tenha certeza de que o secretário, presidente ou diretor geral tem anuência daquele pleito e quer priorizar aquele pleito. Se a gente só deixasse que cada área encaminhasse o seu pleito, a gente teria ali um problema de priorização. Nós não temos recursos para lidar com todas as demandas do estado e aí cada área vai entender que a sua demanda é prioritária, que sua demanda é mais importante (ENTREVISTADO E).

Essas definições instituem parâmetros formais para que a Secretaria Executiva do COFIN defina as pautas das reuniões do Comitê. Por essa razão, essa padronização é relevante, já que fixa critérios objetivos para que as demandas governamentais sejam incorporadas às discussões no nível estratégico de governo.

Além disso, a validação explícita do pleito pelos líderes executivos das pastas, legitima a solicitação e corrobora o grau de relevância atribuído àquele pleito. Embora se refiram a elementos procedimentais, cabe identificar que esses critérios geram coerência ao processo decisório e facilitam a comunicação entre os órgãos. Além disso, faz com que os órgãos compreendam a relevância do processo, cooperando para que o fluxo seja bem informativo e completo, sem o considerarem excessivamente burocrático (ENTREVISTADO E). Muitas vezes, a padronização de processos, agrega à organização a vinculação entre as partes que envolvem o processo, por meio do recurso de uniformização adotado (MINTZBERG, 2011), o que parece ser evidenciado a partir do fluxo mencionado pelo entrevistado.

Além disso, para a elaboração das pautas do COFIN, o envolvimento das áreas técnicas relacionadas aos temas dos pleitos também contribui para a institucionalização do processo de apresentação de demandas e, também, para a validação dos pedidos. O entrevistado E menciona o envolvimento das áreas técnicas no trecho abaixo:

Nesse governo estabeleceu-se que nenhum pleito vai para reunião do COFIN sem a análise da área técnica competente. [...] Muitas vezes ele precisa ser encaminhado para áreas distintas porque às vezes envolve diferentes áreas. A gente faz essa análise e a junção das manifestações técnicas para que a gente apresente da melhor forma para os membros do COFIN. Então nós temos um olhar crítico sobre os pleitos para imaginar quais informações a tomada de decisão exigiria para que eles se sintam confortáveis para tomar a decisão (ENTREVISTADO E).

Grandori e Soda (1995) avaliam que a coordenação é gerada por meio de processos claros de comunicação, decisão e negociação. Nesse caso, “o envolvimento da área técnica tem o principal objetivo de orientar as decisões” tornando o processo decisório menos enviesado e mais técnico (ENTREVISTADO F). É possível concluir que essa fase do processo possibilita a conciliação entre os componentes políticos que influenciam esse processo decisório e os fatores técnicos que permeiam as solicitações dos órgãos. Dessa forma, gera-se convergência entre essa instância estratégica e os demais órgãos do governo.

Associado a esse aspecto, outro elemento que parece influenciar a coesão no governo, por meio da atuação do COFIN, é o eventual envolvimento de outros atores ao processo decisório, com a intenção de qualificar as decisões tomadas. De acordo com o entrevistado E,

Às vezes a reunião envolve um assunto não tão simples tipo 'aprova ou nega', então é uma discussão que demanda questão técnica, política, jurídica... Então o presidente diz 'se a gente não está confortável, então vamos pedir o parecer da AGE, vamos chamar essa secretaria para participar'. Então acontece de os secretários pedirem para a gente agendar reuniões temáticas com alguns órgãos ou para convidar para participar da reunião do COFIN (ENTREVISTADO E).

Segundo o entrevistado, essa participação dos órgãos ocorre sobretudo diante da chegada de pleitos relacionados a um mesmo órgão ou perante questões mais complexas, sendo necessário um "canal mais direto" com o COFIN. Ainda segundo o entrevistado, essas reuniões são importantes para que os órgãos participem e as suas demandas sejam ouvidas, além de proporcionar uma via de mão-dupla, já que "se o COFIN está mais aberto a ouvir o órgão, acaba trazendo uma sensibilidade em contribuir do outro lado, cedendo em alguma outra área" (ENTREVISTADO E).

Esse recurso participativo mencionado pelo entrevistado parece constituir um instrumento pouco institucionalizado e padronizado, divergindo dos procedimentos formais mencionados anteriormente que são adotados pelo COFIN. Nesse sentido, embora o objetivo central pareça ser positivo para a coordenação, com o nivelamento dos atores, aperfeiçoamento da comunicação e a promoção de cooperação, a adoção desse método, ainda pouco formalizado, pode produzir incoerências nas decisões e desequilibrar os órgãos de governo, privilegiando o processo de escuta e diálogo do COFIN com alguns setores governamentais em detrimento de outros.

Diante de todo o exposto, foi possível identificar, mapear e evidenciar os principais elementos que influenciam o papel do COFIN como instrumento de coordenação de governo. A seguir, serão sintetizados os principais elementos de coordenação apresentados nesse capítulo.

6.5 Síntese

A análise dos instrumentos formais de planejamento, a partir da percepção dos entrevistados, evidenciou que o fato de esses instrumentos constituírem documentos obrigatórios, previstos em lei, contribui para a sua incorporação e para a adoção de métodos e procedimentos institucionalizados, a partir dos quais se constitui um sistema de planejamento e controle. Esse sistema,

como apontam Grandori e Soda (1995), contribui para a coordenação governamental, gerando maior integração das ações e dos setores do governo. Nota-se que o PMDI foi construído a partir de um processo mais centralizado, com pouco envolvimento setorial e baixa influência da área técnica, diferentemente do PPAG que envolve diretamente a participação do corpo técnico dos setores. Cabe destaque ao papel da SEPLAG que, segundo os entrevistados, em todos os instrumentos de planejamento, sobretudo no acompanhamento do PPAG, constitui elos de ligação entre os órgãos, favorecendo a integração no planejamento governamental e a governança, ainda que em alguns casos esse papel tenha ocorrido de forma mais tímida ou pontual. Em outro aspecto, a intersectorialidade embutida nos planos, na visão dos entrevistados, parece representar um esforço proforma e pouco efetivo na execução das ações governamentais, não reverberando de forma consistente na coordenação de governo e na interlocução entre as partes do governo.

A análise dos Projetos Estratégicos possibilitou verificar um modelo consolidado de gerenciamento estratégico, aparentemente devidamente comunicado e compreendido pelos atores e em sintonia com as diretrizes previstas no PMDI, o que favorece a coordenação governamental quanto à gestão da estratégia por meio desses projetos. Além disso, de acordo com a perspectiva dos entrevistados, a base metodológica para a condução dos Projetos Estratégicos possui processos claros que favorecem a integração governamental, embora envolvam ações que não necessariamente representem tópicos estratégicos ao governo. O acompanhamento contínuo, instrumentalizado e padronizado dos Projetos Estratégicos também favorece a coordenação de governo, mobilizando e envolvendo diferentes órgãos e atores em um mesmo sentido. Vale destacar também o apoio e o envolvimento da cúpula central do governo no monitoramento dos Projetos Estratégicos, que agregam credibilidade e legitimam a metodologia de gerenciamento estratégico, oportunizam o acompanhamento tempestivo das ações estratégicas do governo e viabilizam o direcionamento da estratégia, gerando maior coesão e consistência à condução da agenda estratégica e, assim, ao governo.

Posteriormente, a análise da Secretaria-Geral permitiu compreender que a proximidade e o relacionamento com o partido político do Governador influenciam o potencial e os estímulos relacionados à coordenação de governo. Além disso, foi possível observar que o partido político interfere na condução da estratégia

governamental, influenciando a priorização e o direcionamento dos esforços do governo e, assim, a coordenação. Cabe destaque à atuação da Assessoria Técnica do Governador na integração e coesão do governo, com o acompanhamento semanal dos órgãos do governo, pontos focais e metodologia ágil de monitoramento, ainda que possivelmente envolvam sobreposições e procedimentos superficiais de diagnóstico e análise situacional. Também foi possível salientar a Reunião de Secretariado como oportunidade relevante para a condução do governo e para o alinhamento entre os órgãos, unificando discursos e possibilitando espaços de discussão e tomada de decisão, mesmo que pouco recorrentes.

Por fim, a investigação sobre o Comitê de Orçamento e Finanças possibilitou perceber que a sua composição, interdepartamental e com os titulares das principais pastas do governo, favorecem a coordenação de governo e a governança. A reunião dos principais mandatários, com conhecimentos específicos sobre a sua respectiva área proporciona o exame integral das matérias, possibilitando, na percepção dos entrevistados, posicionamentos e decisões coerentes e alinhadas. Além disso, destaca-se a assiduidade e a recorrência das reuniões, o que possibilita decisões mais tempestivas. A padronização dos procedimentos e do fluxo de recebimento e aceitação dos pleitos também favorece a coordenação de governo, contribuindo para decisões mais coerentes amparados em critérios padronizados. Vale destacar a centralização de decisões em virtude do contexto de restrição orçamentária, que reduz a autonomia dos órgãos e distancia a tomada de decisão do âmbito da execução da política pública.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho acadêmico visou constituir um estudo sobre o fenômeno da coordenação de governo no Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. O problema central que se buscou clarificar diz respeito à compreensão de como os elementos de coordenação de governo se manifestam e influenciam os instrumentos estratégicos de governança do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. A questão aqui interposta apresenta a sua tônica centrada em dois principais aspectos: a manifestação dos elementos de coordenação e a sua influência sobre os instrumentos estudados. Para tanto, foi definido como objetivo geral a ser alcançado pela pesquisa a identificação, o mapeamento e a análise dos elementos de coordenação que se manifestam e influenciam a coordenação de governo nos instrumentos estratégicos de governança.

Para que se pudesse lograr êxito na construção dessa monografia, a trajetória delineada para o percurso da pesquisa se valeu de quatro principais etapas. A primeira etapa visou compreender os aspectos que abrangem o conceito de governança e explicitar o fragmento que seria focado nesse estudo. Nesse sentido, foram mapeados e esquematizados os principais usos e concepções do conceito evidenciados nas últimas quatro décadas. Além disso, foram estudadas as narrativas teóricas racionalista e institucionalista acerca da governança propostas por Bevir e Rhodes (2001), que forneceram uma lente interpretativa para que fosse possível localizar as concepções da governança em um painel teórico. Ainda nessa etapa, foi feito o enquadramento do conceito de governança que mais importa à discussão aqui produzida, compreendendo a governança como um parâmetro analítico para se investigar a forma como se dá a condução dos governos. Nesse ponto, foi eleito o modelo do Triângulo de Governo como aquele mais adequado para balizar o entendimento acerca dos elementos que influenciam a governança, quais sejam: o projeto de governo, a capacidade de governo e a governabilidade.

Na segunda etapa do percurso, o foco foi direcionado ao estudo da estratégia e das suas potencialidades para o planejamento governamental. A polissemia do conceito de estratégia foi explicitada, tendo sido destacados os modelos linear, adaptativo e interpretativo da estratégia, os principais usos e escolas da estratégia e as abordagens clássica, evolucionária, processual e sistêmica da estratégia. Dessa forma, foi possível compreender a extensão do conceito e a sua

variedade de enfoques. A partir desse panorama abrangente, o conceito de estratégia foi aplicado ao âmbito do planejamento governamental, quando os pressupostos relacionados ao planejamento governamental foram apresentados, localizando-o como um esforço racional de materialização e operacionalização da estratégia. Feito isso, foram apresentados e descritos os modelos de planejamento estratégico governamental tradicional e situacional, com o destaque para suas diferenças e particularidades. Nessa etapa do percurso, foi possível destacar como a estratégia é relevante para o desempenho de uma organização complexa como o governo e, ainda, como o planejamento governamental potencialmente é capaz de incorporar fatores estratégicos e mobilizá-los oportunamente para o direcionamento da condução governamental.

Na terceira etapa da trajetória percorrida, os aspectos atinentes à coordenação de governo foram centralizados. Inicialmente, foi realizada uma abordagem genérica sobre o significado de “coordenação” e apresentadas algumas das principais dimensões a que o conceito está relacionado, tais como “interdependência” e “*design* organizacional”. Em seguida, o conceito foi posicionado sobre uma discussão teórica circunscrita no âmbito governamental, de forma a promover uma investigação da pertinência e da relevância da noção de coordenação de governo, bem como dos atributos que permeiam essa temática no campo da gestão pública. Encerrando o estudo desse tema, foram mobilizadas, organizadas e apresentadas as principais contribuições teóricas que intentam categorizar e qualificar fatores, mecanismos, ferramentas, técnicas e demais elementos que influenciam o incremento de coordenação às organizações, inclusive ao governo. A partir dos fatores de integração apresentados por Martins (2003) – liderança executiva, estrutura, ajuste mútuo, processos, pessoas e estratégia – foram compatibilizadas as classificações e as proposições de Peters (1998), Mintzberg (2011), Galbraith (1967), Grandori e Soda (1995) e de outros autores acerca dos elementos que empreendem coordenação. Essa etapa possibilitou compreender as bases que sustentam o fenômeno da coordenação e as propriedades que envolvem a coordenação de governo, assim como instrumentalizar para um exame meticuloso sobre a coordenação de governo em Minas Gerais.

As três primeiras etapas do percurso sedimentaram a base para o exercício analítico realizado na quarta etapa. O estudo da governança, da estratégia e da coordenação, bem como os resultados obtidos e as escolhas efetuadas a partir

dele, possibilitaram evidenciar como essas três categorias se vinculam e se relacionam no seio da discussão trazida por essa pesquisa. A quarta etapa buscou compreender como os instrumentos estratégicos, que influenciam a governança no Estado, se dispõem em relação à promoção de coordenação governamental no Poder Executivo de Minas Gerais. Nesse sentido, na tentativa de analisar o fenômeno em sua singularidade, foram analisados quatro dos principais instrumentos estratégicos de governança do Estado na atualidade: os instrumentos formais de planejamento (PMDI 2019-2030, PPAG 2020-2023 e a LOA 2020), os Projetos Estratégicos, a Secretaria-Geral e o Comitê de Orçamento e Finanças (COFIN).

A análise dos instrumentos estratégicos de governança possibilitou verificar como elementos explícitos e implícitos relacionados à liderança, à estrutura, à estratégia, ao relacionamento entre os atores, aos processos e a outros fatores complementares modelam a coordenação de governo. Nesse sentido, na esteira do raciocínio, cabe interpretar que a coordenação de governo, modelada por esses fatores, exerce influência sobre tópicos que comportam a estratégia governamental, seja ela formal ou informal. Esses tópicos estratégicos podem abranger tanto aqueles aspectos relacionados ao plano, às intenções, aos objetivos, ao lugar a que se quer chegar, quanto aqueles associados aos recursos, técnicas, ferramentas, meios a serem empregados no percurso pretendido. Podem, ainda, abranger aquelas condições, fatores e interferências às quais é preciso reagir para que possam ser utilizados os recursos em direção ao alcance do objetivo almejado. Em uma abordagem menos abstrata, os elementos de coordenação evidenciados parecem interferir sobre a estratégia que, por sua vez, parece influenciar as dimensões que permeiam a condução do governo: projeto, capacidade e governabilidade.

Esse é o fio medular que busca engendrar as quatro etapas do percurso dessa pesquisa. A governança, que diz respeito à forma com que o governo é conduzido, pode ser manipulada e impactada pelos componentes estratégicos mobilizados pelo governo na sua condução, os quais são diretamente influenciados pelos elementos que incidem sobre a coordenação de governo. Nesse sentido, essa monografia busca demonstrar como a coordenação de governo impacta a estratégia governamental que, por sua vez, influencia a governança.

Embora cada instrumento estratégico de governança envolva elementos de coordenação singulares, com manifestações e influências diferentes, é possível destacar que, em todos os casos estudados, a definição estratégica, formal ou informal, é importante elemento para a coordenação de governo, bem como a definição de metodologias claras e processos padronizados. Além disso, o envolvimento direto da alta liderança executiva do governo e suas intervenções nos instrumentos estratégicos de governança parecem contribuir para a integração governamental. Também é possível verificar que a coordenação de governo promovida pelos instrumentos formais de planejamento e pelos Projetos Estratégicos parecem envolver aspectos de coordenação mais formais sobre a estratégia e a condução do governo, enquanto a Secretaria-Geral e o Comitê de Orçamento e Finanças, aspectos mais contingenciais, políticos e contextuais. No caso estudado, é possível perceber que há estímulos e esforços do governo em promover coordenação, todavia esse esforço ainda parece eminente formal, dependente de normatização e bastante vinculado às estruturas e formas. A partir dos dados coletados, é possível interpretar que a coordenação não necessariamente está embutida no cotidiano de gerenciamento do governo. Sendo assim, cabe compreender que a coordenação influencia mais diretamente aspectos da estratégia formal, produzindo impactos limitados sobre a governança.

Como demonstrado nessa monografia, a governança pode ser percebida a partir de um equilíbrio dinâmico das três dimensões do Triângulo de Governo. A partir dos elementos de coordenação identificados, mapeados e analisados e do seu impacto sobre a estratégia, é possível considerar que o projeto de governo é influenciado, sobretudo, pelos instrumentos formais de planejamento e pelos Projetos Estratégicos. A coordenação de governo gerada no âmbito dos instrumentos formais de planejamento formaliza a estratégia e norteia o planejamento governamental de longo, médio e curto prazo. A vinculação dos planos, o seu caráter normativo, o patrocínio da liderança executiva e a cultura de planejamento da SEPLAG, na visão dos entrevistados, parecem influenciar positivamente a coordenação gerada por esse instrumento de governança e a sua influência no projeto de governo. Além disso, de acordo com os entrevistados, a definição formal do PMDI quanto às áreas temáticas e diretrizes de governo, por exemplo, reproduzidas formalmente no PPAG e na LOA também influenciam o projeto de governo, ainda que não funcionem efetivamente na execução. Na mesma

linha, os elementos de coordenação encontrados nos Projetos Estratégicos no âmbito do seu planejamento parecem influenciar o projeto de governo, pois promovem padronização na definição de prioridades governamentais, conciliação com o planejamento de longo prazo e um escopo da ação governamental. A coordenação gerada pela Secretaria-Geral e o COFIN, em níveis menos relevantes, parecem influenciar o projeto de governo por meio do alinhamento das prioridades e referências para a tomada de decisão, seja no âmbito orçamentário-financeiro ou no direcionamento de focos estratégicos.

Os elementos de coordenação percebidos na Secretaria-Geral e no COFIN, assim como aqueles relacionados ao monitoramento e controle dos Projetos Estratégicos, parecem estar mais vinculados à estratégia emergente do governo. Com isso, os direcionamentos estratégicos obtidos nas rotinas de monitoramento e acompanhamento dos projetos e setores, nas reuniões do COFIN, com a atuação da Assessoria Técnica do Governador e com as Reuniões de Secretariado parecem produzir uma coordenação que influencia mais precisamente a capacidade de governo. O envolvimento da cúpula do governo, as metodologias de gerenciamento, o alinhamento governamental, o nivelamento dos atores, dentre outros aspectos, envolvem técnicas, métodos, recursos e habilidades que contribuem para a condução do governo rumo aos objetivos pretendidos. Os instrumentos formais de planejamento não parecem influenciar tão significativamente a capacidade de governo, servindo mais diretamente como balizas para a que os demais instrumentos estratégicos de governança produzam essa capacidade. A intersectorialidade pretendida pelos instrumentos formais de planejamento, por exemplo, não se manifestou efetivamente pela ausência de elementos de coordenação significativos para tanto, restringindo a capacidade governamental.

Quanto à governabilidade, os elementos de coordenação evidenciados na Secretaria-Geral e no COFIN pareceram influenciar mais diretamente as condições e a manipulação do ambiente para que os objetivos pretendidos pudessem ser alcançados, por meio da capacidade produzida pelo governo. O COFIN, com a mobilização da cúpula estratégica, a busca pelo alinhamento interno, a priorização de decisões colegiadas, e a centralização de decisões de cunho orçamentário-financeiro visa produzir uma coordenação no sistema político-social, equilibrando e dirimindo pressões internas e externas. A Secretaria-Geral, por meio do relacionamento com o partido político do Governador e com a representação e papel

institucional em proximidade com os órgãos e entidades do governo também gera coordenação com foco na governabilidade. Os instrumentos formais de planejamento, os Projetos Estratégicos e seus elementos de coordenação parecem influenciar menos diretamente a governabilidade, pois abrangem temáticas mais técnicas e formalizadas. Nesse sentido, a estratégia formal parece ser menos relevante à governabilidade que a estratégia emergente.

Diante do exposto, é possível verificar como os elementos de coordenação se manifestam e influenciam os instrumentos estratégicos de governança, à luz das dimensões que compõem o Triângulo de Governo. Cabe pontuar que as análises e as considerações finais tecidas neste trabalho são fruto de escutas realizadas junto aos responsáveis pela gestão dos instrumentos, não necessariamente captando aspectos mais setoriais e percepções de outros atores. Além disso, os instrumentos estratégicos de governança não foram estudados na prática, sendo privilegiada, portanto, a perspectiva de como deveriam funcionar. Essas questões representam limitações do estudo que devem ser consideradas em sua apreciação. Registradas essas considerações finais, cabe apontar como sugestão de estudos a serem empenhados a investigação: como a coordenação interna dos instrumentos estratégicos de governança impactam a estratégia emanada por eles; como os instrumentos estratégicos de governança, do ponto de vista do corpo técnico, influenciam a coordenação de governo; e como os elementos de coordenação, em diferentes governos, influenciam a governança.

REFERÊNCIAS

- AMBRÓZIO, Lucas Silva Lopes. **Desvendando a caixa preta do Executivo Federal: coordenação intragovernamental no Brasil**. 2017. Tese de Doutorado.
- AXELROD, Robert M.; AXELROD, Robert; COHEN, Michael D. **Harnessing complexity**. Basic books, 2001.
- BAERT, Patrick. Algumas limitações das explicações da escolha racional na Ciência Política e na Sociologia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 12, n. 35, 1997.
- BEVIR, Mark. Democratic governance: A genealogy. **Local Government Studies**, v. 37, n. 1, p. 3-17, 2011.
- BEVIR, Mark; RHODES, Rod AW. **A decentered theory of governance: rational choice, institutionalism, and interpretation**. 2001.
- BÖRZEL, Tanja A. Organizing Babylon-On the different conceptions of policy networks. **Public administration**, v. 76, n. 2, p. 253-273, 1998.
- BOUCKAERT, Geert; HALLIGAN, John. **Managing performance: International comparisons**. Routledge, 2007.
- BRINKERHOFF, Derick W. Coordination issues in policy implementation networks: an illustration from Madagascar's environmental action plan. **World Development**, v. 24, n. 9, p. 1497-1510, 1996.
- BRUGUÉ, Quim; CANAL, Ramón; PAYA, Palmira. ¿ Inteligencia administrativa para abordar" problemas malditos"? El caso de las comisiones interdepartamentales. **Gestión y política pública**, v. 24, n. 1, p. 85-130, 2015.
- BURTON, Rich; OBEL, Borge; HAAKONSSON, Dorthe. How to get the matrix organization to work. **Journal of Organization Design JOD**, v. 4, n. 3, p. 37-45, 2015.
- BURTON, Richard M. et al. **Strategic organizational diagnosis and design: Developing theory for application**. Springer Science & Business Media, 1998.
- BURTON, Richard M.; OBEL, Børge. The science of organizational design: fit between structure and coordination. **Journal of Organization Design**, v. 7, n. 1, p. 1-13, 2018.
- CAMPBELL, Colin; PETERS, B. Guy. The politics/administration dichotomy: death or merely change?. **Governance**, v. 1, n. 1, p. 79-99, 1988.
- CAPANO, Giliberto. Government continues to do its job. A comparative study of governance shifts in the higher education sector. **Public Administration**, v. 89, n. 4, p. 1622-1642, 2011.
- CAVALCANTE, Pedro; PIRES, Roberto. **Governança pública: construção de capacidades para a efetividade da ação governamental**. 2018.

CHAFFEE, E. Three Models of Strategy. **Academy of Management Review**, v.10, n1, p. 89-98 1985.

CHENG, Joseph LC. Interdependence and coordination in organizations: A role-system analysis. **Academy of Management Journal**, v. 26, n. 1, p. 156-162, 1983.

CILLIERS, Paul. Complexity, deconstruction and relativism. **Theory, culture & society**, v. 22, n. 5, p. 255-267, 2005.

DAVENPORT, Thomas H. **Reengenharia de processo: como inovar na empresa através da tecnologia da informação**. Rio de Janeiro: Campus, 1994.

DINIZ, Eli. **Crise, reforma do Estado e governabilidade: Brasil, 1985-95**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

DOMINGUES FILHO, J. B. **Planejamento governamental e democracia no Brasil**. Uberlândia/MG: EDUFU, 2007.

DOTY, D. Harold; GLICK, William H.; HUBER, George P. Fit, equifinality, and organizational effectiveness: A test of two configurational theories. **Academy of Management journal**, v. 36, n. 6, p. 1196-1250, 1993.

DROR, Yehezkel. **Design for policy sciences**. Elsevier Publishing Company, 1971.

EISENHARDT, Kathleen M. Making fast strategic decisions in high-velocity environments. **Academy of Management journal**, v. 32, n. 3, p. 543-576, 1989.

FIGUEIREDO FILHO, W. B.; MÜLLER, G. **Planejamento estratégico segundo matus: proposta e crítica**. In: LUCIA, H. O; MENDES, I. A. (Org), Do natural, do social e de suas interações: visões geográficas. Rio Claro: Ageteo, 2002. v. 1, p. 121-132.

GAETANI, Francisco. As políticas de gestão pública e os desafios da coordenação. **Política de Gestão Pública Integrada**, 2008.

GAETANI, Francisco. **The Reform of the Brazilian State Apparatus: a Rhetoric Analysis**. 2007.

GALBRAITH, Jay R. Transfer of managers as a coordination and control strategy in multinational organizations. **Administrative science quarterly**, p. 248-263, 1977.

GARCIA, Ronaldo C. A. **A reorganização do processo de planejamento do Governo Federal**. Brasília: IPEA, 2000. (Texto para discussão n. 726).

GARNIER, Leonardo. Informe de Conclusiones. **Área Temática: Fortalecimiento de la cooperación y la coordinación gubernamentales**. X CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 2005, Santiago, Chile.

GIACOBBO, M. O desafio da implementação do planejamento estratégico nas organizações públicas. **Revista do Tribunal de Contas da União**, Brasília, v. 28, n. 74, p.73-107, out./dez., 1997.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, Antonio Carlos et al. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Políticas públicas de gestão e coordenação intragovernamental**. ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2010, Vitória. Anais... Vitória: ANPAD, 2010, p. 1-14.

GRANOVETTER, Mark. Economic action and social structure: The problem of embeddedness. **American journal of sociology**, v. 91, n. 3, p. 481-510, 1985.

HAAS, Peter M. Introduction: epistemic communities and international policy coordination. **International organization**, p. 1-35, 1992.

HABERMAS, Jürgen. **A lógica das ciências sociais**. Vozes,, 2009.

HAY, Colin et al. **Why we hate politics**. Polity, 2007.

HEINTZMAN; SMITH. Prefácio. In: PETERS, Guy. Managing horizontal government. **The politics of coordination. Research Paper**, n. 21, 1998.

JANNUZZI, Paulo. Indicadores sintéticos no processo de formulação e avaliação de políticas públicas: limites e legitimidades. **Anais**, p. 1-18, 2016.

JENNINGS JR, Edward T.; KRANE, Dale. Coordination and welfare reform: The quest for the philosopher's stone. **Public Administration Review**, p. 341-348, 1994.

KINGDON, J. W. **Agendas, alternatives, and public policies**. 2. ed. New York: Harper Collins, 1995.

KLIJN, Erik-Hans. Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. **Public management review**, v. 10, n. 4, p. 505-525, 2008.

LAKATOS, Eva Maria. MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**, v. 5, 2003.

LAKEY, Berit M. **Nonprofit governance**: steering your organization with authority and accountability. National Center for Nonprofit Boards, 2000.

LEVI-FAUR, David. From "big government" to "big governance". **The Oxford handbook of governance**, p. 3-18, 2012.

LYNN JR, Laurence E. **The many faces of governance: adaptation? Transformation? Both? Neither?**. In: The Oxford handbook of governance. 2012.

LYNN JR, Laurence E.; HEINRICH, Carolyn J.; HILL, Carolyn J. Studying governance and public management: Challenges and prospects. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 10, n. 2, p. 233-262, 2000.

LYNN, L. E. J. Adaptation? Transformation? Both? Neither? The Many Faces of Governance. **Jerusalem Papers in Regulation and Governance**, v. 20, p. 1-29, 2010.

MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. The new institutionalism: Organizational factors in political life. **The American political science review**, p. 734-749, 1984.

MARSHALL, Claire E.; CASHABACK, David. **Players, Processes, Institutions: Central Agencies in Decision-Making**. Institute on governance, 2001.

MARTINS, Humberto Falcão. Introdução ao governo matricial: o problema da fragmentação. In: **IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España**. 2004. p. 2-5.

MARTINS, Humberto Falcão. **Uma teoria da fragmentação de políticas públicas: desenvolvimento e aplicação na análise de três casos de políticas de gestão pública**. 2003. Tese de Doutorado.

MATIAS-PEREIRA, J. **Curso de Planejamento Governamental**. São Paulo: Atlas, 2011.

MATUS C **Adios, Señor Presidente**. Caracas, Venezuela: Fundación ALTADIR, 1994.

MATUS C **Política, planejamento & governo**. v.2. Brasília: IPEA, 1993.

MATUS, Carlos. **Adeus, senhor presidente: governantes governados**. São Paulo. FUNDAP, 1996.

MATUS, Carlos. **O plano como aposta**. In: GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José L. *Planejamento e orçamento governamental: coletânea*. Brasília: Enap, 2006. 2 v.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento & Governo**. 2ª ed. Brasília. IPEA, 1996.

MATUS, Carlos. **Teoria do jogo social**. São Paulo. FUNDAP, 2005.

MATUS, Carlos. **Teoria do jogo social**. Fundap, 2005.

MECCA, Andrew; SMELSER, Neil J.; VASCONCELLOS, John (Ed.). **The social importance of self-esteem**. Univ of California Press, 1989.

MERRIAM, Sharan B. **Qualitative Research and Case Study Applications in Education. Revised and Expanded from " Case Study Research in Education."**. Jossey-Bass Publishers, 350 Sansome St, San Francisco, CA 94104, 1998.

MINAS GERAIS. **Constituição Estadual**. Belo Horizonte: Ed. Rona, 1989. Disponível em <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em 20 out. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.686, de 27 de julho de 2019.** Define a estrutura orgânica dos órgãos do Poder Executivo do Estado que menciona e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2019a. Disponível em:

https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47686&comp=&ano=2019&aba=js_textoOriginal#texto. Acesso em 10 out. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.690, de 26 de julho de 2019.** Dispõe sobre o Comitê de Orçamento e Finanças e a Câmara de Coordenação da Ação Governamental e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2019b. Disponível em:

https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47690&comp=&ano=2019&aba=js_textoOriginal#texto. Acesso em 8 out. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019.** Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2019c. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=23304&comp=&ano=2019&texto=original>. Acesso em 10 out. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.577, de 15 de janeiro de 2020.** Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2020a. Disponível em:

https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23577&comp=&ano=2020&aba=js_textoOriginal#texto. Acesso em 8 out. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.578, de 15 de janeiro de 2020.** Institui o Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2020-2023 - PPAG 2020-2023. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2020b. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=23578&comp=&ano=2020&texto=original#texto>. Acesso em 11 out. 2020.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.579, de 15 de janeiro de 2020.** Estima as receitas e fixa as despesas do Orçamento Fiscal do Estado de Minas Gerais e do Orçamento de Investimento das Empresas Controladas pelo Estado para o exercício financeiro de 2020. Minas Gerais Diário do Executivo: Belo Horizonte, 2020c. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=23579&comp=&ano=2020&texto=consolidado>. Acesso em 14 out. 2020.

MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de Estratégia.** Porto Alegre: Bookman, 2000.

MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **O processo da estratégia.** 1. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006. p. 304.

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

MOTTA, Fernando C. Prestes. As formas organizacionais do Estado. **Revista de Administração de Empresas**, v. 28, n. 4, p. 15-31, 1988.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Organizações: vínculo e imagem. **Revista de administração de empresas**, v. 31, n. 3, p. 05-11, 1991.

MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação organizacional: a teoria, e a prática de inovar**. Qualitymark Editora Ltda, 2000.

NETO, RAFAEL MARTINS. **Desafios do planejamento plurianual**: uma análise dos planos Plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus. Brasília: IPEA, 2018.

NETO, Rafael Martins; JÚNIOR, José Celso Cardoso. Nem causalidade, nem casualidade: uma análise qualitativa dos planos plurianuais 2004-2007 e 2012-2015 sob o prisma do triângulo de governo de Carlos Matus. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, [s. /], v. 8, ed. 1, p. 57-80, 2 abr. 2018.

OCDE (2003). **Coerência nas Políticas**: relatório final de atividades. Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico – OCDE/ Comitê de Gestão Pública, março de 2003.

OSBORNE, D. Gaebler. T. **Reinventing government, how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. 1992.

OUCHI, William G. A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms. **Management science**, v. 25, n. 9, p. 833-848, 1979.

PALUDO, A. V.; PROCOPIUCK, M. **Planejamento governamental** – referencial teórico, conceitual e prático. São Paulo: Atlas, 2011, 215p.

PATTON, Michael Quinn. Two decades of developments in qualitative inquiry: A personal, experiential perspective. **Qualitative social work**, v. 1, n. 3, p. 261-283, 2002.

PETERS, B. Guy. **Governance as political theory**. In: **Civil society and governance in China**. Palgrave Macmillan, New York, 2012. p. 17-37.

PETERS, B. Guy; PIERRE, John. **Governance without government? Rethinking public administration**. **Journal of public administration research and theory**, v. 8, n. 2, p. 223-243, 1998.

PETERS, Guy. Managing horizontal government. **The politics of coordination**. **Research Paper**, n. 21, 1998.

PORTER, Michael E. O que é estratégia. **Harvard Business Review**, v. 74, n. 6, p. 61-78, 1996.

RAQUEL, Izabela et al. **Governança pública**: a consolidação de uma matriz com atributos que caracterizam o tema, na perspectiva de especialistas. 2012.

RATTNER, H. **Planejamento e bem-estar social**. São Paulo: Perspectiva, 1979. (Coleção Debates, 152)

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. Metodologia da Pesquisa Aplicável às Ciências. **Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática**. São Paulo: Atlas, p. 76-97, 2006.

REPETTO, Fabián. **Coordinación y gestión pública integral em América Latina: notas conceptuales**. In: Caderno EIAPP. Reflexões para Ibero-América: planejamento estratégico. Brasília: ENAP, 2009.

RHODES, Roderick Arthur William. The new governance: governing without government. **Political studies**, v. 44, n. 4, p. 652-667, 1996.

RIEG, Denise Luciana; ARAUJO FILHO, Targino de. The use of the methodologies "Situational Strategic Planning" and "Cognitive Mapping" in a concrete situation: the case of the extension pro-deanship of UFSCar. **Gestão & produção**, v. 9, n. 2, p. 163-179, 2002.

ROBICHAU, Robbie Waters. The mosaic of governance: creating a picture with definitions, theories, and debates. **Policy Studies Journal**, v. 39, p. 113-131, 2011.

RODRIGUES, Miguel. **Mecanismos de governação: estratégias alternativas de coordenação nos governos locais em Portugal**. 2009.

RUMMLER, Geary A.; BRACHE, Alan P. **Improving Performance: How To Manage the White Space on the Organization Chart**. The Jossey-Bass Management Series. Jossey-Bass, Inc., 350 Sansome Street, San Francisco, CA 94104, 1995.

SARTINI, Brígida Alexandre et al. Uma introdução à teoria dos jogos. **Anais da II Bienal da Sociedade Brasileira de Matemática**, p. 25-29, 2004.

SCHARPF, Fritz W. Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance. **Journal of European public policy**, v. 4, n. 4, p. 520-538, 1997.

SCOTT, W. R. **Institutions and Organizations**. Thousand Oaks, CA: Sage, 2nd ed. 2001.

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

SEIDMAN, Harold. **Politics, position, and power**. 1970.

SELZNICK, P. **A liderança na Administração: uma interpretação sociológica**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1972.

SELZNICK, Phillip et al. **Leadership in organizations**. 1957.

SILVEIRA, Mauro Cesar. **O processo de formulação da estratégia: um estudo de caso longitudinal sobre o processo de construção das estratégias do governo de Minas Gerais entre 1995-2011**. 2013.

SIMON, Herbert A. A Comment on “The Science of Public Administration”. **Public Administration Review**, vol. 7, nº 3, 1947.

TAYLOR, Frederick Winslow. The principles of scientific management. **New York**, v. 202, 1911.

THOMPSON, James. Organizations in action. 1967. **SHAFRITZ, Jay M.; OTT, J. Steven. Classics of organization theory**, v. 4, 1967.

VAN DE VEN, Andrew H.; DELBECQ, Andre L.; KOENIG JR, Richard. Determinants of coordination modes within organizations. **American sociological review**, p. 322-338, 1976.

VERHOEST, Koen; BOUCKAERT, Geert; PETERS, B. Guy. Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980—2005. **International review of administrative sciences**, v. 73, n. 3, p. 325-348, 2007.

VEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Org.). **Organizações, instituições e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003. p. 47-66.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, v. 22, n. 44, 2014.

WARD, Hugh. Rational choice. **Theory and methods in political science**, v. 2, p. 65-89, 2002.

WEBER, Max. **The theory of social and economic organization**. Simon and Schuster, 1947.

WENDT, Alexander. Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics (1992). In: **International Theory**. Palgrave Macmillan, London, 1995. p. 129-177.

WHITTINGTON, R. **O que é estratégia?**. São Paulo: Thomson Learning, 2006.

YIN, Robert K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

1. Qual é o papel desse instrumento estratégico de governança na coordenação de governo?
2. Quais são as principais ações e estratégias realizadas no âmbito desse instrumento estratégico de governança para cumprir esse papel?
3. Como esse instrumento estratégico de governança influencia a comunicação e a articulação com os órgãos do governo?
4. Quais são os principais processos e procedimentos realizados no âmbito desse instrumento estratégico de coordenação que podem influenciar a coordenação de governo?
5. Quais atores estão envolvidos nesse instrumento estratégico de governança? Há tomada de decisão no âmbito desse instrumento? Quem exerce maior influência na tomada de decisão? Quem lidera esse instrumento e suas ações? Há conflitos ou divergências relacionados a esses instrumentos que envolvem questões de governo? Quais? Como são resolvidos?
6. Qual(is) recurso(s) (metodologias de trabalho, rotina, alinhamento, regras, parcerias, modelo de governança, pessoal, sistemas, liderança, estrutura organizacional, processos, mecanismos de controle, etc.) relacionado(s) a esse instrumento estratégico de governança contribui(em) para a coordenação de governo? O que dificulta/atrapalha?
7. Como você avalia a atuação desse instrumento estratégico de governança para a coordenação de governo?