

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Renata Kelly Alves Fonseca

COMUNICAÇÃO E GESTÃO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: uma  
análise da articulação estatal para a formulação e implementação de  
políticas públicas – o caso do PIP, do SIMAVE e da Magistra

Belo Horizonte,  
2015

Renata Kelly Alves Fonseca

**COMUNICAÇÃO E GESTÃO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: uma análise da articulação estatal para a formulação e implementação de políticas públicas – o caso do PIP, do SIMAVE e da Magistra**

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

Orientador: Prof. Mestre Ágnez de Lelis Saraiva

Belo Horizonte,  
2015

Renata Kelly Alves Fonseca

COMUNICAÇÃO E GESTÃO NAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: uma análise da articulação estatal para a formulação e implementação de políticas públicas – o caso do PIP, do SIMAVE e da Magistratura

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

*Ágnez de Lelis Saraiva*

\_\_\_\_\_  
Orientador: Prof. Ms. Ágnez de Lelis Saraiva, Fundação João Pinheiro

*Danielle R. de M. Pereira*

\_\_\_\_\_  
Avaliadora: Danielle Ramos de Miranda Pereira, Fundação João Pinheiro

*Marina Alves Amorim*

\_\_\_\_\_  
Avaliadora: Marina Alves Amorim, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 26 de novembro de 2015

A Deus, autor de toda sabedoria, que me permite atender ao Seu conselho para buscar o entendimento com tudo o que tenho;

ao Ágnez Saraiva, pela generosidade e parceria na construção desse trabalho;

aos colegas da Assessoria de Planejamento da SEE/MG e aos entrevistados, pela colaboração e apoio na pesquisa,

Minha gratidão.

*[...] e assim o que tu vês  
já está normalmente dentro de ti antes de tu o veres  
e assim o que eu vejo  
já está normalmente dentro de mim antes de eu o ver  
e tudo quanto tu possas ver para aquém ou para além dos nomes  
é indizível e fica dentro de ti  
e tudo quanto eu possa ver para aquém ou para além dos nomes  
é indizível e fica dentro de mim  
e é assim que vamos construindo a nós mesmos pela segunda vez  
tu a ti e eu a mim...  
construindo urna consciência irrepetível e intransmissível  
cada vez mais intensa e em si  
tu em ti eu em mim  
no entanto continuando a falar um com o outro  
tu comigo e eu contigo  
cada um  
tentando dizer ao outro  
como é o mundo inteiro que tem dentro da cabeça [...]  
(Alberto Pimenta, A Encomenda do Silêncio)*

## RESUMO

As mudanças econômicas e as revoluções tecnológicas, bem como as dificuldades da administração pública para atender às demandas do Estado de Bem Estar Social, levaram a maioria dos Estados que pautava a sua estrutura no modelo burocrático a buscar novas formas de gestão e de produção de políticas públicas. Em virtude disso, reformas administrativas foram empreendidas, e, na busca pelas respostas aos problemas da gestão governamental, evidencia-se no cenário contemporâneo não apenas um, mas diferentes modelos de gestão pública. Um deles é a gestão em rede, que se diferencia dos modelos de gestão baseados em hierarquias, pelo papel diferenciado assumido pelo gestor, que deve mediar as interações ao invés de comandar o trabalho e, também, pela predominância de valores orientados para a articulação entre as áreas e suas equipes, em busca do alcance de objetivos comuns. Porém, para a efetividade da adoção desse modelo de gestão, faz-se necessária a internalização desse novo *modus operandi* pela estrutura governamental, implicando na sua adaptação em âmbito interno, integrando as áreas de suas secretarias e orientando os saberes e práticas para uma atuação coesa e interdependente. Nesse contexto, a comunicação organizacional assume papel estratégico, uma vez que trabalha com a discursividade dos sujeitos na organização e, por consequência, com a formação do corpo de valores, crenças e atitudes aceitas pelo grupo, ou seja, sua cultura. Esse trabalho se propõe, com base na revisão bibliográfica, na pesquisa documental e nas entrevistas aos membros de três programas da SEE/MG – PIP, SIMAVE e Magistra, verificar qual é o papel da cultura organizacional para a adoção de estruturas de trabalho em rede na administração pública estadual de Minas Gerais.

**Palavras-chave:** gestão pública, políticas públicas, gestão em rede, comunicação, comunicação organizacional, cultura, cultura organizacional, análise de redes sociais.

## ABSTRACT

The economics changes and technological revolutions, besides difficulties of public administration to answer demands of Welfare State, led the most of States that based their structure on bureaucratic model to search new forms to manage and produce public policy. As a result, administrative reforms undertaken so and, in the search for answers to problems of government management, it is evident in the contemporary scenario not just one, but different models of public administration. One is network management, which differs from based management models into hierarchies, the distinguished role played by the manager, who should mediate interactions rather than control the work, and the predominance of values aimed to articulate areas and their teams in search of reach common goals. But to the effectiveness of the adoption of this management model, it is necessary to internalize this new modus operandi for the governmental structure , resulting in adapting at the domestic level , integrating the areas of their departments and guiding knowledge and practices for a cohesive performance and interdependent. In this context, organizational communication is strategic role, since it works with the discourse of the subjects in the organization and, consequently, with the formation of the body of values, beliefs and attitudes accepted by the group, i.e. their culture. This work proposes, based on literature review, desk research and interviews to members of three programs of SEE / MG – PIP, SIMAVE e Magistra, find what is the role of organizational culture to adopt networking structures in the Minas Gerais state government.

**Key-words:** public management, public policy, network management, communication, organizational communication, culture, organizational culture, social network analysis.

## Lista de Ilustrações

<b>Figura 1</b> - Relações de conhecimento entre os entrevistados – Equipe do PIP	67
<b>Figura 2</b> - Relação de conhecimento entre os entrevistados – Equipe do SIMAVE . .....	68
<b>Figura 3</b> - Relações de conhecimento entre os entrevistados – Equipe da Magistra .....	68
<b>Figura 4</b> - Membros da equipe que melhor conheciam o Programa – Equipe do PIP .....	72
<b>Figura 5</b> - Membros da equipe que melhor conheciam o Programa – Equipe do SIMAVE.....	72
<b>Figura 6</b> - Membros da equipe que melhor conheciam o Programa – Equipe da Magistra.....	73
<b>Figura 7</b> - Membros a quem a equipe procurava para obter informações sobre o histórico das ações do Programa – Equipe do PIP .....	76
<b>Figura 8</b> - Membros a quem a equipe procurava para obter informações sobre o histórico das ações do Programa – Equipe do SIMAVE .....	77
<b>Figura 9</b> - Membros a quem a equipe procurava para obter informações sobre o histórico das ações do Programa – Equipe da Magistra .....	78
<b>Figura 10</b> - Membros a quem a equipe procurava para obter informações sobre a metodologia do Programa – Equipe do PIP .....	79
<b>Figura 11</b> - Membros a quem a equipe procurava para obter informações sobre a metodologia do Programa – Equipe do SIMAVE.....	79
<b>Figura 12</b> - Membros a quem a equipe procurava para obter informações sobre a metodologia do Programa – Equipe da Magistra .....	80
<b>Figura 13</b> - Membros a quem a equipe procurava para obter informações sobre procedimentos de rotina do Programa – Equipe do PIP .....	81
<b>Figura 14</b> - Membros a quem a equipe procurava para obter informações sobre procedimentos de rotina do Programa – Equipe do SIMAVE.....	82
<b>Figura 15</b> - Membros a quem a equipe procurava para obter informações sobre procedimentos de rotina do Programa – Equipe da Magistra .....	82

<b>Figura 16</b> - Membros a quem a equipe procurava para obter informações sobre os indicadores do Programa – Equipe do PIP .....	83
<b>Figura 17</b> - Membros a quem a equipe procurava para obter informações sobre os indicadores do Programa – Equipe do SIMAVE.....	84
<b>Figura 18</b> - Membros a quem a equipe procurava para obter informações sobre os indicadores do Programa – Equipe da Magistra.....	84
<b>Figura 19</b> - Membros a quem a equipe procurava para obter informações sobre números e estatísticas do Programa – Equipe do PIP .....	86
<b>Figura 20</b> - Membros a quem a equipe procurava para obter informações sobre números e estatísticas do Programa – Equipe do SIMAVE .....	86
<b>Figura 21</b> - Membros a quem a equipe procurava para obter informações sobre números e estatísticas do Programa – Equipe da Magistra .....	87
<b>Figura 22</b> - Membros a quem a equipe procurava para obter indicações de pessoas que detêm conhecimento específico sobre um determinado aspecto do trabalho – Equipe do PIP .....	88
<b>Figura 23</b> - Membros a quem a equipe procurava para obter indicações de pessoas que detêm conhecimento específico sobre um determinado aspecto do trabalho – Equipe do SIMAVE.....	89
<b>Figura 24</b> - Membros a quem a equipe procurava para obter indicações de pessoas que detêm conhecimento específico sobre um determinado aspecto do trabalho – Equipe da Magistra .....	89
<b>Figura 25</b> - Interações da equipe do PIP com as equipes do SIMAVE e da Magistra .....	94
<b>Figura 26</b> - Interações da equipe do SIMAVE com as equipes do PIP e da Magistra .....	94
<b>Figura 27</b> - Interações da equipe da Magistra com as equipes do PIP e do SIMAVE .....	96
<b>Figura 28</b> - Interações entre as equipes da Magistra, do PIP e do SIMAVE .....	96

## Lista de Siglas

**APT** – Administração Pública Tradicional

**CAEd** – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação

**CAMG** – Cidade Administrativa de Minas Gerais

**Ceale** – Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita

**CRV** – Centro de Referência Virtual do Professor

**DAVE** – Diretoria de Avaliação dos Sistemas Educacionais

**EF** – Ensino Fundamental

**EM** – Ensino Médio

**FHC** – Fernando Henrique Cardoso

**FUNDEP** – Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa

**IDEB** – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

**Magistra** – Escola de Formação e Desenvolvimento Profissional de Educadores de Minas Gerais

**NGP** – Nova Gestão Pública

**NPM** – New Public Management

**PAAE** – Programa de Avaliação da Aprendizagem Escolar

**PIP/ATC** – Programa de Intervenção Pedagógica/Alfabetização no Tempo Certo

**PISA** – Programme for International Student Assessment

**PPAG** – Plano Plurianual de Ação Governamental

**PROALFA** – Programa de Avaliação da Alfabetização

**PROEB** – Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica

**SEE/MG** – Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais

**SIMAVE** – Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Pública

**SME** – Secretarias Municipais de Educação

**SRE** – Superintendência Regional de Ensino

**TAR** – Teoria Ator Rede

**UFJF** – Universidade Federal de Juiz de Fora

**UFMG** – Universidade Federal de Minas Gerais

## Sumário

<b>I INTRODUÇÃO .....</b>	<b>13</b>
<b>II AS REDES ORGANIZACIONAIS E A NOVA GESTÃO PÚBLICA .....</b>	<b>20</b>
2.1 Gestão Pública .....	23
2.2 Políticas Públicas e Gestão em Rede.....	32
2.3 Gestão em Rede e Cultura Organizacional .....	40
2.4 Comunicação e Cultura Organizacional.....	45
2.5 PIP, SIMAVE e Magistra – caracterização do objeto de estudo .....	51
<b>III METODOLOGIA .....</b>	<b>58</b>
<b>IV REDES, PROCESSOS E CULTURA REVELADOS NO ESTUDO DO PIP, DO SIMAVE E DA MAGISTRA.....</b>	<b>61</b>
4.1 Breve descrição do trabalho de pesquisa realizado .....	61
4.2 A interação entre PIP, SIMAVE e Magistra da perspectiva formal .....	63
4.3 Processo decisório e definição das ações do PIP, do SIMAVE e da Magistra.....	70
4.3.1 Membros das equipes que melhor conheciam os programas .....	71
4.3.2 Histórico das ações dos programas .....	76
4.3.3 Metodologia dos programas .....	78
4.3.4 Procedimentos de rotina dos programas .....	80
4.3.5 Atores referência para os indicadores dos programas .....	83
4.3.6 Números e estatísticas dos programas .....	85
4.3.7 Conhecimento sobre os saberes das equipes .....	88
<b>V FLUXOS COMUNICACIONAIS ENTRE PIP, SIMAVE e MAGISTRA – O QUE EXISTE, O QUE É CONSIDERADO ADEQUADO E PORQUE NÃO OCORRE....</b>	<b>92</b>
5.1 Fluxos e processos formais de comunicação e interação entre as equipes do SIMAVE, da Magistra e do PIP para a construção de agendas e propostas de intervenção .....	92
5.2 Diferenças entre o padrão de interação identificado entre as equipes e aquele considerado adequado pelos entrevistados .....	107
<b>VI CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>115</b>
<b>REFERÊNCIAS PP .....</b>	<b>119</b>

<b>APÊNDICE – Roteiro de Entrevista .....</b>	<b>125</b>
---	------------

## I INTRODUÇÃO

As organizações de caráter burocrático, com sua estrutura rígida e funcionamento semelhante ao de uma máquina, vêm apresentando, desde a década de 1980, um desemparelhamento com as demandas sociais (MORGAN, 1996; CARVALHO, 1997). As reformas administrativas resultantes desse diagnóstico cuidaram em buscar tornar a estrutura estatal mais enxuta e eficiente. A partir de então, novos modelos de organização estão sendo discutidos, objetivando possibilitar a operacionalização do que propõe a reforma.

A partir de meados da década de 1980, os países da Europa, seguidos pela América Latina, na década de 1990, passaram por um momento de crise da burocracia, provocado pelos desequilíbrios econômicos, o baixo nível de emprego e a necessidade de ajuste fiscal (MOKATE, 2006). Esse cenário redundou em perda da credibilidade dos governos e na crescente demanda para que o Estado desenvolvesse aparato suficiente para atender às necessidades da população. É nesse contexto que ocorrem as reformas administrativas.

No Brasil, durante o governo FHC, Bresser-Pereira procurou promover a reforma de caráter gerencial na administração do Executivo Federal. Conforme artigo que descreve a reforma e, ao mesmo tempo, tece uma avaliação do seu processo de implementação, o ex-ministro afirma que

está substituindo a atual administração pública burocrática, misturada a práticas clientelistas ou patrimonialistas, por uma administração pública gerencial, que adota os princípios da nova gestão pública (*new public management*) (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 6).

O desenho institucional proposto pela reforma aponta para aspectos importantes como a descentralização do governo, por meio da delegação de políticas públicas e maior autonomia para os estados e municípios, além da introdução da *accountability* na rotina da administração pública (BRESSER-PEREIRA, 1999), representando uma mudança para o paradigma até então vigente. Observa-se, assim, que a atuação estatal passa a ocorrer em um cenário no qual os interesses das diferentes esferas de governo e da sociedade civil encontram-se em disputa, exigindo da administração

pública maior capacidade de resposta e o desenvolvimento de alternativas para atender às demandas, que são, em geral, complexas, e, por vezes, requerem atuação em múltiplas dimensões da vida das pessoas (MOKATE, 2003). Constituiu-se, assim, uma arena onde diversos atores confrontam-se por vocalização, recursos e legitimidade de seus interesses.

Com a globalização, os “processos estruturantes da economia, da tecnologia e da comunicação” ocorrem de uma forma que extrapola as fronteiras geográficas, tornando a arena de atuação estatal ainda mais multifacetada (CASTELLS, 1998, p. 2). Requer-se, então, a capacidade de articulação, tanto interna quanto externa, da administração pública para a promoção de um diálogo eficaz e constante com os demais atores, bem como um ambiente organizacional que possibilite a necessária articulação entre áreas que necessitam atuar juntas para focalizar um problema comum. Diante disso, tem-se que a forma de organização burocrática compartimentalizada pode apresentar limitações a essa articulação (VIZEU, 2005), sendo uma estrutura em rede mais adequada aos novos desafios propostos para o Estado.

A ideia de estado em rede (CASTELLS, 1988), propõe uma estrutura facilitadora da articulação das organizações públicas com os diferentes atores com quem esta interage, bem como entre os agentes inseridos em seu ambiente interno. Segundo Castells (2005), as redes “são as formas de organização mais flexíveis e adaptáveis, seguindo de um modo muito eficiente o caminho evolutivo dos esquemas sociais humanos” (p. 17), incluindo aqui as organizações, públicas ou privadas.

Morgan (1996) apresenta diferentes perspectivas sob as quais se pode promover a análise de uma organização. Uma delas é considerando-a uma cultura – ponto de vista do qual esta é tratada como “lugar onde residem ideias, valores, normas, rituais e crenças que sustentam as organizações como realidades socialmente construídas” (MORGAN, 1996, p. 18). E o compartilhamento dessas ideias, valores, normas, etc. torna-se possível apenas através dos processos comunicacionais existentes entre um determinado grupo, pois é assim que os “objetos mentais” (MARTINO, 2001, p. 57) de cada indivíduo se tornam comuns. Tem-se, assim, a relação entre comunicação e cultura organizacionais.

Assume-se, portanto, para esse trabalho, que uma das formas de se compreender a organização é considerá-la uma cultura, e que esta se desenvolve e se consolida por meio dos fluxos comunicacionais existentes entre os atores das suas diversas áreas, bem como no ambiente interno de cada uma delas, uma vez que é nos processos comunicacionais que se constroem os consensos quanto aos objetivos a serem buscados e quanto à melhor estratégia para alcançá-los.

Para verificação empírica dessa relação, definiu-se como o objeto de estudo a atuação de três programas da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE/MG) – PIP, SIMAVE e Magistra – no período compreendido entre 2012 e 2014, sendo que o primeiro cuidou em realizar intervenções pedagógicas, visando à melhoria no rendimento dos alunos, a partir dos pontos de atenção identificados nas avaliações, elaboradas e aplicadas pelo segundo programa, para os alunos matriculados na rede pública estadual. O terceiro, por sua vez, se ocupou da capacitação dos educadores do Estado.

Estes programas foram analisados sob a perspectiva dos fluxos comunicacionais existentes entre eles, buscando identificar, na sua articulação no processo de desenho e execução das políticas públicas de educação do Estado, os traços da cultura organizacional da SEE/MG que podem representar entraves para a construção de uma rede de trabalho entre os programas afins. Através de uma pesquisa de caráter qualitativo e exploratório, buscou-se apreender a percepção dos atores envolvidos no desenho e execução dos três programas, bem como, por meio das pesquisas bibliográfica e documental, obter dados sobre os requisitos formais de atuação integrada entre eles.

A temática escolhida mostra-se relevante tendo em vista a relação entre comunicação e cultura organizacional, bem como dessas duas com a dimensão simbólica das organizações. Fleury (1996) declara que “a comunicação constitui um dos elementos essenciais ao processo de criação, transmissão e cristalização do universo simbólico de uma organização” (p. 24), ou seja, do seu “cimento social” (SROUR, 1998, p. 175) – a sua cultura. Pode-se identificar nesses dois componentes, então, a chave para a promoção de mudanças na estrutura organizacional e também obter consensos e definição de objetivos comuns, uma vez

que dizem respeito à subjetividade dos atores que, segundo Taylor et al. (1996), estabelecem e alteram as bases dessa estrutura num constante movimento de diálogo entre os diferentes discursos presentes nela e consequente apreensão de significados compartilhados.

A proposta de colocar em perspectiva a estrutura burocrática estatal com atuação compartimentalizada e, por consequência, com dificuldades para flexibilizar-se, se justifica pelo interesse em verificar se este é um modelo adequado para promover a interação necessária ao alcance dos objetivos esperados com as políticas públicas. Habermas (1987, *apud* Vizeu, 2005) afirma que

a burocratização enquanto processo organizacional é em si mesma uma medida inibidora da competência comunicativa, dado o fato de a essência desse processo ser a racionalidade sistêmica, ou seja, a lógica de autossustentação de sistemas independentes – no caso, a organização formal (p. 17).

Isso ocorreria, segundo Vizeu (2005), por ser empregada, na organização burocrática, a comunicação de caráter informacional, em detrimento daquela que preza pelo “reconhecimento intersubjetivo” (VIZEU, 2005, p. 14).

Contribui para esse interesse o que se encontra expresso em documento produzido pela SEE/MG para compor o balanço dos 90 dias de governo da atual gestão. A estrutura da Secretaria é apontada como fragmentada, com setores coordenados de maneira centralizada e sem compartilhamento de informações, mesmo quando as ações desses setores são, por concepção, justapostas. Essa compartimentalização gera, entre outros efeitos, como relatado no mesmo documento, “a dispersão dos programas, projetos e processos, originando pontos de estrangulamento, atitudes e atividades concorrentes, com implicações sobre a qualidade do gasto público”.

Os programas que são objeto desse estudo – PIP, SIMAVE e Magistra – foram escolhidos entre o portfólio da SEE/MG por terem sido programas estruturadores na carteira da Secretaria durante o período analisado. Além disso, existe uma percepção de que eles guardam entre si aspectos complementares, o que foi verificado a partir das pesquisas e das análises dos dados. Neste sentido, acredita-se que o SIMAVE, por ser um sistema de avaliação do aproveitamento dos alunos

da rede estadual de ensino, produz informações que deveriam ser utilizadas para a construção de projetos e programas que interfiram nos resultados da educação no estado. Enquanto isso, entende-se que a Magistra teria um papel importante em melhorar o desempenho e as habilidades dos professores, pois é ela a responsável pela sua capacitação. Por fim, completando o ciclo, o PIP deveria atuar oferecendo reforço escolar para os alunos que apresentam baixo rendimento, a partir dos dados fornecidos pelo SIMAVE e utilizando a qualificação adequada dos docentes, oferecida pela Magistra. Compreendidos desta forma, entende-se que os três processos mostram-se adequados para o propósito de empreender a análise pretendida dos fluxos comunicacionais na Secretaria.

No que tange ao potencial transformador da educação, reconhece-se o papel das políticas educacionais para dotar os indivíduos de maior capacidade para compreensão e intervenção na realidade a sua volta, bem como para serem protagonistas de sua história. Por isso torna-se relevante promover estudos como esse.

Por fim, também é relevante a motivação pessoal para a escolha do tema de pesquisa. A SEE/MG é o órgão no qual a aluna realizou seu estágio obrigatório e onde ela será lotada após a conclusão do curso. Portanto, compreender a estrutura da Secretaria e sua lógica de planejamento e execução das políticas públicas de educação é de fundamental importância para sua formação e preparo para a atuação profissional. Ademais, espera-se, com os resultados obtidos ao longo da execução do trabalho, contribuir com material e conhecimento úteis à SEE/MG para o aprimoramento de seus processos.

Assim sendo, tem-se o seguinte problema para essa pesquisa: como a cultura organizacional existente na SEE/MG, percebida por meio do fluxo comunicacional e da construção de uma rede de interações estabelecidas entre os gestores do PIP, do SIMAVE e da Magistra, bem como entre suas respectivas equipes, contribuiu para a construção de ações conjuntas entre estes três processos, em função dos objetivos planejados por eles? Para respondê-la, estabeleceu-se como objetivo geral analisar, por meio dos fluxos comunicacionais, o processo de estabelecimento dos

objetivos e da definição das ações da SEE/MG, envolvendo as equipes do PIP, do SIMAVE e da Magistra.

Esse objetivo, por sua vez, para ser alcançado, foi desmembrado nos seguintes objetivos específicos: (i) produzir uma revisão da bibliografia sobre construção de redes, cultura organizacional e processos comunicacionais para construção de consensos em organizações públicas; (ii) identificar, por meio do exame de seu desenho e objetivos estabelecidos, os processos históricos, as estruturas internas e os processos de formação de agenda do PIP, do SIMAVE e da Magistra; (iii) identificar os fluxos e processos formais de comunicação e interação entre as equipes do PIP, do SIMAVE e da Magistra para a construção de agendas e propostas de intervenção; (iv) identificar as percepções dos gestores e outros atores estratégicos do PIP, do SIMAVE e da Magistra sobre o nível de integração existente e aquele necessário entre suas equipes; (v) verificar como foram tomadas as decisões e definidas as ações por parte dos gestores do PIP, do SIMAVE e da Magistra em função dos seus objetivos.

A estrutura de construção do trabalho se orientou pelos objetivos específicos apresentados. Sendo assim, no segundo capítulo encontra-se a revisão bibliográfica dos conceitos que são relevantes para estudo de caso empreendido, como gestão pública, gestão em rede, políticas públicas, comunicação e cultura organizacional, bem como o estabelecimento da relação entre eles, e destes com o objeto de pesquisa. Além disso, faz-se a caracterização da SEE/MG, do PIP, do SIMAVE e da Magistra. Atende-se, assim, ao proposto no primeiro objetivo específico.

No terceiro capítulo é descrita de maneira sucinta a metodologia empregada para as pesquisas realizadas e, nos capítulos 4 e 5, os objetivos específicos restantes, que constituíram as quatro categorias de análise definidas para a apresentação dos resultados da pesquisa, são apresentados, buscando estabelecer e a sua relação com a teoria discutida.

Por fim, nas considerações finais, apresentam-se as impressões da aluna sobre o trabalho empreendido, as limitações encontradas no processo de desenvolvimento do trabalho e as principais conclusões obtidas a partir do estudo feito.

## II AS REDES ORGANIZACIONAIS E A NOVA GESTÃO PÚBLICA

As mudanças econômicas e as revoluções tecnológicas, bem como as dificuldades da administração pública para atender às demandas do Estado de Bem Estar Social, levaram a maioria dos Estados que pautava a sua estrutura no modelo burocrático a buscar novas formas de gestão e de produção de políticas públicas. A motivação para essa mudança reside nas dificuldades de se encontrar no próprio setor público modelos que ampliassem a capacidade de gestão e a melhoria do desempenho do Estado, em contraste com o relativo sucesso propagandeado pelo mercado. Desse modo, passou-se a buscar no setor privado experiências bem sucedidas, procurando adaptá-las e aplicá-las no público. Foi assim que, a partir das três últimas décadas do século passado, um conjunto de técnicas de gestão de empresas privadas passou a ser utilizado por gestores públicos em diversos Estados. A esse conjunto de técnicas Echebarría e Mendoza (2009) denominam como “*management público*”, inserido no contexto na *New Public Management* (ou Nova Gestão Pública).

Alheia às previsões de mercado, até pouco tempo atrás a administração pública não tinha experimentado a mesma urgência em atender às regras de economia, eficácia e eficiência; e seus princípios de organização e funcionamento se orientavam para satisfazer o imperativo burocrático de aplicação universal e uniforme das normas, sem considerar muito os recursos ou resultados (ECHEBARRÍA e MENDOZA, 2009, p. 18).

O que se pode dizer é que, em muitos casos, a mera tentativa de fazer a transição simples das técnicas de operação no mercado utilizadas por empresas privadas para a administração pública, objetivando tornar o imperativo burocrático mais eficiente, não obteve o sucesso que se esperava. Isto aconteceu, entre outras coisas, pelo fato de que a gestão pública guarda especificidades e, além disso, se assemelha à gestão privada em pontos que não são principais (ECHEBARRÍA e MENDOZA, 2009). Isso porque (i) as decisões orçamentárias do governo não obedecem à perspectiva da lucratividade, mas sim do interesse comum; (ii) a sociedade outorga à administração pública a prerrogativa de coerção e sanção no exercício do poder; (iii) os resultados da alocação dos recursos públicos não são produtos que podem ser apropriados de maneira individualizada, ou seja, não seguem a lógica privada de criação de valor e (iv), por serem bens públicos, existe o

desafio de mensurar a satisfação dos usuários e os benefícios gerados para o bem estar social.

Tendo em vista essas especificidades, especialmente no que tange ao fato de a componente política apresentar-se como uma variável de forte influência, a gestão pública se reveste de aspetos que lhe atribuem um caráter complexo. Além disso, ela se operacionaliza em um ambiente de constante embate dos interesses de atores sociais que buscam visibilidade para suas demandas (EHCEBARRÍA e MENDOZA, 2009; MOKATE, 2003). Em virtude disso, evidencia-se no cenário contemporâneo não apenas um, mas diferentes modelos de gestão pública, desenvolvidos e adaptados para cada realidade social, política e econômica, bem como para cada momento de reforma administrativa experimentado pelas administrações públicas no mundo.

Um desses modelos é a gestão em rede, que se diferencia dos modelos de gestão baseados em hierarquias, pois o gestor assume “o papel de mediador, que deve proporcionar as condições para a interação bem sucedida de atores e a efetividade dos seus projetos” (MIGUELETTO, 2001, p. 49). A autora ainda complementa salientando que a estrutura organizacional da gestão em rede preza pela horizontalidade das relações, pois, ao considerar os interesses dos atores participantes da rede, confere espaço mais democrático para a busca dos consensos. “Nessa perspectiva, a gestão [em rede] não garante o melhor desenvolvimento dos resultados, mas amplia as possibilidades para que isto ocorra” (p. 50, acréscimo nosso).

Para Migueletto, ainda, a gestão em rede apresenta aproximações com a esfera pública – espaço de atuação da administração pública – em duas características: a autonomia e a interdependência dos atores políticos, sendo esta última de especial relevância para esse trabalho.

Os principais aspectos de uma esfera pública democrática [...] se referem à diversidade de atores sociais envolvidos nos projetos políticos, ao desafio de uma governabilidade que busca a coesão nacional e a institucionalização dos espaços democráticos que se traduzem nos arranjos organizacionais em rede (MIGUELETTO, 2001, p. 25).

Tratando-se mais especificamente das políticas públicas é preciso compreender o seu ciclo para verificar como se estrutura a agenda pública e como as agências elaboram os seus programas. Neste sentido, Silva e Melo (2000), ao argumentar sobre a formulação e a implementação de políticas públicas sociais, como as de educação, afirmam que estas não podem ser desenhadas e geridas de maneira linear, pois se trata de um processo que é melhor representado “por redes complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários que dão sustentação à política” (p. 13).

Isso se justifica pelo fato de que a concepção estratégica dessas políticas depende do reconhecimento das partes interessadas e dos instrumentos de negociação e produção de consensos entre eles. Caso contrário, elas podem correr o risco de ser vistas com pouca legitimidade e baixa sustentabilidade (SILVA e MELO, 2000).

Porém, para a efetividade da adoção desse modelo de gestão, faz-se necessária a internalização desse novo *modus operandi* pela estrutura governamental, implicando na sua adaptação em âmbito interno, integrando as áreas de suas secretarias e orientando os saberes e práticas para uma atuação coesa e interdependente. Só então esta estará apta a inserir-se na rede em nível macro, ou seja, relacionando-se com as demais organizações que a compõem. O que se coloca como argumento para esse trabalho é que, para atuar em rede, a administração pública deve se estruturar desse modo, organizando-se internamente, intra e intersecretarias, colocando suas diversas áreas em constante diálogo para a produção mais assertiva de respostas à realidade social. Assim, propõe-se o estudo das estruturas dos três processos escolhidos como objeto de pesquisa considerando-as como agências da SEE/MG, transpondo o conceito de gestão em rede para a organização interna dessas estruturas da Secretaria.

Para operacionalizar-se, essa nova configuração depende da existência de fluxos comunicacionais que a favoreçam e possibilitem sua consolidação como práxis organizacional. Não apenas porque os atores precisam estar em constante relação dialógica, mas porque a comunicação organizacional carrega consigo uma dimensão estratégica (OLIVEIRA e PAULA, 2007).

Assumindo esse papel estratégico da comunicação organizacional é possível avançar para uma discussão fundamental nesse trabalho, que está relacionada à dimensão cultural das organizações. Morgan (1996), ao estudar os fenômenos organizacionais por meio de metáforas, afirma que se pode compreender as organizações como máquinas – uma referência ao aspecto burocrático presente em todas elas; como organismos que têm um ciclo de vida e podem se adaptar e sofrer mutações ao longo desse processo; como estruturas políticas, onde se verificam conjuntos de interesses, conflitos e jogos de poder; e como culturas, enxergando as organizações “como lugar onde residem ideias, valores, normas, rituais e crenças que sustentam as organizações como realidades socialmente construídas” (OLIVEIRA e PAULA, 2007, p. 18).

Esse trabalho, portanto, se propõe a analisar como o PIP, o SIMAVE e a Magistra, na condição de agências que compõem a estrutura da SEE/MG, construíram suas pautas e ações, uma vez que se considera sua atuação integrada como um fator importante para resolver problemas e entraves que afetam o desempenho da rede estadual de ensino. Para a análise proposta foi necessário construir um referencial teórico que aborda os temas relacionados com as novas tendências da gestão pública. Neste caso, é apresentado como se configura a gestão em rede, a gestão de políticas públicas, os processos de comunicação e construção coletiva de agenda e cultura organizacional. Compreende-se que com este conjunto de abordagens teóricas é possível uma análise mais cuidadosa dos processos que cercam as referidas agências.

## **2.1 Gestão Pública**

O termo gestão pública tem sido usado com mais frequência após as reformas administrativas empreendidas em diversos estados nacionais da Europa e das Américas. Refere-se não só à estrutura estatal e à legislação que a rege, mas também às técnicas de administração do setor privado que foram incorporadas às organizações públicas (ABRÚCIO, 2014; METCALFE, 2009; ECHEBARRÍA e MENDOZA, 2009) Porém, a atividade gestora sempre esteve presente na administração pública, uma vez que o Estado é uma organização com objetivos,

funções e normas bem definidos. Ocorre que a sua estrutura e as responsabilidades a ele atribuídas sofrem modificações conforme muda a sociedade e suas demandas.

Até a década de 1920 vigorava o paradigma do Estado mínimo, que resumia sua atuação à garantia da segurança e do cumprimento dos contratos, deixando que a economia se autorregulasse, incluindo aí o mercado de trabalho. Saúde, educação e cultura não eram consideradas como bens públicos, ou seja, não se considerava o Estado responsável por garanti-los de modo universal. Essa realidade não exigia uma estrutura robusta, tampouco complexa para a máquina administrativa estatal. Entretanto, com a crise de 1929 nos Estados Unidos, o pensamento keynesiano desponta como uma alternativa frente à corrente liberal e, assim, assiste-se ao surgimento de um governo que atua diretamente sobre a economia, regulando, distribuindo e redistribuindo renda e atuando no fomento da economia e, também, passa a produzir políticas sociais de caráter universal. O Estado torna-se, assim, interventor e provedor, vendo-se inserido num crescendo de demandas por respostas suas aos problemas complexos da sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2014; PAES DE PAULA, 2010).

Essa estrutura mais robusta recebeu o nome de Estado de Bem Estar Social e se consolida ao demonstrar sua eficácia na reestruturação econômica do pós II Guerra Mundial, nos países que o adotaram. As teorias de Keynes sobre a manutenção do pleno emprego por meio da intervenção estatal e da oferta de condições econômicas para que os excluídos do mercado pudessem se inserir nele como consumidores colaboram para reforçar a adoção do modelo, que garantiu margem de lucro para os mercados por algumas décadas (PAES DE PAULA, 2010).

Paes de Paula (2010) prossegue afirmando que não houve consenso acerca de o keynesianismo ser a melhor alternativa ao liberalismo. Assim, entre as décadas de 1920 e 1960, quando esta foi a teoria orientadora das estratégias de atuação governamental, a discussão sobre um modelo que pretendia resgatar as ideias liberais se desenvolveu e ganhou força. Porém, a partir da década de 1970, o Estado de Bem Estar Social entrou em crise por não poder manter a margem de ganhos do mercado e o pleno emprego. GOMÀ e BRUGUÉ (1994) contribuem para a compreensão da crise afirmando que

O proceso de desindustrialización – asociado à crise económica e à aparición de un novo modo de produción – gera problemas de desemprego, desigualdade social, decadencia dos centros urbanos e o que genéricamente se coñece como o redescubrimento da pobreza (p. 5, tradución nosa).<sup>1</sup>

Com o contexto de crise económica e aumento das desigualdades, o Estado se vê pressionado aínda máis pelas demandas crescentes por prestación de servizos, sem, contudo, ter condicións para o financiamento das políticas.

Diante do exposto, Brugué (2004) propoñe enxergar o Estado de Bem Estar non como o vilão da crise, mas como una das partes afectadas por ela. “O Estado de Bem Estar non sería o monstro, mas, sim, a vítima. O Estado de Bem Estar está em una situación de crise, mas non a provocou e sim padece dela” (p. 4, tradución nosa).<sup>2</sup> O argumento pode ser comprendido a partir da lóxica de financiamento do Estado. Quando se considera que o custeio da administración pública, bem como das suas políticas, advém da arrecadación tributária, entende-se que a recessão económica, ao impactar o nivel de emprego e o consumo, reduce a receita governamental, restringindo, assim, a capacidade de resposta às demandas sociais.

Assim, do mesmo modo que Keynes ofereceu alternativas para a crise do liberalismo, os neoliberais apontaram saídas para a crise do keynesianismo e tornaram suas ideias aceitáveis [...] Emergiram então as esperadas soluções pós-fordistas para o mundo do trabalho, que desencadearam o enxugamento das empresas, o crescimento das pequenas unidades produtivas, a formatação dos contratos flexíveis e *part-time* de trabalho. Paralelamente, também ocorreu a proliferação de *business schools* e a disseminação de “panaceias” gerenciais como a reengenharia, a administração da qualidade total e a administração participativa, entre outras (PAES DE PAULA, 2010, p. 43).

Essas novas técnicas de organização e gestão empresarial encontraram lugar nos movimentos de reforma do Estado, apresentando-se como adequadas para promover a redução de custos e tornar a administração da gama de serviços públicos mais eficientes. Desse modo, pretendia-se, também, enfrentar a crise fiscal e dar resposta ao descontentamento da sociedade em relação à morosidade e

<sup>1</sup> El proceso de desindustrialización – asociado con la crisis económica y con la aparición de un nuevo modo de producción – genera problemas de paro, dualización social, decadencia de los centros urbanos y lo que genéricamente se conoce como el redescubrimento de la pobreza.

<sup>2</sup> El Estado de Bienestar no sería el monstruo sino más bien la víctima. El Estado de Bienestar está em una situación de crisis, pero no la ha provocado sino que la ha padecido.

ineficiência governamental, substituindo o modelo burocrático, focado no controle dos procedimentos, pelo modelo gerencial, orientado para os resultados (BRESSER-PEREIRA, 2014). “O plano era substituir a autoridade e a rigidez pela flexibilidade; a atenção à estrutura, pela melhoria do processo” (KETTTL, 2014, p. 80).

Sobre a necessidade de mudanças na estrutura do Estado, Bresser-Pereira escreve:

Foi um grande progresso o surgimento, no século XIX, de uma administração pública burocrática, em substituição às formas patrimonialistas de administrar o Estado [...] Apesar disso, quando, no século XX, o Estado ampliou seu papel social e econômico, a estratégia básica adotada pela administração pública burocrática – o controle hierárquico e formalista dos procedimentos – provou ser inadequada (BRESSER-PEREIRA, 2014, p. 26).

O autor justifica essa ideia de inadequação pela maneira pouco célere de atendimento das demandas, aliada à ineficiência e ao alto custo dos processos burocráticos. Acrescenta, ainda, que é um modelo que serve melhor a um Estado pequeno, com poucas atribuições. Paes de Paula (2010) acrescenta que, enquanto no Estado guiado pelo pensamento liberal eram necessários no máximo cinco ministérios, no orientado pelas ideias keynesianas o número aumenta consideravelmente, uma vez que se passa a desenvolver atividades e políticas não só para segurança, tributação e justiça, mas, também, para educação, saúde, emprego, moradia, entre outros.

Falando mais diretamente sobre os procedimentos e as práticas daquilo que foi denominado gestão pública, Gomà e Brugué (1994) caracterizam o modelo de gestão do Estado que emerge da reforma gerencial – denominado por *New Public Management* (Nova Gestão Pública) (ECHEBARRÍA e MENDOZA, 2009; BRUGUÉ, 2004) – como uma transição da “gestão da estabilidade” para a “gestão da incerteza”. De acordo com os autores, a primeira recebe esse nome pelo fato de que se verifica, no período de meados da década de 1940 até os anos 1970, “a aplicação de estratégias macroeconômicas de inspiração keynesiana, que favoreceram um modelo de crescimento estável pela intervenção estatal” (p. 3, tradução nossa)<sup>3</sup> e caracteriza-se por autossuficiência do setor público na provisão

<sup>3</sup> [...]la aplicación de estrategias macroeconómicas de inspiración keynesiana, que favorecieron un modelo de crecimiento estable por la intervención estatal[...]

dos serviços, uniformidade ou padronização na oferta dos bens e serviços públicos, continuidade na prestação dos mesmos e profissionalismo ou predomínio da especialização e da técnica no desenho e execução das políticas.

A gestão da incerteza, por sua vez, surge no momento em que “a partir de meados da década de setenta, este modelo entra em crise, a qual provocou a ruptura das condições que haviam configurado a gestão da estabilidade” (GOMÀ e BRUGUÉ, 1994, p. 5, tradução nossa).<sup>4</sup> Assim, a autossuficiência dá lugar ao pluralismo na provisão de serviços públicos, o reconhecimento da diversidade das demandas dos cidadãos confronta a uniformidade até então vigente, as turbulências frequentes fazem desvanecer a continuidade costumeira no desenvolvimento das atividades e, em consequência dessas mudanças, a especialização revela-se como uma alternativa pouco eficaz, levando à opção por uma gestão estratégica, que preza por “capacidades globalizadoras que permitam abordar os problemas em toda sua complexidade” (GOMÀ e BRUGUÉ, 1994, p. 7, tradução nossa).<sup>5</sup>

Rezende (2008) argumenta que se pode identificar nos movimentos de reforma da administração pública ocorridos nos anos 1990 três eixos norteadores, que são a reconfiguração dos arranjos institucionais que geram valor público, o aumento da capacidade de gestão e o foco no desempenho público. Seguindo esses critérios, a operacionalização das reformas se deu com redução dos gastos com a administração, buscando o restabelecimento do equilíbrio orçamentário; com a redução do quadro de servidores; com a privatização de funções públicas e a adoção de princípios neoliberais para a política econômica, levando a um retorno do Estado a suas funções clássicas – garantia de segurança e do direito à propriedade (PAES DE PAULA, 2010).

Abrúcio (2014) contribui para a caracterização dos modelos pós-burocráticos de gestão pública apontando os dilemas que eles enfrentam. O primeiro deles está no fato de que ao empreender uma reforma administrativa é preciso, também, levar em conta o processo político que permeia as organizações, e é mais relevante no setor

---

<sup>4</sup> [...]a partir de mediados de la década de los setenta, este modelo entra em crisis, lo cual provocó la ruptura de las condiciones que habían configurado la gestión de la estabilidad.

<sup>5</sup> [...]capacidades globalizadoras que permitan abordar los problemas en toda su complejidad[...]

público. Além disso, há um embate entre a lógica fiscal, que preza pelo controle dos *inputs* dos processos, e a lógica gerencial, que, ao buscar a eficiência e a efetividade, concentra-se no controle dos resultados, ou seja, dos *outputs*. Por fim, são destacados os dilemas da descentralização das políticas como formas de acentuar as diferenças entre as regiões e fragmentar a prestação de serviços, e a separação entre formulação e implementação das políticas demandas.

No caso brasileiro, Abrúcio (2007) afirma que,

em primeiro lugar, a maior mudança realizada foi, paradoxalmente, a continuação e o aperfeiçoamento da *civil service reform* [...] com a reforma gerencial vindo depois da burocrática. Houve uma grande reorganização administrativa do governo federal, com destaque para a melhoria substancial das informações da administração pública – antes desorganizadas ou inexistentes – e o fortalecimento das carreiras de Estado (p. 71).

Além disso, o autor acrescenta a ocorrência de reformas no aspecto legislativo, como as emendas à Constituição Federal e a disseminação do plano de reforma do estado de maneira ampla para a estrutura federal e para os estados também, disseminando o movimento reformista para esses entes.

Quanto às características do gasto público brasileiro pós-reforma, Rezende (2008) apresenta dados que comprovam o comprometimento maior do orçamento da União com políticas sociais, como no caso da Previdência Social, que em 2000 representou 65% dos gastos do governo. A aplicação de recursos na área social evoluiu de R\$ 58,5 bilhões em 1992 para R\$ 129,5 bilhões em 2000, enquanto não se verificaram reduções significativas no número de servidores. Ressalta-se que nesse aspecto o Brasil se aproxima do comportamento dos países de maior renda, que também passaram por reformas administrativas.

Entretanto, há críticas sobre os modelos de reforma empreendidos, principalmente no que tange ao gerencialismo. Paes de Paula (2010) afirma que “a transferência do conhecimento gerado no setor privado para o setor público se torna questionável” (p. 93), pois não atenta para a necessária integração entre administração e política, ou seja, passa por alto o caráter específico da gestão pública. Além disso, a autora considera que a burocracia não é incompatível com o mercado e, portanto, os dois

não se perturbam e até se complementam. Assim, defende que as reformas administrativas não instituíram um novo modelo de gestão, mas tornaram a burocracia mais flexibilizada.

Paes de Paula justifica essa colocação afirmando que, “partindo do pensamento de Weber, constatamos que a burocracia flexível continua se baseando nas relações associativas racionais, que o autor considera a base da administração burocrática” (PAES DE PAULA, 2010, p. 97), ou seja, as reformas não alteraram a estrutura básica sobre a qual foi estabelecida a burocracia. Evidencia-se, então, movimentos de descentralização e centralização, bem como flexibilização e pulverização de poder e surgimento de relações competitivas. O que, segundo a autora, somente confere às reformas uma falsa aparência progressista, apregoando conceitos como excelência, renovação, modernização e empreendedorismo (PAES DE PAULA, 2010).

Metcalf (2009), ao defender a especificidade da gestão pública e a necessidade de que o campo de estudo se fortaleça por meio do desenvolvimento de modelos inovadores, reconhece a utilidade e o sucesso das técnicas gerencialistas no período inicial das reformas. Mas, destaca que é preciso ir além do enfoque gerencialista e avançar para “um processo de revisão, se não queremos que a reforma se reduza a um processo autolimitador de utilização de soluções convencionais de gestão de empresas” (p. 47). Uma vez que, segundo o próprio autor, os problemas enfrentados pela gestão pública são caracterizados por imprevisibilidade, enquanto as soluções propostas por ela são de caráter contrário.

A base que deu lugar inicialmente à modernização da administração nos anos oitenta não ficou defasada. Porém, apesar de conservar ainda parte do seu valor, é insuficiente para dar resposta a grandes questões da atualidade (METCALFE, 2009, p. 49).

Para Metcalfe, as mudanças na gestão pública podem ser classificadas como incrementais e estruturais. Enquanto as primeiras baseiam-se no princípio da resolução de situações específicas, como é o caso das políticas públicas, e mantêm o que o autor chama de macroestabilidade do sistema ou da estrutura, as segundas se propõem a modificar o sistema em si, alterando os aspectos estruturais e

institucionais. Essa segunda categoria de mudanças é o que Metcalfe defende como busca necessária à gestão pública. E é esse tipo de mudança que Paes de Paula (2010) argumenta não ter sido empreendida com as reformas de Estado das décadas de 1970 e 1980.

Rezende (2008) acrescenta que as reformas administrativas representam um caso crítico daquilo que o autor chama de “falha sequencial” (p. 139). De acordo com ele, a contradição entre os dois principais objetivos das reformas – ajuste fiscal e mudança institucional – produzem incentivos contraditórios. Enquanto o primeiro pressupõe maior controle, o segundo defende que a descentralização e o uso de mecanismos de flexibilização são melhores alternativas ao poder centralizado e ao exercício de maior controle. Porém, o autor afirma que

à luz das provas comparativas apresentadas, verifica-se que as reformas gerenciais não produziram transformações substantivas no papel do Estado. Em termos mais amplos, pode-se considerar que as reformas falharam sequencialmente. Apesar de serem produtoras de consideráveis inovações institucionais no nível doméstico, as reformas não conseguiram promover transformações mais significantes nos seus principais indicadores (REZENDE, 2008, p. 136).

Em contribuição a essa linha de pensamento, Brugué (2004) defende que as reformas empreendidas, na verdade, não apresentaram o caráter transformador necessário à administração pública, tendo em vista o propósito de existência dessa estrutura – dar respostas aos problemas complexos da sociedade. “A NPG [Nova Gestão Pública] poder ser útil para fazer as coisas melhor, mas não para fazê-las de uma maneira diferente” (p. 9, tradução nossa).<sup>6</sup> A crítica do autor está no fato de que, para ele, as mudanças e ajustes empreendidos acabaram por converter-se num fim em si mesmos, ou seja, melhorando a máquina administrativa para que ela funcionasse melhor para desempenhar melhor suas funções internas, ao invés de promover mudanças voltadas para o ambiente externo.

Ademais, Brugué, afirma que a Nova Gestão Pública, em verdade, tem um caráter continuísta e não transformador da administração pública. Ele chega a essa conclusão ao verificar que

---

<sup>6</sup> La NGP puede ser util para hacer las cosas mejor, pero no para hacerlas de una manera diferente.

a continuidade entre a APT [Administração Pública Tradicional] e a NPG se manifesta em diversas coincidências fundamentais: compartilham o mesmo princípio de eficiência instrumental, compartilham a mesma vocação racionalizadora, compartilham as mesmas segmentações e especializações orgânicas, e compartilham os mesmos déficits de flexibilidade e comunicação – tanto interna como externa (BRUGUÉ, 2004, p. 13, tradução nossa).<sup>7</sup>

O autor propõe, então, um modelo que ele designa de gestão deliberativa para uma modernização real da administração pública, argumentando que ela seria mais adequada para dar conta da complexidade crescente das demandas sociais. Porém, admite que não existem ideias consolidadas a respeito de como operacionalizá-la. O que ele faz é propor que a construção desse modelo se assente em dois pilares: a confiança e a mediação (BRUGUÉ, 2004). Admitindo que a confiança seja um aspecto não familiar ao contexto administrativo, o autor afirma que uma possibilidade para desenvolvê-la “passa por considerar a possibilidade de produzir confiança incidindo no que alguns têm identificado como seus três momentos: a criação, a implementação e a consolidação” (p. 10-11, tradução nossa).<sup>8</sup> O monitoramento desse processo de construção das interações organizacionais, segundo o autor, pode implementar uma lógica que preze pela deliberação ao invés da administração pelo exercício da autoridade.

Quanto à mediação, Brugué defende que, tendo a confiança como a base das interações organizacionais, forma-se uma estrutura diferente da hierarquizada. Nas palavras do autor,

Nas estruturas reticulares que definem uma administração deliberativa com frequência se acha em falta um cérebro e um sistema nervoso, que garantem o impulso e a continuidade das atuações. Para cobrir este frequente déficit necessitamos uma liderança mediadora que não se exerça desde a cúpula da pirâmide e sim do centro da rede; mas que se exerça (BRUGUÉ, 2004, p. 12, tradução nossa).<sup>9</sup>

<sup>7</sup> [...]la continuidad entre la APT y la NPG se manifiesta en diversas coincidências fundamentales: comparten el mismo principio de eficiencia instrumental, comparten la misma vocación racionalizadora, comparten las mismas segmentaciones y especializaciones orgânicas, y comparten los mismos déficit de flexibilidad y comunicación -tanto interna como externa.

<sup>8</sup> [...]pasa por considerar la posibilidad de producir confianza incidiendo en lo que algunos han identificado como sus tres momentos: la creación, la implementación y la consolidación.

<sup>9</sup> En las estructuras reticulares que definen una administración deliberativa a menudo se echa en falta un cerebro y un sistema nervioso que garanticen el empuje y la continuidad de las actuaciones. Para cubrir este frecuente déficit necesitamos un liderazgo mediador que no se ejerza desde la cúpula de la pirâmide sino desde el centro de la red; pero que se ejerza.

Note-se que ele se refere a essa estrutura como uma rede, ou seja, uma organização mais horizontalizada e flexível, na qual a mediação substitui a liderança centralizada. Esse será o tema da próxima seção, que pretende abordar o conceito de redes sociais sob uma perspectiva sociológica e sua aplicabilidade nos estudos organizacionais. De maneira especial no processo de formulação e implementação de políticas públicas pelo Estado.

## 2.2 Políticas Públicas e Gestão em Rede

A razão de existir da administração pública é o atendimento das demandas da sociedade, e ela o faz por meio da elaboração e execução de políticas públicas (BRUGUÉ, 2004). Sobre esse processo, denominado por Silva e Melo (2000) como *policy cycle*, os autores argumentam que é permeado por incertezas quanto a: (i) limitações cognitivas sobre os fenômenos sociais, que são complexos, e sobre o conjunto de disciplinas que os estudam; (ii) contingências que podem afetar o ambiente onde se implementam as políticas; (iii) possibilidade de ação discricionária dos agentes implementadores; e (iv) construção das políticas de forma idealizada pelas preferências individuais ou coletivas dos formuladores, podendo não representar o ideal da sociedade.

Demonstrada, então a complexidade desse processo, os autores defendem que é ingenuidade considera-lo de maneira linear, com a formulação precedendo a implementação, ou apenas recebendo os *feedbacks* dessa última, pois revela uma concepção *top down* deste, concebendo as mudanças ocorridas na implementação como erros dos agentes implementadores e desvios do plano original. Segundo eles, essa é uma visão com influência do modelo weberiano de burocracia e é francamente idealizada (SILVA e MELO, 2000). Sobre isso comentam que

Ela está ancorada em um *policy environment* caracterizado por informação perfeita, recursos ilimitados, coordenação perfeita, controle, hierarquia, clareza de objetivos, *enforcement* de regras perfeitas e uniformes, linhas únicas de comando e autoridade, além de legitimidade política e consenso quanto ao programa ou política (SILVA e MELO, 2000, p. 8).

Como já apresentado, a realidade social difere desse ideal, caracterizando-se por assimetria de informação, limitação de recursos, dificuldade de controle e coordenação das ações, além de um constante conflito de interesses.

Os autores apresentam, então, um modelo que propõe a formulação e a implementação das políticas públicas como um jogo, em que se consideram a componente política e a relevância de todos os atores envolvidos. Isso porque “o desenho estratégico das políticas deve incluir a identificação dos atores que dão sustentação à política e mecanismos de concertação e negociação entre tais atores” (SILVA e MELO, 2000, p. 13). Nessa perspectiva estratégica, o *policy cycle* assemelha-se a “redes complexas de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários que dão sustentação a política” (*Idem*), não tendo, portanto, um ponto definido de início, haja vista que a implementação também pode originar políticas, e a construção destas se dá de maneira difusa, com a interação dos diversos agentes.

Identifica-se aqui a relevância dos estudos sobre construção e análise de redes sociais nas organizações públicas, pois, de acordo com Martin (1991, *apud* MIZRUCHI, 2009),

O governo [...] não é uma instituição fixa e unitária, mas uma série de subunidades, muitas vezes operando em oposição umas às outras, cujos membros desenvolvem coalizões e disputas não apenas dentro das agências e entre elas, mas também com diversos agentes externos ao Estado (p. 135).

A partir desse entendimento propõe-se “compreender as relações sociais entre agentes dentro e fora das agências estatais para explicar o desenvolvimento da política governamental” (MIZRUCHI, 2009, p. 135).

Destaca-se, porém, que não é objetivo desse trabalho defender a substituição da burocracia pela gestão em rede no Estado. O argumento, em verdade, é que se busque estabelecer, dentro da burocracia existente, uma articulação entre as áreas responsáveis pela formulação e pela implementação de políticas públicas, visando ao melhor atendimento das demandas sociais, concorrendo para a maximização dos resultados e consequentes impactos na realidade da população. Como afirma Mintzberg (*apud* GIDDENS, 2009, p. 300) o que se assiste no cenário administrativo,

na realidade, é uma conversão da burocracia rígida em uma adocracia, que, em resumo, seria uma estrutura flexibilizada, organizada em função dos projetos em que está trabalhando. “Na verdade, tanto suas funções quanto sua composição estão em constante mudança!”.

Os estudos organizacionais sobre a Teoria Ator-Rede (TAR) são uma contribuição na busca de modelos mais alinhados com as mudanças sociais e econômicas ocorridas de maneira global nas sociedades (CAVALCANTI e ALCADIPANI, 2013). Sua aplicabilidade ao contexto das organizações tem sido objeto de estudo dos cientistas sociais que, a partir da década de 1970 “passam a estudar fluxos de informação como processos de formação de redes (*networking process*), oferecendo, assim, uma grande contribuição à teoria das organizações” (MARTES, 2009, p. 22). Castells, por sua vez, defende a aplicabilidade da TAR às organizações ao afirmar que “o “empreendimento em rede” é a forma organizacional mais adequada a uma economia global, informacional” (CASTELLS *apud* GIDDENS, 2005, p. 299). Assim, pretende-se, nessa seção, apresentar a revisão teórica a respeito desses estudos, visando a contribuir para a compreensão do tema e para a análise da pesquisa empreendida.

A partir dos anos 1960, um novo paradigma tecnológico se estabelece, provocando alterações no modo de produção e nas formas de organização do trabalho, a exemplo do ocorrido com o advento da eletricidade, que introduz o motor elétrico na sociedade industrial. Esse novo paradigma está baseado “na microeletrônica, nos computadores e na comunicação digital” (CASTELLS, 2005, p. 17) e apresenta-se como um facilitador para a emergência “de uma nova forma de organização social baseada em redes, ou seja, na difusão de redes em todos os aspectos da actividade na base das redes de comunicação digital” (*idem*).

Contudo, o próprio autor esclarece que, embora as mudanças tecnológicas sejam uma condição para o avanço dos formatos organizacionais em rede, sua existência não pode ser considerada o bastante para garantir tais arranjos. A existência de redes sociais pode, inclusive, ser evidenciada muito antes do advento da comunicação digital (CASTELLS, 2005). Em consonância com esse argumento, Cardoso (2005) escreve:

A hipótese para a análise da evolução social e do papel da Internet nessa evolução é que a Internet é uma ferramenta para a construção de projectos, no entanto, se ela for apenas utilizada como mais um meio de fazer algo que já fazemos, então, o seu uso será limitado e não necessariamente diferenciador face a outros media existentes (como por exemplo a televisão, no que diz respeito ao entretenimento e informação noticiosa) (p. 31-32).

É com base no entendimento dos autores que esse trabalho propõe o estudo dos modelos de gestão em rede sob uma abordagem que reconhece, porém não se limita à interface tecnológica das relações entre os atores organizacionais. O foco está sobre o processo organizativo adotado pelos agentes que compõem as três agências estudadas para construção de suas agendas, tendo em vista que há uma percepção de que se trata de atividades complementares e correlatas.

A partir dessa perspectiva, tem-se que o conceito de redes sociais remete a estruturas formadas por

um conjunto de participantes autônomos, unindo ideias e recursos em torno de valores e interesses compartilhados [...] e sua dinâmica está voltada para a perpetuação, a consolidação e o desenvolvimento das atividades dos seus membros (MARTELETO, 2001, p. 72-73).

Uma de suas características é o fato de prescindirem de uma forma de organização hierarquizada e vertical, já que “nas redes sociais, há valorização dos elos informais e das relações” (MARTELETO, 2001, p. 72). Reconhecem-se duas situações de formação de redes sociais, quando se analisa sob o prisma da intenção. Na primeira observa-se a formação de interações informais e cotidianas, como as relações de parentesco e vizinhança, por exemplo, que fazem parte da socialização dos indivíduos. A segunda, por sua vez, remete às interações que visam à busca de um interesse comum a determinado grupo. Nessa articulação ocorrem trocas de informações, recursos e conhecimentos que poderão contribuir para o alcance do objetivo coletivo (MARTELETO, 2010).

Ainda de acordo com a autora, lançar mão de uma análise de rede tem como objetivo buscar na estrutura definida graficamente por meio de modelos matemáticos ou recursos computacionais a explicação para os fenômenos observados na estrutura. Assim, o trabalho de análise procura levantar os padrões de

comportamento, suas condições de ocorrência e as respectivas consequências, assumindo os seguintes paradigmas:

1. A ARS é referenciada por uma perspectiva estrutural baseada em laços interligando atores sociais.
2. A ARS está fundamentada em dados empíricos sistematizados.
3. As redes são configuradas por representações gráficas.
4. O estudo das redes depende do emprego de modelos matemáticos e / ou computacionais (MARTELETO, 2010, p. 30).

Vale ressaltar que esses padrões de comportamento não estão relacionados ao que a autora chama de “atributos individuais (classe, sexo, idade, gênero)” (MARTELETO, 2001, p. 72), mas às relações dos indivíduos na estrutura da rede, bem como aos recursos de poder dos atores e ao papel do conhecimento e da informação nesse empoderamento (MARTELETO, 2001).

Acerca do empoderamento, MIZRUCHI (2009) relaciona o poder do qual um ator está revestido com a sua posição na rede, ou seja, se ele está em um lugar de centralidade ou de periferia na estrutura. É importante, contudo, ressaltar que as posições centrais e periféricas não estão relacionadas com o controle e nem com a capacidade de influência dos atores. O autor esclarece que esses lugares referem-se, sim, ao tipo de influência exercida. Os agentes em posição central são mais capazes de gerar coalizões, enquanto os que exercem influência local podem, dependendo da circunstância, exercer mais poder que aqueles localizados no centro, se o objetivo for mobilizar o grupo, por exemplo.

Mark Granovetter oferece uma contribuição aos estudos sobre as redes sociais com sua abordagem da força dos laços que sustentam as relações firmadas nas redes, analisando os recursos informacionais, financeiros e de outra ordem de que os atores dispõem, bem como o grau de coesão presente na estrutura. Para ele, a presença de interações mais frágeis e instáveis, chamadas de laços fracos, na estrutura de uma rede é algo benéfico, pois tem a capacidade de enriquecê-la com experiências diversas e, assim, promover a inovação. Ao contrário disso, as redes formadas por laços fortes, apesar de consolidadas, podem levar muito tempo para alcançar a inovação, uma vez que são mais uniformes, ou seja, os indivíduos que as

compõem possuem características semelhantes e pertencem a um mesmo grupo (KAUFMAN, 2012).

Nesse sentido, os “Laços Fracos” são vitais para a integração dos indivíduos à sociedade, e os sistemas sociais carentes de “Laços Fracos” serão fragmentados e incoerentes, novas ideias vão se espalhar lentamente, esforços científicos ficarão em desvantagem, e subgrupos separados por raça, etnia, geografia ou outras características terão dificuldade em chegar a um *modus vivendi* (GRANOVETTER, 1983, *apud* KAUFMAN, 2012, p. 208).

Essa argumentação é válida para ambas as tipologias de redes apresentadas por Marteleto (2010). E de maneira especial, no que tange à inovação, ela coopera para a compreensão sobre o quanto as organizações públicas podem ganhar com o modelo de gestão em rede. Isso, segundo Migueletto (2001) dá início a uma formalização das estruturas em rede, tendo em vista que as organizações enxergam nelas uma alternativa para o alcance de seus objetivos e sua preservação.

As organizações que se articulam em rede reconhecem que não podem alcançar determinados objetivos de forma isolada e necessitam somar seus recursos aos de outras organizações, como, por exemplo, informações, dinheiro, conhecimento, ou até mesmo, *status*, experiência e legitimidade (MIGUELETTO, 2001, p. 43).

Buscando caracterizar a gestão em rede, Gameiro (2000) afirma que ela pressupõe uma forma de organização que percebe sua estrutura “não como determinada ou determinante” (p. 2), uma vez que ela se modifica no tempo, em virtude da complexidade dos problemas e dos objetivos que ela se propõe a atacar. O autor ainda argumenta que as organizações estruturadas em rede “necessitam de ter processos dinâmicos e robustez adequada” (p. 8). Para isso, e também por isso, desenvolvem a capacidade de horizontalizar a burocracia de seus procedimentos e estreitar as suas relações nos ambientes interno e externo.

A classificação feita por Gameiro (2000) quanto aos tipos de relacionamentos em rede também contribui para a compreensão de como se operacionaliza a gestão em rede. Segundo ele, há dois enfoques para esses relacionamentos – intraempresa e interempresas. O primeiro se refere à configuração das relações estabelecidas entre os setores da organização para reduzir os entraves e a fragmentação da burocracia nas suas rotinas administrativas. Em relação ao segundo, ele afirma que diz respeito

às relações externas ao ambiente interno organizacional, objetivando a criação de arranjos estratégicos. Destaca-se que, nesse trabalho, serão abordadas as relações do primeiro tipo, considerando que a proposta aqui é estudar o modelo de gestão em rede no ambiente interno da SEE/MG. Ademais, entende-se que, para fazer frente às demandas sociais complexas, respondendo a elas com celeridade, é condição que o governo esteja internamente articulado em um modelo que favoreça sua atuação. Do contrário acredita-se que ele enfrentará dificuldades para agir de modo eficaz e poderá correr o risco de não transpor a zona do simples discurso.

Quanto à especificidade das organizações do setor público, especialmente no que tange aos seus objetivos estratégicos, Migueletto (2001) tem o cuidado de especificar que as redes formadas no setor privado, e as teorizações correlatas a elas, podem ser consideradas semelhantes àquelas formadas no setor público no nível da operacionalidade, ou seja, em se tratando de atividades administrativas. Segundo a própria autora,

[...] a analogia procede quando se trata de atividades nas quais impera a racionalidade instrumental, ou seja, a lógica da eficiência, mas quando se trata de ações em que predomina a racionalidade comunicativa, em busca da construção intersubjetiva da realidade, há diferenças claras, uma vez que na essência da política está o componente democrático e a equidade (MIGUELETTO, 2001, p. 17-18).

A autora afirma ainda que as características que aproximam o setor público da concepção de gestão em rede, além da necessidade de acompanhar as mudanças ocorridas na sociedade – que se encontra cada vez mais globalizada – e no mercado – com a mudança do paradigma industrial para o informacional, são a autonomia dos movimentos organizados em relação ao Estado e a interdependência dos atores políticos na esfera pública.

A multiplicidade de atores sociais influenciando o processo político, seja na decisão, execução ou controle das ações públicas, sinaliza para o florescimento de uma sociedade multicêntrica, na qual se organizam distintos núcleos articuladores de mobilização coletiva, que, por sua vez, alteram os nexos verticais entre estado e sociedade, baseados na regulação e subordinação, em direção às relações horizontais que privilegiam a diversidade e o diálogo (MIGUELETTO, 2001, p. 26).

Percebe-se, então, que essa autonomia não pressupõe ação isolada. Ao contrário, para que as demandas dos atores sociais alcancem legitimidade e sejam

incorporadas à agenda governamental é necessário que haja deliberação, negociação e consenso. Valores que orientam a atuação em rede, ao mesmo tempo em que são favorecidos e privilegiados por ela.

Vê-se, então, a relação entre a gestão em rede e a característica dos processos comunicacionais presentes nas organizações, sejam elas públicas ou privadas.

Bakhtin (1997) argumenta que a atribuição de sentido às práticas sociais e aos signos e símbolos compartilhados ocorrem por meio da comunicação verbal.

Os signos só emergem, decididamente, do processo de interação entre uma consciência individual e uma outra [...] A consciência só se torna consciência quando se impregna de conteúdo ideológico (semiótico) e, conseqüentemente, somente no processo de interação social (BAKHTIN, 2006, p. 32).

Por meio da discussão sobre os conceitos de polifonia e dialogismo, a obra do autor coopera para a compreensão dos processos de interação ideais para uma rede social. A polifonia é empregada para denominar a existência de diversas vozes, autônomas e independentes, que, pela verbalização de enunciados, compõem um discurso. O dialogismo, por sua vez, é definido como a interação entre os enunciados produzidos intencionalmente. É nesse processo que o discurso está sempre em construção e os sentidos são compartilhados, sem que se considere uma voz superior às demais, nem predominante.

Pires e Tamanini-Adames (2010, p. 66), afirmam que “para Bakhtin, a polifonia é parte essencial de toda enunciação, já que em um mesmo texto ocorrem diferentes vozes que se expressam, e que todo discurso é formado por diversos discursos”. As autoras ainda esclarecem que não se pode considerar polifonia e dialogismo como sinônimos. O dialogismo é a denominação do processo por meio do qual as vozes constitutivas da polifonia são colocadas em contato, produzindo enunciação após enunciação, em réplica às enunciações anteriores. Nesse processo horizontalizado pode-se mais facilmente colocar em prática os valores citados anteriormente – deliberação, negociação e consenso.

Essa referência a valores organizacionais que norteiam a ação dos agentes leva ao conceito que será abordado na próxima seção – a cultura organizacional, uma vez que é o campo de estudo que procura compreender as organizações como construtos sociais e, portanto, orientadas por crenças, valores e normas convencionados e compartilhados por seus membros. Nessa discussão buscar-se-á, também, demonstrar que é na cultura organizacional que se encontra a força motriz para promover a mudança de uma estrutura rígida e hierarquizada para outra que seja mais flexível e horizontalizada, ao mesmo tempo em que é ela, também, a responsável pelos entraves para essa mudança.

### **2.3 Gestão em Rede e Cultura Organizacional**

Para se chegar ao conceito de cultura organizacional é importante buscar a definição antropológica de cultura. O conceito utilizado é o de Geertz (2008), que considera seu entendimento da cultura como “essencialmente semiótico” (p. 4). Isso quer dizer que o autor assume o estudo da cultura como interpretativo, ou seja, enxergando a cultura como uma lente pela qual se pode compreender a realidade. Assim, ele entende cultura como

um padrão de significados transmitido historicamente, incorporado em símbolos, um sistema de concepções herdadas expressas em formas simbólicas por meio das quais os homens comunicam, perpetuam e desenvolvem seu conhecimento e suas atividades em relação à vida (Geertz 2008, p. 66).

Considerando que padrão é um termo importante no conceito apresentado, o autor esclarece que, para o contexto cultural, são tidas como padrões as conformações religiosas, filosóficas, estéticas, científicas e ideológicas. Geertz acrescenta, ainda, que a padronização à qual se refere na sua definição de cultura se manifesta na forma de uma programação, ou seja, “um gabarito ou diagrama para a organização dos processos sociais e psicológicos, de forma semelhante aos sistemas genéticos que fornecem tal gabarito para a organização dos processos orgânicos” (p. 123).

Outros termos relevantes no conceito apresentado por Geertz são a comunicação e a perpetuação dos padrões, dos conhecimentos e das atividades. Para a compreensão deles Marchiori (2008) acrescenta que as culturas “são produtos

naturais da interação social” (p. 76) e, por isso, influenciam e sofrem influência dos “sistemas e comportamentos de uma sociedade” (*Idem*). A autora prossegue argumentando que a apreensão do conteúdo nas “mais diferentes práticas sociais de organização” (p. 73) pode ser feita por meio de uma análise cultural, uma vez que as organizações, em geral, são fruto das interações sociais (MARCHIORI, 2008), ou seja, do processo de comunicação e perpetuação dos padrões de comportamento sobre os quais falou Geertz.

Percorrido esse caminho, parte-se, então, para a apresentação da concepção de alguns autores sobre o conceito de cultura organizacional. Considera-se que este conceito ajuda a compreender os fatores que favorecem e dificultam as mudanças nas organizações, principalmente as públicas.

Morgan (1996) trabalha com metáforas aplicadas às organizações, a fim de compreendê-las de maneira mais completa, visto que, por se tratar de um fenômeno social carregado de complexidade, não existe uma interpretação uníssona para essas estruturas (MARCHIORI, 2008). Entre essas metáforas está concepção da organização como uma cultura. O argumento do autor é que “estrutura organizacional, regras, políticas, objetivos, missões, descrições de cargos e procedimentos operacionais padronizados desempenham [...] uma função interpretativa” (p. 136), revelando os padrões por meio dos quais se pode conformar e compreender sua estrutura.

Sob essa óptica, Morgan (1996) refere-se à cultura como “um padrão de desenvolvimento refletido nos sistemas sociais de conhecimento, ideologia, valores, leis e rituais quotidianos” (p. 115). E exemplifica como esse conceito se aplica no contexto organizacional usando a realidade do Japão. Segundo ele, nesta nação que, por estar estabelecida tradicionalmente sobre o cultivo de arroz, valoriza a cooperação e a superação de obstáculos – como a falta de áreas para cultivo – e transferiu esses preceitos para as empresas nacionais, onde

Não existem ganhadores nem perdedores individuais. Sob tais circunstâncias, conformidade e tradição são encorajadas em relação ao oportunismo e individualidade. Respeito e dependência de um para com o outro são centrais ao tipo de vida. É este tipo de cultura de arroz que agora é visto na fábrica japonesa (p. 118-119).

O autor também apresenta os exemplos dos Estados Unidos e da Inglaterra para deixar claro que a realidade japonesa não é um caso isolado e, portanto, a cultura nacional, ou seja, os padrões de comportamento, os valores e as crenças de uma sociedade ou do grupo de empregados de uma organização, exercem influência na formação da sua identidade.

Porém, o processo de construção e compartilhamento da cultura nas organizações não se restringe apenas à influência do ambiente externo sobre a estrutura organizacional. Elas, como estruturas sociais, também são agentes na conformação da sociedade. Morgan (1996) afirma que as atividades exercidas pelos indivíduos e o setor de atuação das organizações das quais são membros acabam por delinear “semelhanças e diferenças [...] tão significativas como aquelas que se associam à identidade nacional” (p. 117). Percebe-se, assim, que a cultura de uma organização é formada por outras culturas que se formam no interior desta, em departamentos, em grupos de profissionais, etc. Ademais, observa-se que os modos de agir, vocábulos e outros valores e conceitos compartilhados transpõem o ambiente organizacional e passam a modificar e compor o contexto cultural de uma sociedade.

Marchiori (2008), ao analisar as definições de cultura organizacional recorrentes, afirma que elas giram em torno do compartilhamento e transmissão de sistemas de valores e crenças; do conhecimento coletivo dos membros da organização; das tradições; da identidade organizacional; das manifestações culturais, como rituais e heróis; do senso de propriedade da organização sobre sua cultura, e da manipulação da cultura para o alcance do sucesso organizacional. A autora conclui que essas definições consideram que a criação e a reprodução da cultura levam em conta a prática social como constructo das manifestações culturais e os ritos com eventos que reproduzem a cultura, tudo isso ocorrendo por meio das interações sociais.

Marchiori ainda apresenta um conceito próprio de cultura organizacional. Para ela,

cultura organizacional é o reflexo da essência de uma organização, ou seja, sua personalidade. Ela é essencialmente experimentada por seus membros de maneira conjunta, o que, sem sombra de dúvida, afeta a realidade

organizacional e a forma com que os grupos se comportam e validam as relações internas. Assim, *é preciso haver construção de significado/comunicação para que haja culturas em uma organização* (MARCHIORI, 2008, p. 94).

Vista sob essa ótica fica explícita a existência de uma relação entre a cultura organizacional e a comunicação nas organizações, como será abordado na próxima seção. Outra contribuição relevante para o conceito de cultura organizacional vem de Schein, tida como referência nos estudos sobre cultura organizacional (MARCHIORI, 2008). Segundo ele,

A cultura de um grupo pode ser definida como um padrão de pressupostos básicos compartilhados que foi aprendido por um grupo como a resposta aos seus problemas de adaptação externa e integração interna, que tem funcionado bem o suficiente para ser considerado válido e, assim, ser transmitido para os novos membros com a maneira correta de perceber, pensar e sentir em relação aos seus problemas (SCHEIN, 2004, p. 17, tradução nossa).<sup>10</sup>

Schein baseia seu conceito na existência de consenso entre o grupo, sendo esse aspecto considerado como uma fraqueza da sua definição de cultura organizacional, uma vez que o surgimento de conflito pode ser considerado uma força motriz para o desenvolvimento e a mudança organizacional (MARCHIORI, 2008). Esse último aspecto, ou seja, a promoção da mudança organizacional é considerada importante por Morgan (1996), que ressalta ser a contemplação dele uma das forças da metáfora da cultura empregada no estudo das organizações. De acordo com ele, o olhar sobre a mudança nas organizações frequentemente se volta para as tecnologias, para a estrutura e a capacitação e motivação dos empregados, quando não se pode ignorar a dimensão dos valores que orientam a ação, ou seja, a cultura organizacional.

No que tange a qualquer organização pública tanto no Brasil, como em qualquer outro lugar, a dimensão cultural também se apresenta como um componente importante. Ela assume um peso considerável, assumindo-se que o aspecto político – relacionado à deliberação, ao compartilhamento de interesses e de crenças e valores – tem destaque no seu ambiente. Carbone (2000) afirma que, embora o

---

<sup>10</sup> The culture of a group can now be defined as *a pattern of shared basic assumptions that was learned by a group as it solved its problems of external adaptation and internal integration, that has worked well enough to be considered valid and, therefore, to be taught to new members as the correct way to perceive, think, and feel in relation to those problems.*

Brasil tenha uma história de pouco mais de 500 anos e, portanto, suas organizações, incluindo as públicas, também sejam recentes se comparadas com as de outras culturas, esse período “é suficiente para gerar um *modus operandi* próprio” (p. 1), um padrão de comportamento aceito pelos agrupamentos organizacionais, uma cultura própria de cada estrutura.

O autor argumenta, ainda, que a cultura organizacional do setor público no país é caracterizada pelos traços culturais da sociedade, construídos desde a colonização. Assim, tem-se que a administração pública está permeada pela hierarquia, o forte apego às normas, personalismo, tendência à centralização administrativa e de tomada de decisões. Por isso, Guimarães (2000) conclui que, para inovar a administração pública brasileira “são necessários o rompimento com os modelos tradicionais de administrar os recursos públicos e a introdução de uma nova cultura de gestão” (p. 127). Demonstra-se, então, para além do que já foi apresentado sobre a validade do conceito de cultura organizacional e sobre sua aplicabilidade a todos os tipos de organizações, a pertinência e o lugar dessa discussão também para as organizações do setor público.

Outro ponto a ser destacado é a relação entre a cultura das organizações públicas e a gestão em rede. Para se compreendê-la, é preciso reconhecer que a forma como uma organização se estrutura para realizar seus processos rotineiros, bem como para produzir bens e serviços, e tomar decisões, é um reflexo da sua cultura. Assim, uma gestão centralizada ou voltada para a liderança e a mediação, uma estrutura hierárquica rígida ou flexibilizada, um ambiente interno compartimentado e sem interação ou uma atuação em equipes multidisciplinares, multisetoriais e de diversos saberes, são escolhas guiadas pelo contexto cultural no qual cada organização, pública ou privada, está imersa.

Ao olhar para o setor público brasileiro, a conclusão a que se pode chegar é que existe um entrave à atuação da gestão pública dentro do modelo de rede, pois, conforme afirmam Pires e Macêdo (2006, p. 96), os aspectos que distinguem as organizações públicas das demais – “apego às regras e rotinas, supervalorização da hierarquia, paternalismo nas relações, apego ao poder, entre outras” – exercem impacto considerável “na definição dos processos internos, na relação com

inovações e mudança, na formação dos valores e crenças organizacionais e políticas de recursos humanos”.

Portanto, diante de uma estrutura acostumada ao trabalho compartimentado, tendendo “a um processo de insulamento” (GUIMARÃES, 2000, p. 127), espera-se que a introdução de um novo modo de condução do processo de delineamento das ações que convergirão para o alcance de resultados com as políticas públicas necessite de um trabalho de mudança do *modus operandi* ao qual se refere Carbone (2000). Segundo Guimarães (2000), trata-se do “rompimento com os modelos tradicionais de administrar os recursos públicos e a introdução de uma nova cultura de gestão” (p. 127). O que, no contexto da gestão em rede, implica em compartilhamento de informações entre áreas afins para evitar ações sobrepostas, além de cooperar para o planejamento de objetivos comuns e ações complementares, mais adequadas para o alcance desses objetivos.

Resgatando o pensamento de Marchiori (2008), de que “*é preciso haver construção de significado/comunicação para que haja culturas em uma organização*” (p. 94) e, tendo em vista a afirmação de Marteleto (2001) sobre o fato de que uma estrutura de rede tem sua dinâmica “voltada para a perpetuação, a consolidação e o desenvolvimento das atividades dos seus membros” (p. 72-73), pode-se identificar: (i) a relação entre a cultura de uma organização, sua construção, perpetuação e mudança com as interações comunicacionais estabelecidas entre seus membros e (ii) a influência da cultura organizacional para a construção e atuação de uma rede, por meio dos fluxos comunicacionais e dos discursos socialmente construídos. Com esse concatenamento em mente, passa-se à seção seguinte, na qual será demonstrada a relação entre comunicação e cultura organizacional.

## **2.4 Comunicação e cultura organizacional**

Martino (2001), afirma que o termo comunicação é caracterizado por uma polissemia. Várias áreas do conhecimento se utilizam dessa palavra para designar fenômenos por elas estudados. O autor se utiliza do que ele chama de “taxionomia rudimentar” (MARTINO, 2001, p. 54) e apresenta três macrodomínios nos quais a

comunicação é utilizada para definição de fenômenos: os domínios dos “Seres Brutos, Seres Orgânicos e o Homem” (MARTINO, 2001, p. 54).

Em todos os domínios, o termo tem o sentido de por em relação, transmitir, trocar. No entanto, é no domínio do Homem que a comunicação assume sua forma intrigante e merecedora de estudo. É aí que se encontra o sentido simbólico da palavra, no qual o processo se dá sem a presença de objetos palpáveis. Nesse domínio, o que é colocado em relação, transmitido ou trocado são pensamentos, ideais, valores, culturas. Ou seja, as consciências é que se colocam em relação.

Para este domínio, comunicar tem o sentido de tornar similares e simultâneas as afecções presentes em duas ou mais consciências. Comunicar é simular as consciências de outrem, tornar comum (participar) um mesmo objeto mental (sensação, pensamento, desejo, afeto) (MARTINO, 2001, p. 57).

Dowbor (2001), para quem a comunicação no domínio humano tem o significado de “colocar em comum, dar ao outro alguma coisa que não deixa também de ser nossa” (DOWBOR, 2001, p. 291), leva a uma compreensão do conceito como compartilhamento de ideias e valores, fazendo com que o ato de os indivíduos se comunicarem uns com os outros lance “entre si uma ponte de coisas comuns (conhecimentos, crenças, desejos, etc.)” (*Idem*). Assume-se, portanto, para esse trabalho, a comunicação sob uma perspectiva relacional, que propõe “a comunicação como um processo de produção e compartilhamento de sentidos entre sujeitos interlocutores; processo sempre marcado pela situação de interação e pelo contexto sócio histórico” (FRANÇA e MAIA, 2003, p. 188).

Teóricos contemporâneos do campo da comunicação organizacional têm se dedicado ao estudo dessa abordagem relacional. Putnam, Philips e Chapman (2004) apresentam uma proposição que admite três modos de compreender a relação entre organização e comunicação: “*contenção, produção e equivalência*” (p.77). Eles esclarecem que a primeira enxerga a comunicação como algo contido na organização, necessário para sua manutenção, enquanto a segunda proposta eleva a comunicação à condição de produtora da organização, ou o contrário. Assim, observa-se uma relação cíclica, na qual não se percebe quem vem primeiro – a

comunicação ou a organização. Por fim, a terceira abordagem apresenta uma perspectiva chamada pelos autores de “mais radical”, haja vista que

Trata a comunicação e a organização como uma só entidade ou como um só fenômeno, expresso de modos diferentes. Em outras palavras, comunicação é organização, e organização é comunicação: os dois processos são isomórficos (PUTNAM, PHILIPS e CHAPMAN, 2004, p. 77-78).

Embora radical, a abordagem de equivalência é pertinente e compreensível quando se observam os conceitos de organização apresentados por Morgan (1996) e Kunsch (2003). Ambos defendem que a organização é constituída por relações e processos que estabelecem uma ordem e um sentido para o trabalho a ser realizado. Assim como ocorre com as sociedades, as organizações só ocorrem nos processos comunicativos, uma vez que elas não são estruturas físicas, mas simbólicas, criadas por pessoas. “O indivíduo percebe que existe correspondência entre os significados por ele atribuídos ao objeto e os significados atribuídos pelos outros, isto é, existe o compartilhar de um senso comum sobre a realidade” (FLEURY, 1996, p. 17). Quando esse compartilhamento de sentidos deixa de existir ou torna-se inviável, toda e qualquer estrutura social desintegra-se.

Taylor et al. (1996) defendem que a base da organização está em um constante movimento de tradução das conversações em textos e dos textos em conversação. O texto são os discursos de todo tipo que ocorrem na organização, e a conversação o ato de estabelecer o diálogo entre esses discursos e deles apreender significados. É importante ressaltar que essa apreensão de significados – interpretação – não está isenta da influência do universo simbólico dos indivíduos envolvidos no processo de tradução. “É nessa dialética de conversação e texto que a organização ocorre. A conversação é mediada pelo texto, o texto pela conversação. Há o que nós chamamos de uma dupla tradução: do texto para a conversação e da conversação para o texto” (p.4, tradução nossa).<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> It is in this dialectic of conversation and text that the organizing occurs. The conversation is mediated by text, the text by conversation. There is what we call a double translation: from the text to the conversation and the conversation to the text.

Assim, pode-se apreender a comunicação como o processo através do qual o trabalho se organiza, os papéis se definem e os acordos sociais para a execução das atividades se firmam, constituído uma organização.

Por isso, precisamos mostrar como a organização emerge na comunicação de duas maneiras, como uma compreensão compartilhada em maior ou menor grau, e como uma representação dinâmica dos relacionamentos onde as identidades e os papéis são negociados [...] Não estamos dizendo que não existe organização, apenas que ela não é uma “coisa” objetiva. Ela é criada e recriada nas interpretações intrínsecas à comunicação [...] (TAYLOR et al., 1996, p.4-5, tradução nossa).<sup>12</sup>

Por fim, percebe-se que as organizações são, ao contrário do que possa parecer quando se observa as estruturas físicas e os objetos por elas criados, um fenômeno social que ocorre por meio das interações simbólicas entre os indivíduos, tornando-os coesos e direcionados para o alcance de objetivos comuns. Além disso, eles compartilham ideais, valores e crenças – palavras muito comuns quando se fala de cultura, mais especificamente de cultura organizacional.

Pode-se afirmar que a comunicação e a cultura estão tão intimamente ligadas que se torna até difícil dissociá-las. Isso ocorre também nas organizações. Freitas (2004) afirma que “o comportamento comunicativo em qualquer organização investigada define a cultura organizacional que se transmite nas imagens de pessoas, objetivos, nas linguagens utilizadas, enfim na cultura que é comunicação e na comunicação que é cultura” (p. 42). Mas como essa ligação ocorre? No processo de criação das organizações por meio da comunicação já descrito anteriormente.

A atribuição dada à cultura por Srour (1998), de ser “o cimento que procura unir todos os membros em torno dos mesmos objetivos e dos mesmos modos de agir” (p. 175) se assemelha àquela dada por Taylor et al. (1996) à comunicação, quando afirmam que é por meio dela que as organizações se constituem, com a ocorrência da dupla tradução do texto em conversação e da conversação em texto. Ou seja, pelo compartilhamento do sentido do que é organização. Assim sendo, fica mais

---

<sup>12</sup> We therefore need to show how the organization emerges in the communication in two ways, both as a more or less shared understanding, and as a dynamic playing out of relationships where identities and roles get negotiated [...] We are not saying there is no organization, just that it is not an objective “thing.” That it must be born and recreated in the equivocal interpretations that are intrinsic to communication [...]

evidente o que Freitas (2004) quer dizer quando estabelece a relação cíclica e recíproca entre comunicação e cultura.

Outros autores compartilham dessa perspectiva sobre o entrelaçamento entre cultura organizacional e comunicação. Fleury (1996) declara que “a comunicação constitui um dos elementos essenciais no processo de criação, transmissão e cristalização do universo simbólico de uma organização” (p. 24), ou seja, do seu “cimento” social (SROUR, 1998, p. 175) – a sua cultura.

Freitas (2004) apreende a comunicação como a expressão do modo de pensar a organização e a cultura como o modo de se fazer as coisas no interior dela. “Na interação e no modo de comunicação transparecem as relações de poder, onde texto e contexto complementam-se em harmonia. Os elementos vocais, os espaços, o vestuário, os móveis, os rituais, enfim o *savoir vivre* exprime o *savoir faire*” (p. 40).

E acrescenta:

Portanto, é na análise todo documento escrito, de toda palavra pronunciada que vamos encontrar o agir, o pensar e o sentimento dos indivíduos nas organizações. O tema da comunicação deve merecer prioridade entre os especialistas do comportamento organizacional se partirmos de constatações óbvias do que o ser humano é um ser de desejo e pulsão, um ser simbólico e um ser espaciotemporal, que, pelas relações mantidas com o outro, realiza o *jogo de identificações*, introspecção, projeção, transferência (FREITAS, 2004, p. 39).

Outra vertente é a que explora a comunicação como um aspecto que concorre para a disseminação e manutenção da cultura. Ela se operacionaliza por meio da comunicação interna, que é a modalidade da comunicação organizacional que mais afeta a cultura corporativa, uma vez que ela é que tem como objetivo os membros da organização – os indivíduos inseridos no ambiente em que as interações simbólicas ocorrem intensamente. Além disso, são os membros da organização que a constroem por meio da comunicação entre eles (BARICHELLO; POZZOBON; RIBEIRO, 2002). Com esse ponto de vista concorda Johann (2004):

A comunicação – seja ela de carácter interpessoal ou organizacional – é um dos mais importantes vetores de propagação/sedimentação da cultura porque abarca toda sorte de mensagens trocadas entre pessoas e grupos, independentemente da linguagem ou do código escolhido, do tipo de canal usado, de o conteúdo ter origem formal ou informal ou de obedecer a um

sentido ascendente ou descendente na estrutura hierárquica da empresa (p. 76).

Por fim, nota-se que o imbricamento entre a comunicação organizacional e a cultura corporativa está expresso em todo o imaginário construído pelas organizações, a fim de gerar a coesão entre seus membros e garantir a coordenação de suas atividades.

A energia controladora do comportamento, a sutileza das regras não escritas, a referência do grupo de pares e sua reprodução são exemplos de como os indivíduos são ressocializados na organização. Integrando novas configurações culturais alimentadas pela sociedade em geral, buscando criar um *completeness sense*, manejando a dimensão simbólica mediante a construção de heróis que tornam o sucesso crível e atingível, bem como de rituais de consagração, a cultura organizacional de certa forma institucionaliza a magia (FREITAS, 2006, p. 97).

Marchiori (2008) observar que “a comunicação é vista como um processo de sustentação da organização” (p. 140), por meio do qual o indivíduo nela inserido satisfaz sua necessidade de “atribuir um sentido para seu mundo, trabalhar para sobreviver, relacionar-se com outros, formar identidade, administrar emoções, engajar-se em outras culturas” (p. 144), por meio do que a autora chama de *makesensing*. Desse modo, Marchiori chama atenção para o papel estratégico da comunicação, como processo que tem a capacidade de modificar a cultura organizacional, ou seja, conduzir os indivíduos a uma maneira diferente de enxergar a estrutura da organização e conceber os seus processos. Identifica-se, então, a força da cultura e da comunicação nas organizações, tanto públicas quanto privadas, para potencializar a sua estruturação em modelos mais flexíveis e descentralizados, como a gestão em rede.

Para a pesquisa realizada à luz do arcabouço teórico delineado fez-se a escolha pelo recorte de três programas da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais (SEE/MG) – o Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Básica (SIMAVE), a Escola de Formação e Desenvolvimento Profissional de Educadores de Minas Gerais (Magistra) e o Programa de Intervenção Pedagógica (PIP). A próxima seção tem como propósito situar esses programas na estrutura da SEE/MG e fazer uma breve descrição de cada um.

## 2.5 PIP, SIMAVE e Magistra- caracterização do objeto de estudo

A SEE/MG é o órgão do governo estadual responsável pela organização e gestão do sistema público de educação. Sua atuação é orientada pelo propósito de “desenvolver e coordenar políticas públicas de educação básica, inclusivas e de qualidade, garantindo plenas condições de funcionamento da rede pública, em especial da rede estadual, promovendo a formação integral dos estudantes, com vistas ao exercício da cidadania e à inserção no mundo do trabalho” (MISSÃO..., 2015). A estrutura formal da Secretaria está estabelecida na Lei delegada nº 180 de 20 de Janeiro de 2011 - dispositivo pelo qual foi promovida a atual organização do Poder Executivo de Minas Gerais, e pelo Decreto nº 45.849 de 17 de Dezembro de 2011, que trata de maneira específica da sua estrutura de funcionamento.

Para o cumprimento da sua missão, a SEE/MG tem suas atividades distribuídas em quatro subsecretarias – Administração do Sistema Educacional, Desenvolvimento da Educação Básica, Gestão de Recursos Humanos e Informações e Tecnologias Educacionais. Estas, por sua vez, se desdobram em quinze superintendências e trinta e quatro diretorias. Além disso, subordinadas diretamente ao gabinete da Secretaria, estão as Superintendências Regionais de Ensino e a Escola de Formação e Desenvolvimento Profissional de Educadores de Minas Gerais. E, com *status* de suporte e assessoramento, há as Assessorias de Apoio Administrativo, Comunicação Social, Planejamento, Relações Institucionais, Jurídica e a Auditoria Setorial. Nesse contexto são desenvolvidas as políticas públicas de educação do Estado, entre elas as que estão voltadas para a avaliação, a capacitação e a intervenção pedagógica, objetivos do SIMAVE, do PIP e da MAGISTRA, respectivamente, como será apresentado com maior detalhamento a seguir.

O Sistema Mineiro de Avaliação da Educação Básica (SIMAVE), programa vinculado à Superintendência de Avaliação Educacional, foi criado pela Resolução nº 104 de 2000, atendendo ao objetivo de subsidiar o Estado com informações que permitam empreender mudanças que contribuam para o aumento da qualidade da educação. Inicialmente o Sistema contava apenas com o Programa de Avaliação da Rede Pública de Educação Básica (PROEB), que avalia a proficiência dos alunos do 5º e do 9º ano do ensino fundamental e do 3º ano do ensino médio em matemática e

português. Em 2005 foi incorporado o Programa de Avaliação da Aprendizagem (PAAE) - constituído de um banco virtual de questões que os professores podem utilizar para avaliar o rendimento de seus alunos e, em 2006, o Programa de Avaliação da Alfabetização (PROALFA), que aplica avaliações de proficiência em língua portuguesa de forma amostral, para os alunos do 2º e 4º anos do ensino fundamental, de maneira censitária para os alunos do 3º ano do mesmo nível, e para aqueles que apresentaram baixo desempenho em avaliação anterior (MINAS GERAIS, 2014). Considera-se que as avaliações do SIMAVE ocorrem em duas dimensões - uma interna e outra externa. A primeira diz respeito ao PAAE, cuja periodicidade é definida pelo professor e tem o propósito de identificar os pontos do conteúdo trabalhado em sala de aula que necessitam de maior atenção. Assim, obtém-se um diagnóstico que possibilita as intervenções pedagógicas imediatas. A segunda dimensão corresponde ao PROEB e ao PROALFA que, realizados anualmente, oferecem suporte para o professor conhecer as deficiências dos alunos em relação à série anteriormente cursada pelos seus alunos e para a condução das políticas de educação do Estado (SISTEMA..., 2013).

Para a construção das metodologias de avaliação e produção dos resultados, o SIMAVE atua em parceria com o Instituto Avaliar para a realização do PAAE, com o Centro de Alfabetização, Leitura e Escrita (Ceale) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e o Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação (CAEd) da Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF) para realizar o PROALFA, e novamente com o CAEd para o PROEB (SISTEMA..., 2013).

As provas são construídas com base na matriz de referência, composta de “um conjunto de descritores que mostram as habilidades que são esperadas dos alunos em diferentes etapas de escolarização” (MATRIZES..., 2015). E os resultados são expressos na forma de uma escala de proficiência, “que revela níveis de desempenho dos alunos em um continuum que compreende desde o nível mais baixo até o mais alto” (MINAS GERAIS, 2009, p. 25). A partir dessa análise, os alunos são classificados em três padrões de desempenho (MINAS GERAIS, 2014):

- Baixo: alunos acertam apenas as questões que precisam de conhecimentos basilares para ser respondidas. Seu desenvolvimento é considerado incipiente em relação à matriz de referência para a série cursada.

- Intermediário: alunos apresentam as habilidades consideradas essenciais, conforme a matriz de referência, pois conseguem responder às questões que exigem domínio quantitativo e qualitativo dos conhecimentos de sua série. Encontram-se aptos a avançar no processo de escolarização.
- Recomendado: alunos apresentam conhecimento consolidado do conteúdo lecionado na série e conseguem responder às questões de maior complexidade e com menor percentual de acerto. Devem ser estimulados com desafios para não perderem o entusiasmo com a escola.

A comunicação dos resultados obtidos com as avaliações para professores e gestores escolares é feita anualmente por meio da publicação e distribuição de uma coleção de revistas que contém a análise dos dados, as classificações dos alunos e os apontamentos sobre os pontos de fragilidade na aprendizagem de cada série, nas disciplinas avaliadas – língua portuguesa e matemática. Acrescenta-se que as bases de dados são armazenadas pelo CAEd, a quem a Secretaria solicita o fornecimento destes quando necessita.

No que tange à capacitação dos servidores da Educação, a SEE/MG, conforme disposto na Lei Delegada nº 180 de 2011, art. 178, XII, exerce esse papel por meio da Escola de Formação e Desenvolvimento Profissional de Educadores de Minas Gerais – a Magistra, que tem como objetivos

promover a formação e a capacitação de educadores, de gestores e demais profissionais da Secretaria Estadual de Educação (SEE), nas diversas áreas do conhecimento e em gestão pública e pedagógica. Além disso, visa ao fortalecimento da capacidade de implementação de políticas públicas de educação (O QUE É..., 2015).

A Magistra busca oferecer para os profissionais das redes estadual e municipal do Estado cursos que proporcionem a concepção de um caminho para a construção do conhecimento na escola de forma colaborativa e respeitando as especificidades regionais. Espera-se fornecer aos participantes condições para que estes ensinem mais e melhor e que sejam agentes multiplicadores do conhecimento construído nos cursos e nas demais ações desenvolvidas. Por se tratar de uma estrutura voltada à capacitação e ao desenvolvimento daqueles que são responsáveis por desenvolver

as políticas educacionais, a Magistra tem como slogan “A Escola a Escola”. Sua atuação pode ser resumida nos programas e ações a seguir:

- Congresso anual de práticas educacionais da rede pública do estado de Minas Gerais, no qual se compartilham as experiências exitosas de professores e da Secretaria. Os trabalhos apresentados são reunidos em anais publicados e distribuídos no Estado.
- Rede mineira de formação de educadores, composta por universidades e instituições das redes pública e privada, bem como aquelas sem fins lucrativos, que atuam na formação, no desenvolvimento de metodologias de ensino e de avaliação. O credenciamento das instituições à rede é feito por meio de decreto estadual.
- Plataforma virtual de aprendizagem, que torna a Magistra acessível em diferentes localidades e contextos.
- Mobilidade do profissional da educação, que propõe o intercâmbio de professores pelo período de cinco dias, a fim de que eles passem pela imersão em realidades diferentes, permitindo a interlocução e a troca de conhecimentos.
- Rede de bibliotecas, cujo objetivo é estabelecer a biblioteca como espaço de conhecimento e interação para os professores.
- Projeto: laboratório de produção de materiais didáticos, constituído por estudantes de graduação de diferentes instituições de ensino, que desenvolvem atividades e materiais para dar suporte às ações da Magistra.
- Rodas de conversa realizadas com as equipes da Secretaria e com os dirigentes, tendo a participação de pesquisadores das temáticas educacionais. O objetivo é promover a reflexão e estimular o debate sobre o contexto educacional brasileiro.
- Relações institucionais de boa vizinhança, por meio das quais a Magistra busca se aproximar das escolas em seu entorno, visando à promoção de parcerias e criação de projetos experimentais (PROGRAMAS..., 2012).

Para contemplar as necessidades de formação continuada dos profissionais da Educação no sistema estadual de ensino, a Magistra se estrutura em uma Secretaria Geral e em três Coordenadorias – Certificação Ocupacional, Ensino e de Programa

de Formação e Desenvolvimento Profissional. Como a sua atuação visa ao atendimento de um público que não está concentrado apenas no órgão central, necessita de uma estrutura que ofereça os ambientes necessários ao desenvolvimento das ações. Assim, encontra-se localizada no bairro Gameleira, onde funcionava a SEE/MG antes da transferência para a Cidade Administrativa. Além disso, contou, durante os anos de 2013 e 2014, com um termo de cooperação firmado com a FUNDEP, tendo em vista a natureza de suas atividades, que envolvem contratação de cursos cuja necessidade é de mão de obra específica – processo dificultado se tiver que ocorrer conforme a Lei nº 8666/ 1993.

Por fim, tem-se o programa desenvolvido pela Secretaria para atender à necessidade de acompanhamento pedagógico nas escolas, visando à melhoria na proficiência dos alunos – o Programa de Intervenção Pedagógica/Alfabetização no Tempo Certo (PIP/ATC), vinculado à Superintendência de Desenvolvimento da Educação Infantil e Fundamental, por sua vez subordinada à Subsecretaria de Desenvolvimento da Educação Básica. Este tem como um dos seus objetivos, à garantia de alfabetização dos alunos do 1º ciclo do Ensino Fundamental. Para isso, o Programa surgiu da necessidade de dedicar maior atenção aos alunos desse ciclo, uma vez que as crianças ingressam nas escolas da rede pública estadual com seis anos de idade (MINAS GERAIS, 2013). Ademais, os resultados do PROALFA 2006 – primeiro ano de realização do exame – apontaram que menos de 50% dos alunos matriculados no 3º ano do Ensino Fundamental havia alcançado o patamar de alfabetização e letramento (MINAS GERAIS, 2014).

Com base nesse contexto, o PIP/ATC definiu como meta que toda criança chegue ao final do 1º ciclo, quando geralmente ela está com oito anos de idade, sabendo ler e escrever. Inicialmente, em 2007, o Programa foi implementado nos primeiros anos do Ensino Fundamental – 1º ao 5º ano, atendendo às 12 SRE do Grande Norte<sup>13</sup>, devido ao fato de que suas escolas estavam em pior situação nos resultados do PROALFA. Ao longo dos anos expandiu-se para as demais superintendências regionais de ensino e foi estendido para os anos finais – 6º ao 9º - em 2012. Em

---

<sup>13</sup> O Grande Norte é o nome dado ao conjunto de 12 SRE, que são: Almenara, Pirapora, Janaúba, Januária, Araçuaí, Teófilo Otoni, Governador Valadares, Montes Claros, Paracatu, Guanhães, Diamantina e Curvelo.

2013, o Governo do Estado propôs que o PIP/ATC fosse estendido às escolas públicas dos municípios de Minas, firmando parcerias com as Secretarias Municipais de Educação (MINAS GERAIS, s.d.).

O PIP/ATC se concretiza nas escolas, mas envolve toda a estrutura da educação no Estado. Ao órgão central, ou seja, à SEE/MG, compete gerir o Programa, orientar e acompanhar o trabalho das superintendências regionais de ensino (SRE) e das secretarias municipais de educação (SME), auxiliando com a produção de material didático, sugerindo estratégias de intervenção pedagógica e atendendo à necessidade de formação continuada. As SRE e as SME, por sua vez, atuam junto às escolas dando o suporte e fazendo o acompanhamento do Programa, coordenando as formações continuadas e colaborando com propostas de intervenções (MINAS GERAIS, 2013).

Dentro das escolas, os professores são os responsáveis por fazer a apropriação dos resultados das avaliações internas e externas de seus alunos, para utilizá-las no aprimoramento de suas práticas pedagógicas, discutindo e planejando mudanças com os colegas e a comunidade. Ao mesmo tempo deve empregar os conhecimentos apreendidos nas ações de formação continuada promovidas pela SEE/MG e pelas SRE. Em geral, pode-se resumir o fluxo do PIP/ATC no dia a dia da escola da seguinte maneira:

1. O professor conhece o desempenho dos seus alunos através das avaliações externas.
2. Equipes pedagógicas interpretam os resultados e discutem as melhores práticas de ensino junto aos especialistas e em reuniões de professores.
3. Professor ajusta práticas de ensino às necessidades de seus alunos.
4. Alunos demonstram crescimento no desempenho das capacidades básicas nas avaliações internas.
5. Professor mais seguro segue aprimorando seu ofício (MINAS GERAIS, 2013, p. 9).

Para tornar mais concreta a efetivação do Programa nas escolas, dois dias no ano letivo são reservados para a construção do Plano de Intervenção Pedagógica e para sua apresentação e discussão com a comunidade: o Dia “D”. Neste dia, toda escola deve fazer a diferença e toda a comunidade deve ser convocada a participar. O primeiro consiste no esforço de análise dos resultados de avaliação e discussão dos

mesmos pelos professores e a equipe pedagógica, seguido da reflexão sobre as estratégias pedagógicas a serem adotadas em cada escola. O segundo ocorre em um sábado, quando a comunidade é convidada a comparecer à escola para conhecer o Plano de Intervenção Pedagógico proposto e sugerir modificações e acréscimos a ele (MINAS GERAIS, 2014).

A partir da caracterização feita, identifica-se que existe entre os três programas uma complementaridade, que se revela na apropriação dos resultados das avaliações do SIMAVE pelo PIP/ATC e no fato de que para que este último aconteça faz-se necessária, entre outras ações, a formação continuada dos professores, gestores e equipes pedagógicas. Pode-se afirmar, então, por esse conhecimento descritivo inicial, que a atuação conjunta e integrada desses programas seria profícua. Caberá, portanto, analisar, por meio dos resultados da pesquisa empreendida, cuja metodologia será descrita no próximo capítulo, a ocorrência dessa interação.

### III METODOLOGIA

O trabalho proposto é um estudo de caso e, portanto, demandou pesquisa de caráter exploratório, uma vez que está entre seus objetivos específicos apreender as impressões dos gestores e outros atores estratégicos do PIP, do SIMAVE e da Magistra sobre o nível de integração existente e aquele necessário entre suas equipes. Também busca obter outras impressões como aquelas não expressas nos documentos e legislações pertinentes aos três programas que constituem o objeto deste estudo. E, além disso, identificar as interações formais existentes entre eles, ou seja, as que estão previstas nos documentos de sua constituição e nas demais produções da SEE/MG.

Para se empreender as análises da documentação e dos dados obtidos com as demais técnicas de pesquisa, foi realizada uma revisão teórica, para só então discutir os conceitos envolvidos e os resultados obtidos com o trabalho de campo.

A pesquisa documental foi empreendida a fim de obter informações sobre os programas em foco, como período de sua instituição, normas de operação e interações formais previstas entre eles. Esta documentação forneceu o desenho da estrutura de relações entre essas agências internas da Secretaria e como deve ser o processo de interação entre elas. Os documentos formais permitiram ter acesso aos mecanismos legais que deveriam pautar a relação entre os referidos programas. A posse destes documentos exigiu a utilização, principalmente, do método qualitativo de pesquisa para análise. E a utilização dos documentos formais e informais possibilitou a comparação entre o desenho e a implementação dos processos de relações internas entre as agências da referida Secretaria.

Quanto à interação e à construção do desenho dos fluxos comunicacionais existentes entre o PIP, o SIMAVE e a Magistra, estas foram analisada através da aplicação de questionários semiestruturados para os gestores e os demais atores estratégicos destes. Estes questionários permitiram a obtenção de dados que

possibilitaram a exploração da informação tanto na metodologia de análise de redes quanto na de análise de discurso.

A análise de redes é uma metodologia empregada pelas ciências sociais para representar graficamente as interações existentes entre indivíduos ou organizações, bem como a maneira de estruturação dessas relações travadas entre os atores em diferentes contextos (MARTELETO e TOMAÉL, 2005). Por meio de informações qualitativas obtidas com os entrevistados foram construídas planilhas em forma de matrizes idênticas, que relacionavam os respondentes com os demais atores aos quais se referiram como resposta a questões sobre o seu relacionamento e acesso aos membros e às informações da sua própria equipe e das equipes dos outros dois programas em estudo. Os dados tabulados alimentaram o *software* de análise de redes *Ucinet* para a obtenção dos diagramas de rede e das medidas de centralidade destes.

A análise de discurso, por sua vez, busca compreender, por meio das falas dos atores, em resposta aos questionamentos feitos sobre o assunto em questão, suas impressões e os sentidos compartilhados entre eles (CAREGNATO e MUTTI, 2006). Essa metodologia, conjugada com a análise de redes, ofereceu, além das configurações observadas nos diagramas produzidos com o *Ucinet*, possíveis respostas para a maneira como se estruturam as equipes, bem como para os fluxos comunicacionais estabelecidos entre eles. Por fim, a análise de discurso também permitiu identificar traços da cultura organizacional presente na SEE/MG, refletida nos três programas estudados. Possibilitou, também, observar como essa cultura está relacionada com a estrutura de trabalho existente dentro das equipes e entre elas, além dos aspectos dessa cultura que podem representar entraves para que se construam redes de trabalho entre programas complementares da Secretaria.

A escolha desses atores para a aplicação dos questionários se justifica pelo fato de que os gestores são aqueles que se acredita sejam os mais bem informados sobre os programas, a rotina de suas equipes e sobre os objetivos planejados e alcançados com o trabalho desenvolvido. Porém, é importante que as percepções deles sejam contrabalançadas pela visão dos membros das equipes, sendo esses os que, em muitos casos, estão mais envolvidos com as atividades sistematizadas

dos programas e, portanto, conhecem os potenciais e falhas na operacionalização de suas rotinas. Desse modo, foi possível delinear melhor os fluxos comunicacionais, o processo de estabelecimento dos objetivos e da definição das ações da SEE/MG, envolvendo as três equipes. Os resultados obtidos com a pesquisa empreendida são apresentados nos capítulos seguintes.

## **IV REDES, PROCESSOS E CULTURA REVELADOS NO ESTUDO DO PIP, DO SIMAVE E DA MAGISTRA**

Neste capítulo objetiva-se apresentar os resultados obtidos com a pesquisa documental e as entrevistas realizadas, bem como analisa-los à luz do referencial teórico construído no capítulo dois. A apresentação dos resultados estruturou-se de acordo com quatro categorias de análise definidas, a partir do objetivo geral e dos objetivos específicos dele derivados. Essa categorização também orientou a construção do instrumento de pesquisa, que consta no Apêndice desse trabalho.

### **4.1 Breve descrição do trabalho de pesquisa realizado**

A pesquisa documental ocorreu ao longo de todo o desenvolvimento desse trabalho. Por meio dela obtiveram-se os dados que serviram de base para a caracterização do objeto de pesquisa, feita no segundo capítulo, e para uma parte dos resultados apresentados na primeira categoria de análise.

A pesquisa exploratória se deu no período de 08 a 22 de setembro de 2015, quando foram entrevistados 19 atores, sendo 07 da equipe do PIP, 04 da equipe do SIMAVE e 08 da equipe da Magistra. Esses atores apresentam algumas características em comum, como o fato de todos possuírem formação acadêmica em nível superior, com predominância dos níveis de pós-graduação e mestrado. Entretanto, quando se observa as áreas de formação e de especialização dentro de cada equipe já se pode perceber diferenças que são explicadas pelo trabalho desenvolvido em cada programa e os saberes necessários à equipe.

Enquanto no PIP todos os entrevistados possuem formação em pedagogia, com pós-graduação nessa área, a equipe do SIMAVE é composta, em sua maioria, por atores com formação em educação, porém, com pós-graduação e mestrado nas áreas de tecnologias educacionais, avaliação e estatística. A Magistra é a equipe que apresentou maior diversidade na formação dos atores entrevistados. Entre as áreas de formação e especialização estão pedagogia, ensino em plataforma virtual,

educação musical, comunicação e enfermagem. Essa também é única equipe que apresenta membros em nível de doutorado em suas áreas de pesquisa e de atuação.

No que tange ao vínculo dos atores com a administração pública estadual, também se verifica um traço distintivo da Magistra. Entre os entrevistados dessa equipe, apenas um é servidor efetivo da SEE/MG, com 25 anos de trabalho na Secretaria, sendo 3,5 deles dedicados ao programa. Outro ponto interessante verificado – e que é válido para os três programas – é que a maior parte dos entrevistados participou dos programas desde seu início. A exceção está na equipe do SIMAVE, em que três dos quatro membros entrevistados estão na equipe há menos de oito anos.

Destaca-se como relevante para a compreensão dos resultados apresentados – e do número de atores do SIMAVE com menor representatividade no grupo de entrevistados – que a equipe responsável pelo programa citado no órgão central é reduzida, em função de o banco de dados das avaliações, a elaboração dos itens e das provas serem feitas pelo CAEd, na UFJF.

Por fim, é importante destacar o período de análise dos programas, que trata do trabalho desenvolvido por eles entre os anos de 2012 e 2014. Esse recorte foi escolhido tendo em vista 2012 ser o primeiro ano em que se começou a colocar em prática o plano de governo da gestão 2011-2014, uma vez que o primeiro ano de mandato ainda está orientado pelo PPAG da gestão anterior. Ademais, foi nesse ano que a Magistra iniciou suas atividades, ou seja, o recorte temporal trabalhado é aquele em que é possível promover a análise da atuação simultânea dos três programas escolhidos.

As próximas seções apresentam os resultados analisados sob a luz da teoria trabalhada para duas das quatro categorias de análise já citadas – (i) interação entre PIP, SIMAVE e Magistra da perspectiva formal e (ii) processo decisório e definição das ações do PIP, do SIMAVE e da Magistra. Pretende-se, assim, obter um vislumbre de como ocorre, na rotina de trabalho da SEE/MG, o que foi discutido no referencial teórico.

## 4.2 A interação entre PIP, SIMAVE e Magistra da perspectiva formal

O primeiro momento da pesquisa consistiu na pesquisa de instrumentos legais do estado de Minas Gerais que possam ter servido de base para o planejamento e a implementação dos três programas. Como resultado, verificou-se que apenas o SIMAVE e a Magistra possuíam esse marco legal, a Resolução nº 104 de 2000 e a Lei Delegada nº 180 de 2011, art. 178, XII, respectivamente. Ademais, a pesquisa documental revelou que não existia a prescrição legal para o funcionamento dos programas estudados de forma conjunta, ou seja, não estava prevista a criação de uma interface entre PIP, SIMAVE e Magistra, na qual deveriam ocorrer reuniões de planejamento e articulação para garantir a complementaridade das políticas educacionais.

Por meio dessa constatação já é possível identificar aspectos que representam entraves para o desenvolvimento de uma cultura que contribua para a articulação das três agências em rede, conforme argumenta Freitas (2004, p. 39). A autora afirma que “é na análise todo documento escrito, de toda palavra pronunciada que vamos encontrar o agir, o pensar e o sentimento dos indivíduos nas organizações”. A estrutura desenhada para o funcionamento do PIP, do SIMAVE e da Magistra segue a forma de atuação do serviço público descrita por Guimarães (2000), já sedimentada nos atores dessa organização. De acordo com o autor, entre outros aspectos que definem a cultura organizacional do serviço público no Brasil está a fragmentação de sua estrutura, ou seja, a existência de ações sobrepostas e isoladas.

Essa estruturação, portanto, quando se considera a descrição da articulação em rede, feita por Marteleto (2010, p. 30-31), desenvolve-se em sentido contrário ao que propõe esse modelo de atuação organizacional. Para a autora, “nessa articulação ocorrem trocas de informações, recursos e conhecimentos que poderão contribuir para o alcance do objetivo coletivo”.

Prosseguindo no exame da documentação formal, verifica-se que, embora não esteja prevista uma interface entre os três programas, o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) para 2014 demonstra que existem, para eles, objetivos

estratégicos comuns. Isso, como já afirmado por Marteleto (2010) ao mencionar a contribuição da articulação em rede para o alcance de um objetivo coletivo, permite visualizar a importância da atuação conjunta do PIP, do SIMAVE e da Magistra.

Embora a Magistra constasse, no documento, alocada no Programa Estruturador<sup>14</sup> 017 – Pró - Escola – e o PIP e o SIMAVE, no Programa Estruturador 015 – Educação para Crescer, os dois programas compunham uma rede comum de desenvolvimento integrado – a Rede de Educação e Desenvolvimento Humano. Identifica-se, portanto, no Plano, que havia convergência entre os objetivos estratégicos e os indicadores finalísticos estabelecidos para os três programas, conforme demonstrado a seguir.

- Objetivos estratégicos dos Programas Estruturadores 015 e 017

“- Acelerar o aumento da escolaridade média da população;

- consolidar a rede pública como um sistema inclusivo de alto desempenho;

- reduzir as desigualdades educacionais” (MINAS GERAIS, 2014, p. 305, 312).

- Indicadores finalísticos dos Programas Estruturadores 015 e 017

- Escolaridade média da população adulta (25 anos ou mais)
- Ideb do Ensino Fundamental - anos finais (rede estadual)
- Ideb do Ensino Médio (rede estadual)
- Percentual de alunos do 3º ano do EF no nível recomendável de leitura (rede estadual)
- Percentual de alunos do 5º ano do EF no nível recomendável de proficiência em língua portuguesa (rede pública)
- Percentual de alunos do 5º ano do EF no nível recomendável de proficiência em matemática (rede pública)
- Percentual de alunos do 9º ano do EF no nível recomendável de proficiência em língua portuguesa (rede pública)
- Percentual de alunos do 9º ano do EF no nível recomendável de proficiência em matemática (rede pública)
- Percentual de alunos do 3º ano do EM no nível recomendável de proficiência em língua portuguesa (rede pública)
- Percentual de alunos do 3º ano do EM no nível recomendável de proficiência em matemática (rede pública)

---

<sup>14</sup> Segundo afirmado pela Secretária de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais, Renata Vilhena, em palestra apresentada no 3º Seminário Nacional de Orçamento Público, realizado em novembro de 2012, “programas estruturadores são os programas prioritários do Governo. Conjunto de projetos e processos organizados sob a lógica de temas e resultados comuns. Contribuem para o alcance dos seus objetivos estratégicos e resultados finalísticos”.

- Taxa de frequência líquida do Ensino Médio
- Pisa - percentual de alunos no nível recomendável em leitura
- Pisa - percentual de alunos no nível recomendável em matemática
- Pisa - percentual de alunos no nível recomendável em ciências
- Ideb do Ensino Fundamental - anos iniciais (rede estadual) (MINAS GERAIS, 2014, p. 305, 312).

Outro aspecto formal do planejamento que aponta para a complementaridade das ações do PIP, do SIMAVE e da Magistra encontra-se na finalidade definida para cada programa. A proposta do PIP relacionava-se com a do SIMAVE ao buscar

“Melhorar a eficiência do ensino fundamental, por meio de intervenções pedagógicas [...] que garantam a elevação dos índices de desempenho dos alunos na alfabetização e nos diferentes componentes curriculares do 4º ao 9º ano, com foco em língua portuguesa, matemática e ciências” (MINAS GERAIS, 2014, p. 311).

Sendo assim, o PIP visa a contribuir para melhores resultados nas avaliações periódicas dos alunos e na qualidade do ensino fundamental, sendo esse último aspecto tarefa precípua do SIMAVE, como demonstra a finalidade definida pelo PPAG 2014 para o programa: “avaliar a qualidade do ensino fundamental do sistema público de educação de Minas Gerais, fornecendo informações para o planejamento, monitoramento e reformulação das políticas públicas educacionais” (p. 308).

Pelo que foi descrito percebe-se a aplicabilidade do que defendem Silva e Melo (2000) para o planejamento e implementação de políticas públicas, com sua visão do processo como não linear, mas, na verdade, melhor definido pela formação de “redes complexas” (SILVA e MELO, 2000, p. 13) das quais devem participar todos os atores envolvidos e impactados pelas políticas. Um aspecto que contribui para essa argumentação está contido na finalidade do SIMAVE, que se propõe a “fornecer informações para o planejamento, monitoramento e reformulação das políticas públicas educacionais” (MINAS GERAIS, 2014, p. 308). Desse modo o programa seria responsável pela produção e disseminação de informações relevantes para a construção e implementação de todas as políticas da SEE/MG, incluindo o PIP e a Magistra.

Esta última, por sua vez, estabeleceu como sua finalidade “capacitar de forma continuada os profissionais da educação” (MINAS GERAIS, 2014, p. 313), o que também a colocou como um ator relevante para todas as políticas desenvolvidas na

SEE/MG, já que não deveria estar limitada à capacitação exclusivamente de professores, mas de todo o corpo funcional do órgão. Para isso, porém, seguindo a perspectiva de Silva e Melo (2000), e observando-se os objetivos estratégicos e indicadores estabelecidos para os três programas, a Magistra deveria recorrer às informações do SIMAVE, para definir suas ações de capacitação baseadas na realidade constatada com as avaliações. Além disso, o programa deveria recorrer à equipe do PIP para levantar demandas de capacitação identificadas nas visitas às escolas. Por fim, para uma atuação mais eficaz, a Magistra deveria, também, estar atenta às necessidades de formação continuada dos membros das equipes do PIP e do SIMAVE, para desenvolver cursos e treinamentos que contribuíssem para o desenvolvimento e o aumento da qualificação destas. Para isso, porém, é necessária a formação das redes complexas de que tratam Silva e Melo (2000), uma vez que, segundo Marteleto (2001, p. 72-73), a rede é “um conjunto de participantes autônomos, unindo ideias e recursos em torno de valores e interesses compartilhados”.

Além disso, durante a realização das entrevistas, obteve-se o relato sobre como o surgimento do PIP esteve atrelado ao SIMAVE.

Em 2006 foi feito o primeiro PROALFA e o resultado saiu em 2007. A Secretária viu o resultado e ficou assustada. Só 49% dos alunos do 3º ano do ensino fundamental estavam alfabetizados. Ela foi numa escola de bom resultado pra saber o que estava dando certo. Daí surgiu um plano de intervenção pedagógica, que não era o PIP. Era só um projeto. Depois virou o PIP. Em 2007 começou nas escolas com resultados piores e aí, como o resultado foi bom, em 2008 foi ampliado pra todo o Estado (A07, equipe do PIP).

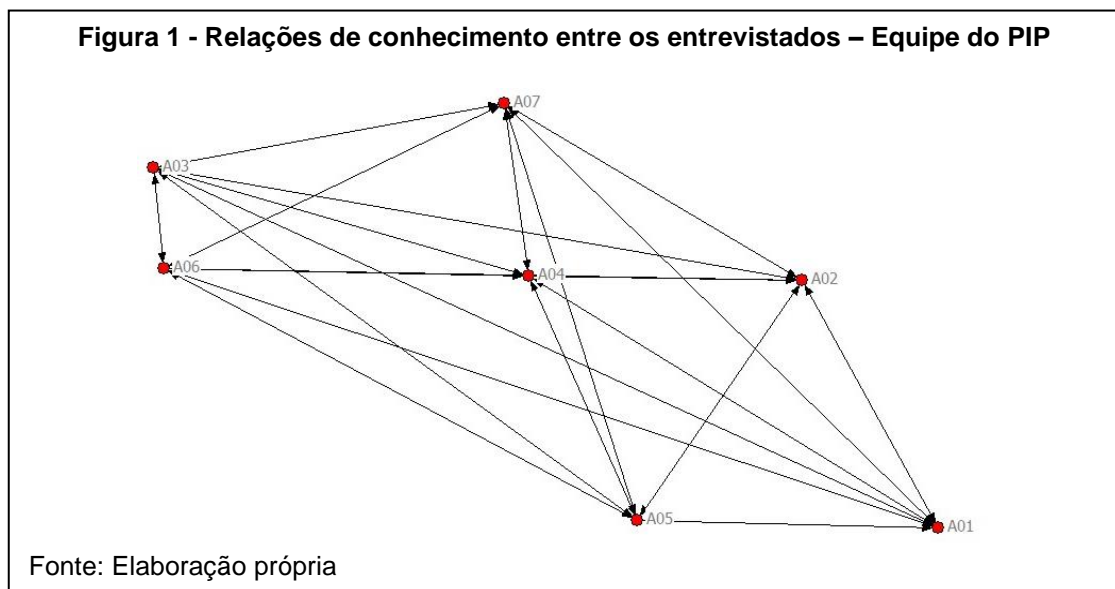
A lógica de funcionamento integrado prevista para o PIP, o SIMAVE e a Magistra, como demonstrada do ponto de vista formal, é compreendida pelos membros das equipes, de maneira geral. As entrevistas revelaram a percepção dos respondentes de que é coerente pensar a avaliação, a capacitação e a intervenção pedagógica de maneira que as três instâncias estejam em consonância no seu trabalho.

Um processo avaliativo, por si só, não representa nada. Nós acreditamos que a avaliação, ela só se justifica dentro de um contexto. E dentro de uma realidade onde ela está inserida [...] Nós acreditamos que esse dado, ele é o fomentador das ações. De outras ações. De formação, de capacitação, de avaliação, de intervenção pedagógica (A12, equipe da Magistra).

A Educação não pode funcionar desintegrada. Avaliação, pedagógico e formação são uma engrenagem. Devem girar no mesmo sentido (A10, equipe do SIMAVE).

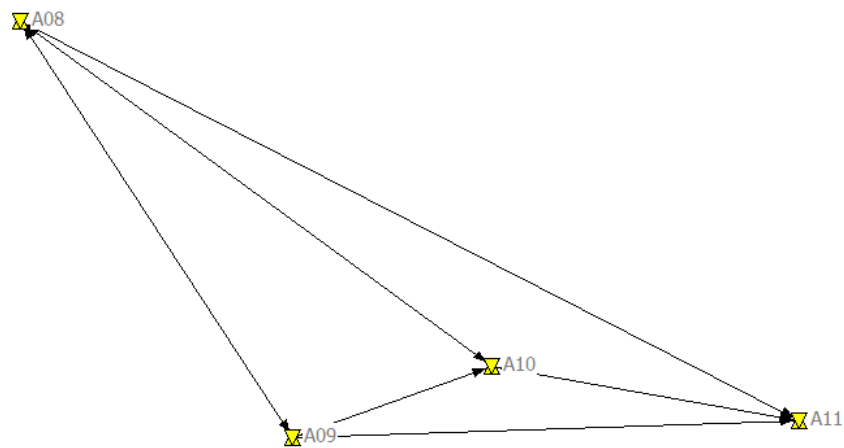
As falas deixam entrever, mais uma vez, a importância do que colocam Silva e Melo (2000). Porém, como fica demonstrado pelos resultados apurados na pesquisa de campo, quando se analisa a operacionalização do previsto no planejamento, verifica-se uma situação diferente. Por meio dos dados coletados foi possível gerar diagramas de rede que revelam as interações dos atores entrevistados dentro de cada equipe – PIP, SIMAVE e Magistra, bem como entre elas, a fim de verificar como ocorreram os processos de construção e execução das ações dos três programas.

Os diagramas das Figuras 1, 2 e 3 apontam para o fato de que dentro das equipes todos os entrevistados declararam ter conhecimento uns sobre os outros.



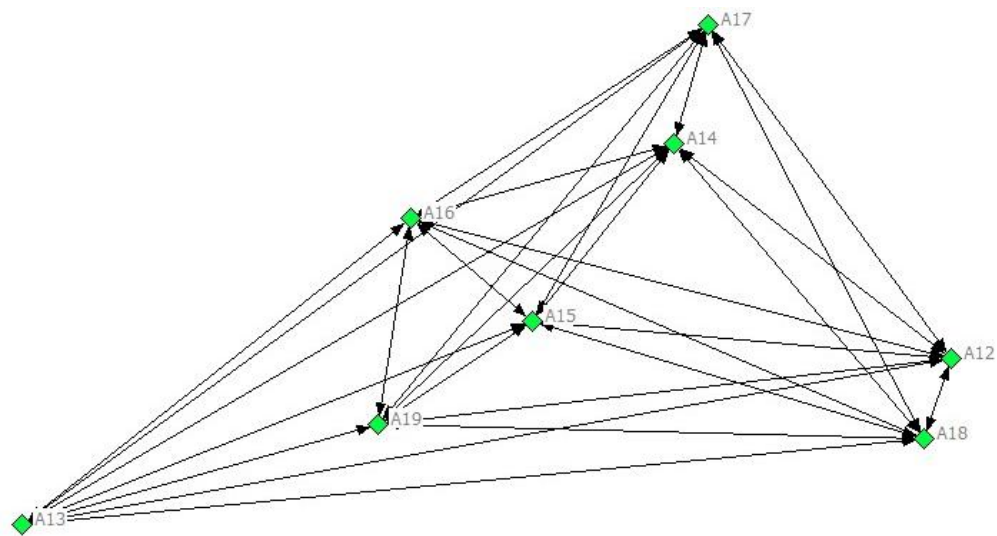
Essas representações gráficas podem ser confirmadas pelas respostas obtidas dos entrevistados quando foram questionados sobre sua capacidade para descrever as funções, responsabilidades ou atribuições de cada colega que eles afirmaram conhecer. Todos disseram ser capazes de fazê-lo, e alguns fizeram as descrições, mesmo que isso não tenha sido solicitado deles.

**Figura 2 – Relações de conhecimento entre os entrevistados – Equipe do SIMAVE**



Fonte: Elaboração própria

**Figura 3 - Relações de conhecimento entre os entrevistados – Equipe da Magistra**



Fonte: Elaboração própria

Outro aspecto tratado nas entrevistas diz respeito ao conhecimento dos respondentes sobre os objetivos estratégicos de sua equipe, ou seja, do programa em que trabalhavam. As respostas foram positivas, mas a pergunta também incluía o questionamento sobre o conhecimento deles a respeito dos objetivos estratégicos dos outros dois, e as respostas obtidas foram semelhantes à que se segue:

Do PIP, mais. Da Magistra, nem tanto, porque a gente não tinha tanta ligação com a Magistra. Nós nunca trabalhamos diretamente com a

Magistra. Agora, com PIP sim. Ainda mais porque é o pedagógico. Então, eles usam o resultado da avaliação. Eles usavam o resultado da avaliação quando trabalhavam nas escolas. Então, a gente tinha, pelo menos, conhecimento. E a A27, que veio ser a diretora da DAVE, ela veio do PIP. Então, com isso, a gente conversava mais e tinha um conhecimento mais afim. Agora a Magistra, a gente nunca teve. Nunca trabalhamos diretamente, não (A08, equipe do SIMAVE).

Há um aspecto interessante nessa fala, quando A08 cita a formalização de uma ponte entre o PIP e o SIMAVE, com A27 assumindo a direção de uma das diretorias da Superintendência de Avaliação. Fica demonstrada a importância de que se institucionalizem as interações entre equipes, mudando a cultura existente nas organizações públicas, definida por Carbone (2000) como o seu *modus operandi*, e caracterizada por Pires e Macêdo (2006) como uma estrutura que tem entre seus valores o apego à hierarquia. Além disso, Guimarães (2000) afirma que a cultura organizacional do setor público tende ao insulamento, o que favorece a fragmentação da sua estrutura e dificulta a existência de fluxos comunicacionais entre as equipes dos programas. Isso se revela na fala a seguir, na qual o depoente revela possuir conhecimento raso sobre os programas nos quais não trabalham ou total desconhecimento a respeito deles.

Eu nem sabia que a Magistra era estruturador. E nem o PIP, pra te dizer. Pra mim era só o SIMAVE (A09, equipe do SIMAVE).

Nas próximas falas, além dos elementos já identificados, observa-se que o conhecimento sobre os outros programas parece ter vindo de fontes ou ações que de alguma forma são externas a eles. O que mais uma vez comprova a fragmentação evidenciada por Guimarães (2000).

Magistra não significa nada pra mim [...] O CAEd fez capacitação e deixou claros os objetivos do SIMAVE pra gente (A02, equipe do PIP).

Sim. De maneira geral. Em 2013 teve um curso organizado pela Magistra em parceria com toda a SEE/MG para treinamento dos novos servidores. Por causa disso eu tive contato com toda a Secretaria. Mas os objetivos do jeito que estão no PPAG, não (A13, equipe da Magistra).

Além de permitir identificar uma divergência entre essas falas e os depoimentos a respeito da importância de se trabalhar a avaliação, a capacitação e a intervenção pedagógica de forma conjunta, bem como verificar um distanciamento entre o planejado e a prática, isso pode apontar para a existência do fenômeno descrito por Granovetter em relação às redes sociais – a existência de laços fortes na estrutura

interna dos programas. Esse fato, segundo o autor, embora pareça benéfico, constitui-se em uma barreira para o desenvolvimento de inovação e para o aprendizado das equipes, uma vez que dificulta as interações com indivíduos que detêm saberes diferentes daqueles existentes no seu interior (KAUFMAN, 2008). Essa tendência à atuação compartimentada e ao distanciamento entre as equipes, segundo Pires e Macêdo (2006, p. 96), são uma demonstração prática do impacto das características da cultura das organizações públicas “na definição dos processos internos, na relação com inovações e mudança, na formação dos valores e crenças organizacionais e políticas de recursos humanos”.

#### **4.3 Processo decisório e definição das ações do PIP, do SIMAVE e da Magistra**

Observando-se as redes de cada programa sob a ótica dos conhecimentos específicos a que os membros das equipes necessitam acessar, obteve-se diferentes configurações e, também, diferentes medidas de centralidade. Isto é, em alguns casos a rede obtida pode apresentar um ator considerado pelos seus membros como relevante do ponto de vista do conhecimento que detém ou da autoridade de que dispõe, mas também revela situações em que há maior dispersão. Segundo Marteleto (2001, p. 76),

Calcular a centralidade de um ator significa identificar a posição em que ele se encontra em relação às trocas e à comunicação na rede. Embora não se trate de uma posição fixa, hierarquicamente determinada, a centralidade em uma rede traz consigo a ideia de poder. Quanto mais central é um indivíduo, mais bem posicionado ele está em relação às trocas e à comunicação, o que aumenta seu poder na rede.

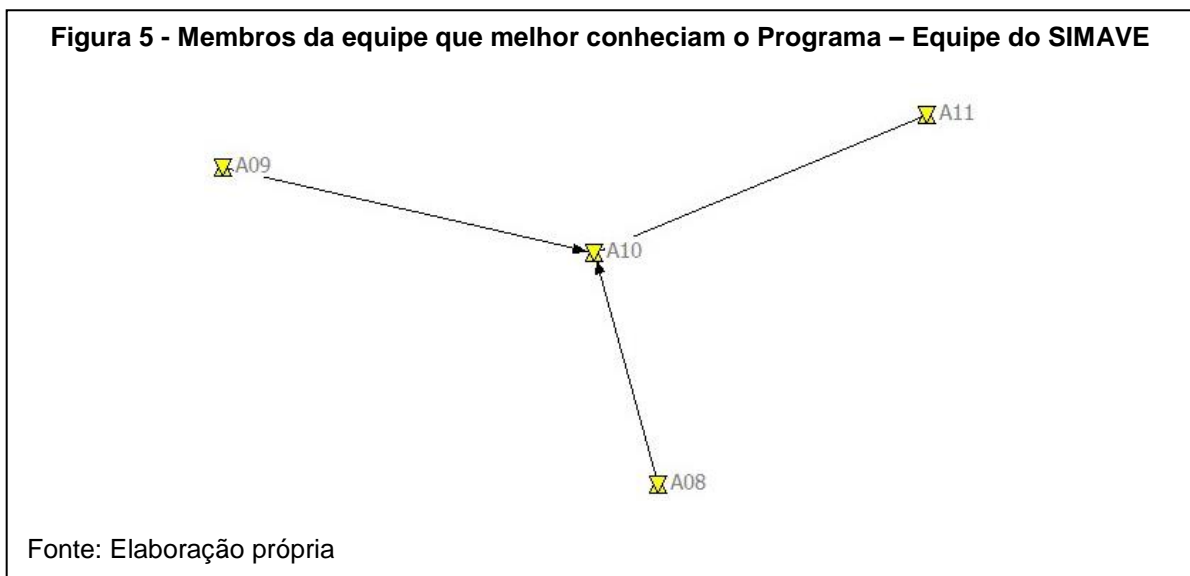
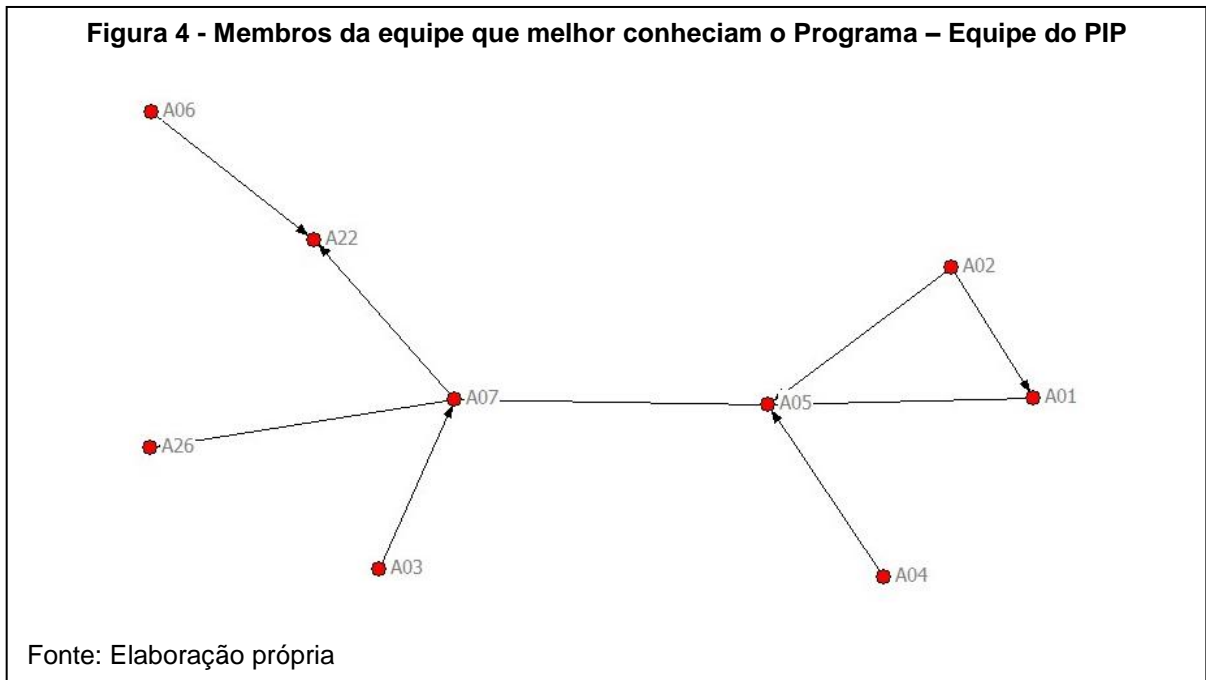
Resgata-se, com esse conceito, a relação entre a comunicação e a estrutura assumida por uma equipe de trabalho. Isso, por sua vez, remete à interface entre comunicação e cultura organizacional, tendo em vista que os processos comunicacionais, como afirmam Taylor et. al. (1996), são responsáveis pela construção do conjunto de normas, hábitos e procedimentos, tanto formais quanto informais, da organização, fazendo-a emergir sob a égide desses valores. Considerando que o processo de tomada de decisão e o grau de autonomia das equipes são aspectos importantes na identificação de como ocorre o fluxo comunicacional e, conseqüentemente, como está construída a cultura

organizacional, foi solicitado aos entrevistados que fizessem indicações de indivíduos que para eles eram considerados referência na obtenção de informações nos seguintes aspectos: melhor conhecimento a respeito do programa; histórico das ações do programa; números e estatísticas do programa; metodologia do programa; procedimentos de rotina do programa; indicadores do programa; conhecimento sobre os atores da equipe do programa e seus saberes. A seguir serão apresentados os diagramas obtidos com as respostas e as medidas de centralidade para as redes desenhadas.

#### **4.3.1** Membros das equipes que melhor conheciam os programas

Pela observação da Figura 4 percebe-se que não se trata de uma rede com alta concentração do conhecimento em questão. Nota-se, porém, que os atores A05 e A07 têm maiores graus de entrada, ou seja, foram mais indicados como aqueles que conheciam melhor o programa – 3 indicações para o primeiro, representando 23,08% da centralidade na rede, e 2 indicações para o segundo, representando 15,38% de centralidade. Chama-se atenção para a existência de dois atores na rede que não foram entrevistados - A22 e A26, sendo que A22 ocupa o mesmo grau de centralidade que A07. Isso se explica porque se trata de indivíduos que ocuparam cargos de liderança no programa, ou que participaram dele desde seu início. Em relação ao grau de centralidade geral da rede, tem-se o valor de 19,53%, indicando, como mostra o diagrama, que o conhecimento sobre o programa é considerado mais homogêneo dentro da equipe do PIP.

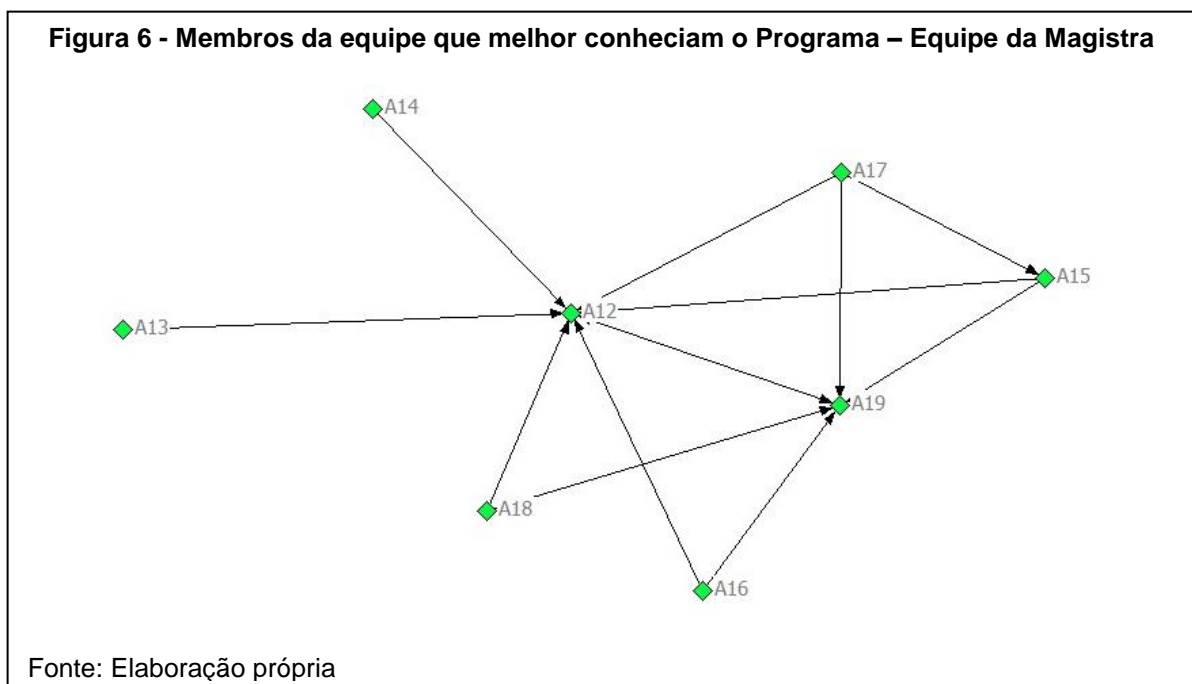
Em relação ao diagrama da Figura 5, verifica-se pela representação gráfica, e também pela medida de centralidade calculada, que, no que tange ao conhecimento sobre o SIMAVE, ela é 100% concentrada, tendo A10 como referência para todos os membros da equipe entrevistados.



A rede configurada para a equipe da Magistra (Figura 6) sobre o maior conhecimento do programa permite constatar a existência de dois nós em posição de centralidade, sendo A12 com 100%, uma vez que foi indicado por todos os entrevistados, incluindo a si mesmo, e A19 com 75%, também contando a sua indicação. Assim, obtém-se um grau de centralidade total para a rede de 76,56%.

Embora Mizurich (2009) defenda que a posição de centralidade não está relacionada com o poder exercido pelo ator que a ocupa, nessa situação, vê-se que a opinião

dos entrevistados contribui para legitimar o lugar de autoridade ocupado pelos atores indicados como centrais. É preciso destacar, também, que a razão apontada pelos respondentes para as indicações daqueles que, na sua percepção, melhor conhecem o programa dentro da própria equipe é legítima. Segundo eles essas são pessoas que participaram da construção dos programas, ou estão na equipe desde o início das ações. Isso demonstra que a escolha dos nós mais centrais em indicar a si mesmos como pessoas que melhor conhecem os programas está em consonância com a percepção dos demais membros de suas equipes.



Ao relacionar esse ponto com o questionamento feito aos respondentes das três equipes sobre o processo de tomada de decisão dentro da sua equipe e sobre o grau de autonomia de que desfrutavam, verifica-se que a percepção dos membros da equipe não é uníssona. O que se observou foi uma visão do processo decisório como mais participativo quanto mais próximos os membros encontram-se do núcleo gestor. E foi notado que havia uma posição por parte dos entrevistados de que as ações seriam definidas previamente, para depois serem levadas ao grupo, à medida que as funções se tornavam mais operacionais, como demonstram as falas a seguir.

Olha, a gente já sabia o que a gente ia fazer. As visitas às superintendências, que eram as visitas às escolas. A gente já sabia que o nosso foco era o aluno, que era a aprendizagem. Que era discutir os

resultados. A análise de resultados da avaliação do ano anterior, né? Olha, era sempre junto com a A26 e a superintendente e nós, a equipe de coordenação. E depois, então, era levado pra discutir com toda a equipe. Com a equipe central, que era muito maior [...] Todos lá tinham voz e vez. Nada era imposto. Muito pelo contrário. A gente ouvia quem visitou a superintendência, visitou as escolas. A gente ouvia as demandas e a partir daí a gente assentava e montava o planejamento e levava pra discussão do grupo. Porque não dá pra você fazer um planejamento com mais de 100 pessoas, né? (A07, equipe do PIP).

Bem centralizado. Era determinado pela coordenação. Abria pro diálogo, pra trocas, mas já era bem fechado, determinado (A04, equipe do PIP).

Inclusive hoje nós somos chamados de tarefeiros do PIP, mas eu não acredito ser isso. Eu era muito mais do que isso (A02, equipe do PIP).

Revela-se, aqui, mais uma vez, que por se tratar do serviço público, como já destacado por Guimarães (2000) e Pires e Macêdo (2006), pode-se, também, considerar como uma das razões para essa configuração a presença do valor atribuído à hierarquia. Esse fator também explica e corrobora para a compreensão da centralidade dos diagramas das figuras 4, 5 e 6, especialmente na equipe do SIMAVE, como revelam as seguintes falas.

Ele é ainda, eu e A10. Mas as meninas também ajudam muito. Todo mundo sabe tudo... Todo mundo sabe tudo, não. Mas a maioria das coisas. Tudo relacionado ao trabalho é compartilhado (A09, equipe do SIMAVE).

Com base nas experiências anteriores. Quem bate o martelo é A10 (A11, equipe do SIMAVE).

Como observado, A10 é claramente citado como o ator central no processo decisório da equipe, assim como configurado no diagrama da Figura 5. Situação análoga ocorre com a Magistra, como visto nos próximos depoimentos.

Isso partia da coordenação, né? Da diretoria [...] Era uma coisa, assim, centralizada, mas não era aquele centralizado assim, sabe? (A18, equipe da Magistra).

Tudo que nós fizemos foi no coletivo. Foi um trabalho coletivo. Todo mundo sabia o que estava acontecendo com cada equipe (A19, equipe da Magistra).

No que diz respeito ao grau de autonomia, os membros das equipes do PIP e da Magistra declararam que recebiam as orientações sobre o trabalho a ser desenvolvido, mas não eram tolhidos, nem direcionados para assumirem uma forma padronizada de executar suas tarefas.

Existia uma agenda, e determinações quanto ao que tinha que ser detalhado nas visitas. Mas não tinha impedimentos para que a gente tratasse as especificidades de cada superintendência. Eu acredito que isso é uma certa autonomia. Não era ampla, mas a gente tinha, sim” (A02, equipe do PIP).

O que acontecia de bacana, e eu vejo que a equipe ficava satisfeita é com essa liberdade na autonomia. Não que eles ficavam ali: vamos fazer o que a gente quer. Não é dessa forma. Mas, estamos livres pra desempenhar o nosso papel, e aquele papel sendo desempenhado sem pressão, com muita tranquilidade, e ao mesmo tempo, não tinha aquele papel de uma gestora que é só de dar ordem e, olha, vai fazer só o que eu mando (A16, equipe da Magistra).

Essas falas, quando analisadas sob a luz da teoria de análise de redes sociais, podem levar ao entendimento de que as equipes do PIP e da Magistra estariam mais predispostas à criação de uma rede de trabalho, uma vez que estão, no aspecto da autonomia, mais flexibilizadas, favorecendo a atuação mais colaborativa (Migueletto, 2001). Essa predisposição interna pode se refletir no exterior, favorecendo a articulação.

Em relação ao SIMAVE, no entanto, percebe-se que a autonomia é uma questão considerada com delicadeza pelos que ocupam lugares de liderança. Porém, a justificativa é que quando se trata de números o aspecto político assume peso considerável. Isso é evidenciado nas falas a seguir.

Autonomia 100% ninguém pode ter, e eu acho que nem deve ter. Entendeu? Porque é um trabalho que às vezes, em muitas coisas, a gente não pode nem errar. Como é um trabalho que dá muita visibilidade, você tem que ter muito critério pra tomar as decisões (A09, equipe do SIMAVE).

Bom, quando eu tenho algumas características aqui que são de mais especialistas [...] eles tem autonomia pra desenvolver o trabalho. Eu acho, agora, que a autonomia que a gente dá pra equipe é a autonomia que a gente recebe da gestão maior. Se eu não tenho autonomia, a gente acaba, também, ficando um pouco que engessada e sem ter muitas possibilidades (A10, equipe do SIMAVE).

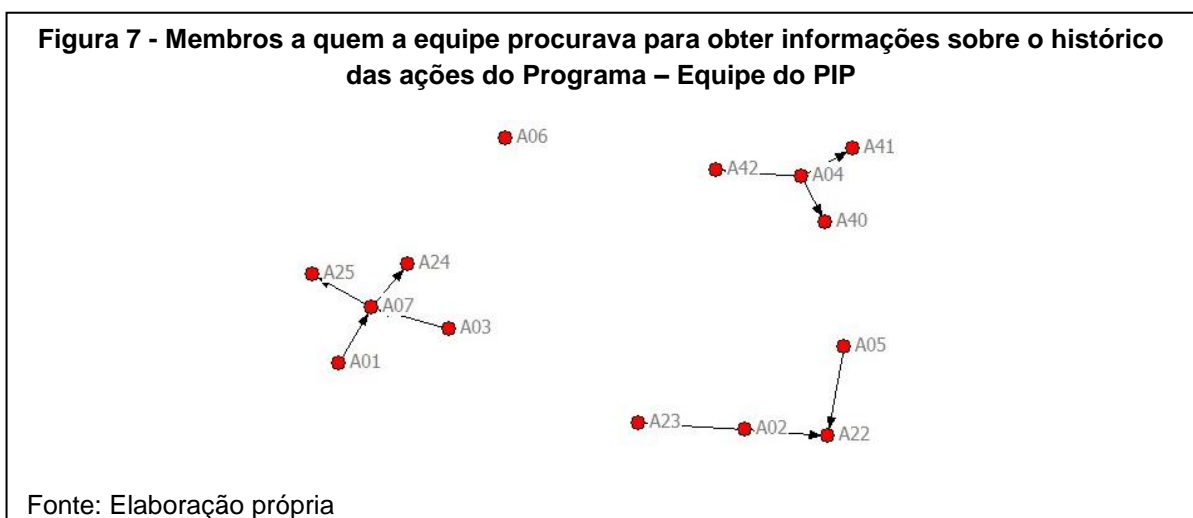
Esses relatos, bem como as representações das redes, são exemplos da cultura organizacional presente no serviço público, que se caracteriza, entre outros pontos, pela tendência à centralização das decisões e do conhecimento, bem como pela valorização da hierarquia (GUIMARÃES, 2000; PIRES e MACEDO, 2000). Percebe-se, ainda, nas falas, que a maneira como são conduzidos os procedimentos encontra-se interiorizada e, em muitos casos, institucionalizada, fazendo com que os membros que dela compartilham a assumam como natural, ou com que aqueles que

passam a integrar a organização atuem de acordo com o *modus operandi* aceito e disseminado (CARBONE, 2000).

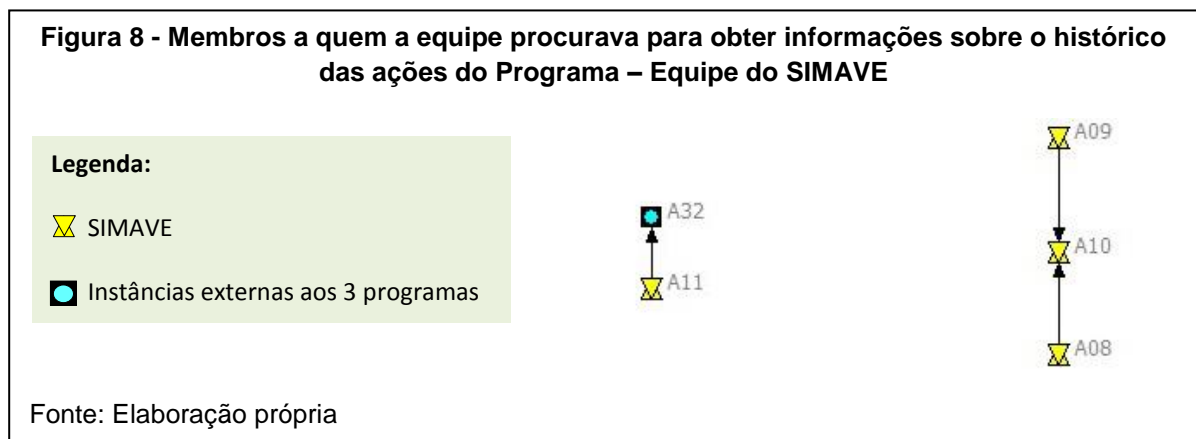
Outros atores passam a fazer parte das redes a seguir – por indicação dos entrevistados, com destaque para A32, que é uma instância externa ao SIMAVE, mas responde pelos bancos de dados do programa. Entretanto, percebe-se que, apesar dos novos formatos, os mesmos atores anteriormente indicados em cada rede, são considerados como referência para as categorias de informações sobre histórico das ações dos programas, sua metodologia e procedimentos de rotina. O que pode ser justificado pelo fato anteriormente citado, de que esses atores, se não foram participantes no desenho inicial deles, estão na equipe há mais tempo que os demais membros delas. Sendo assim, a seguir são apresentados os diagramas obtidos para cada situação e suas medidas de centralidade.

#### 4.3.2 Histórico das ações dos programas

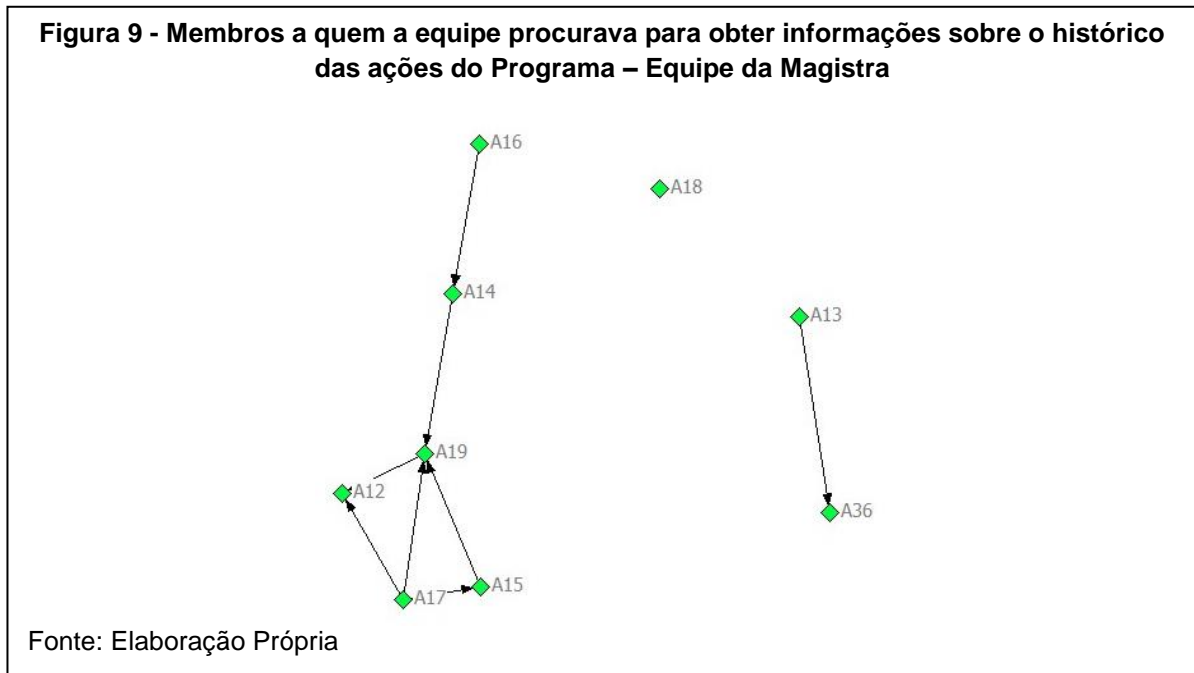
O diagrama da Figura 7 mostra a configuração para o PIP, e nele A07 e A22 aparecem como centrais. Observando-se com atenção, vê-se que A04 está indicando A40, A41 e A42, e não sendo indicado, como apontam as setas no diagrama. Embora centrais, A07 e A22 recebem 15,38% da centralidade da rede, cada um e a centralidade total da rede é ainda menor – 10,65%. Isso aponta para uma rede com pequena centralidade.



A rede para o SIMAVE (Figura 8), porém, já apresenta uma centralização considerável – 60% para o nó central (A10) e 44% para a rede como um todo. Há um destaque para A32, que é a instância responsável pelo banco de dados das avaliações. É importante mencionar que o ator entrevistado que fez a indicação trabalha diretamente com as estatísticas do programa e, como se verá a frente, é uma referência para a equipe no que tange às informações numéricas do programa. Essa centralidade também confirma o que já se identificou anteriormente quanto a uma tendência menor da equipe do SIMAVE a aderir a uma rede de trabalho que integre as equipes.



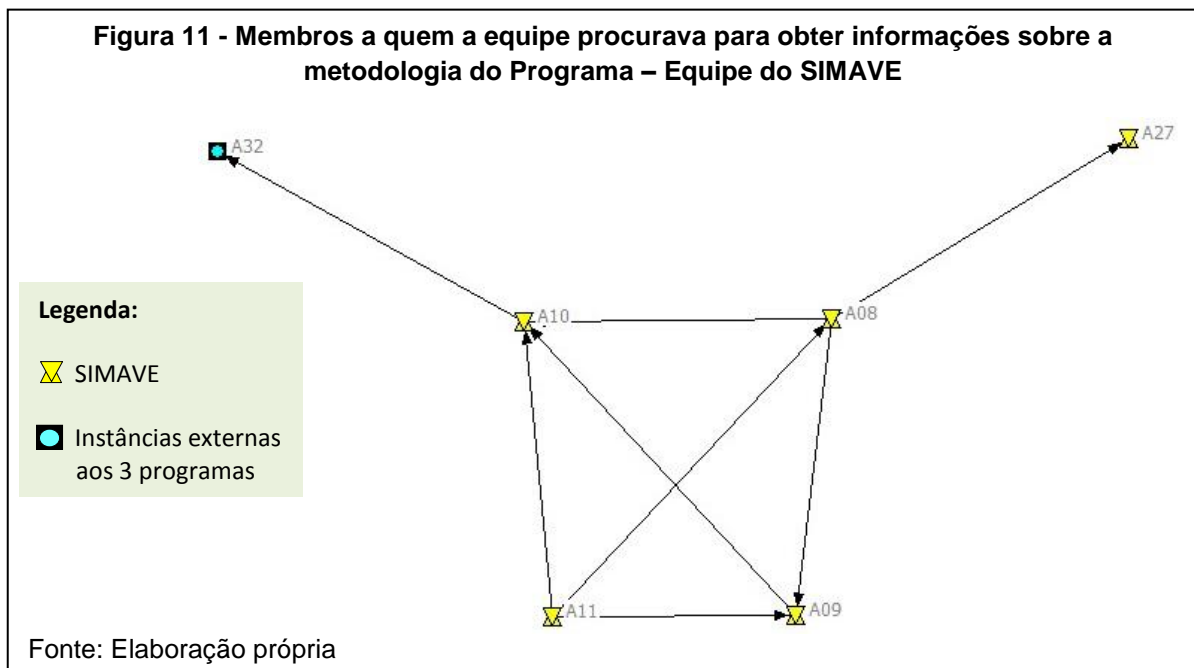
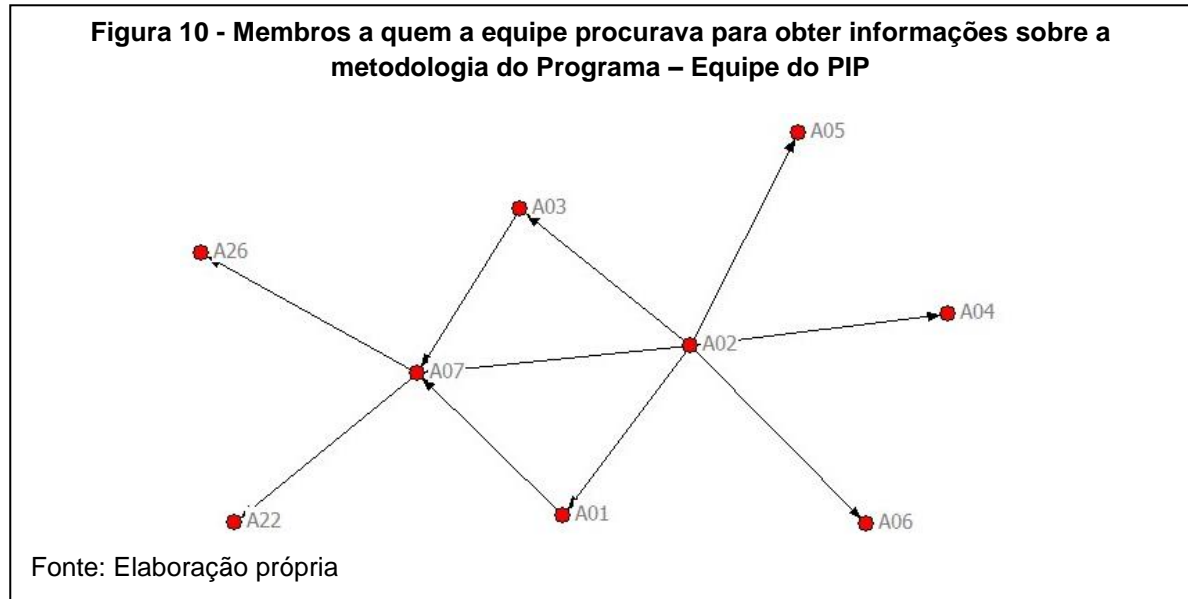
Na rede da Magistra (Figura 9) tem-se os atores A12 e A19 repetindo a posição de centralidade, com 44,44% e 33,33%, respectivamente, enquanto a centralidade total da rede é de 30,86%. Essa situação remete ao exposto por Mizurich (2009), ao tratar do empoderamento dentro de uma rede. E vê-se que a hierarquia aparece com um elemento que explica porque existe a concentração de informações, também quanto ao histórico das ações dos programas, nos atores que ocupavam posições de liderança nas equipes, contribuindo para a identificação dos traços da cultura organizacional do setor público no caso em estudo (PIRES e MACÊDO, 2006; GUIMARÃES, 2000).



#### 4.3.3 Metodologia dos programas

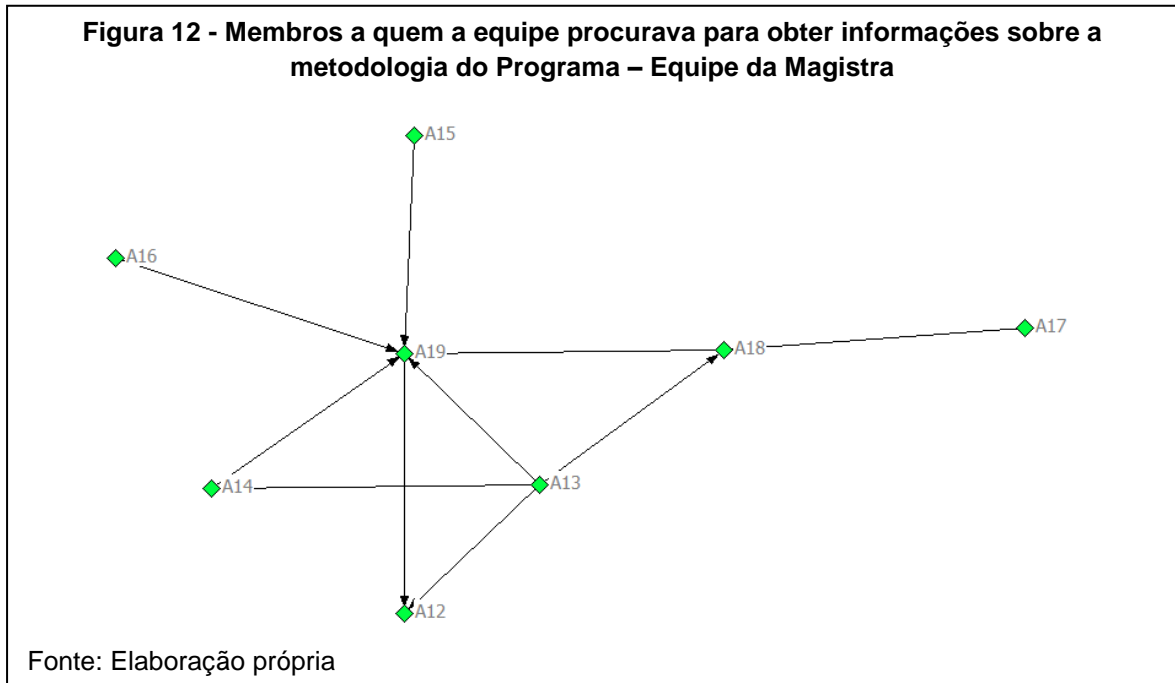
Como aponta a teoria discutida (MARTELETO, 2001), as redes assumem configurações diferentes conforme os recursos e os conhecimentos que se precisa acessar. Porém, mesmo com a presença de novos atores e com o surgimento de desenhos e medidas de centralidade diversas, os mesmos atores prosseguem na posição de centralidade no que tange à metodologia dos programas, contribuindo para a compreensão do que se evidencia nas falas dos entrevistados sobre o processo decisório dentro das equipes.

A rede configurada pela equipe do PIP foi aquela que apresentou menor centralidade – 37,5% para o nó central (A07) e 26,56% para a rede (Figura 10). Isso pode ser justificado pelo fato de que se trata de uma equipe constituída quase que por completo por profissionais de formação pedagógica, ou seja, que estavam em condição, ao menos no aspecto da educação formal, de igualdade quanto aos aspectos da intervenção efetuada nas escolas. Porém, a situação muda para as redes do SIMAVE (Figura 11) e da Magistra (Figura 12), nas quais as equipes são mais diversificadas quanto aos saberes.



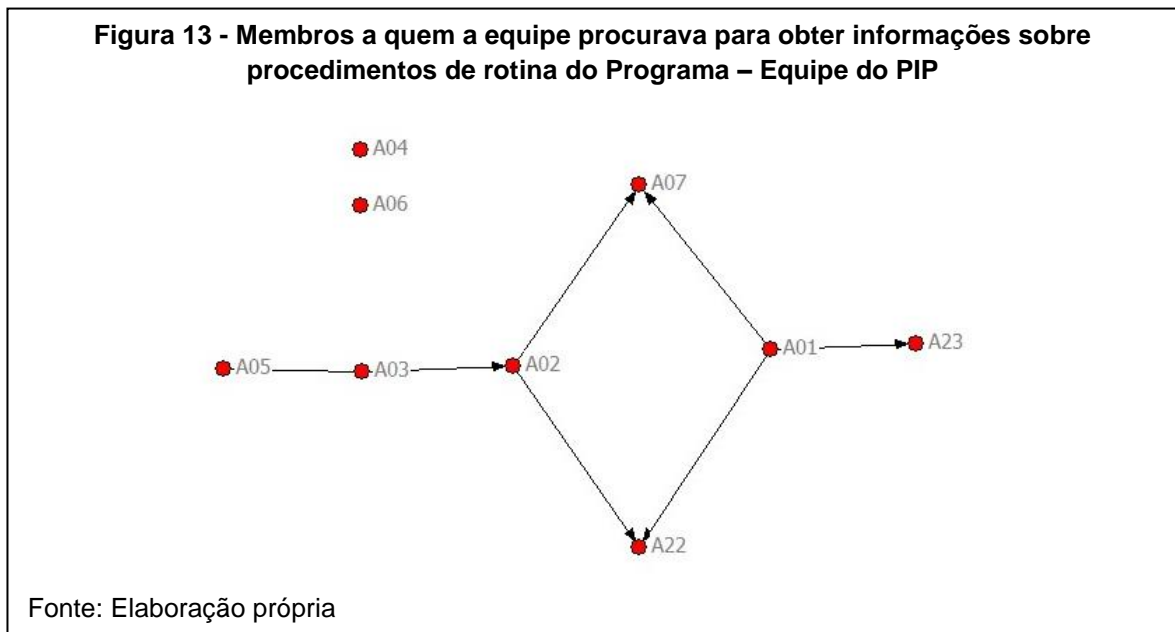
Os atores A10 e A09 são os mais centrais, com 60% e 40% de centralidade, respectivamente. A centralidade total da rede é de 40%. Novamente percebe-se a presença de A32, agora indicado como referência em metodologia para A10, que como já visto, foi considerado central para todas as redes já desenhadas até aqui para o programa. Já a rede da Magistra revela-se como mais centralizada – 56,25% de centralidade geral, tendo A19 como nó central, na análise isolada das centralidades – 75%. Isso se explica, em parte, pelo fato de que o ator indicado com

central foi responsável por todo o desenho do programa, como declararam os membros da equipe nas entrevistas.



#### 4.3.4 Procedimentos de rotina dos programas

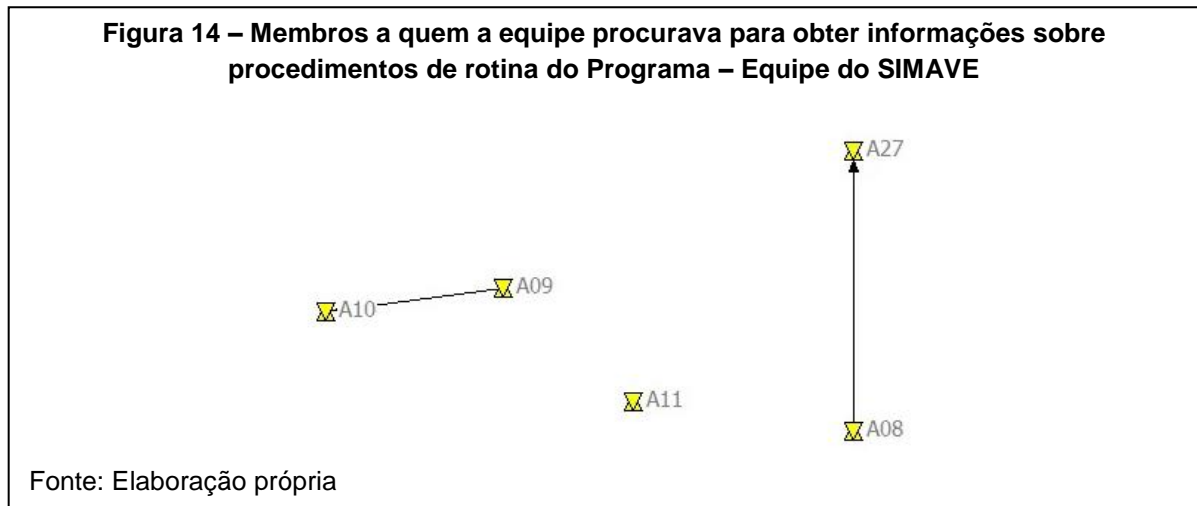
A07 e A22 desempenharam o papel de coordenação do PIP. Essa é uma das razões que pode justificar sua centralidade quanto ao quesito procedimentos de rotina – 25% para cada um. Pode-se também ter como razão para o identificado os traços da cultura organizacional presente na SEE/MG, em que se valoriza a posição formal ocupada pelo membro da equipe (PIRES e MACÊDO, 2006), colocando-o como central na rede. No entanto, a rede como um todo não apresenta grande centralidade – 17,18%. Identifica-se, também, que dois atores, A04 e A06, ficaram sem conexões na representação do diagrama (Figura 13). Isso se explica pelo fato de que eles não fizeram indicações de outros atores da equipe para esse quesito, nem foram indicados por eles.



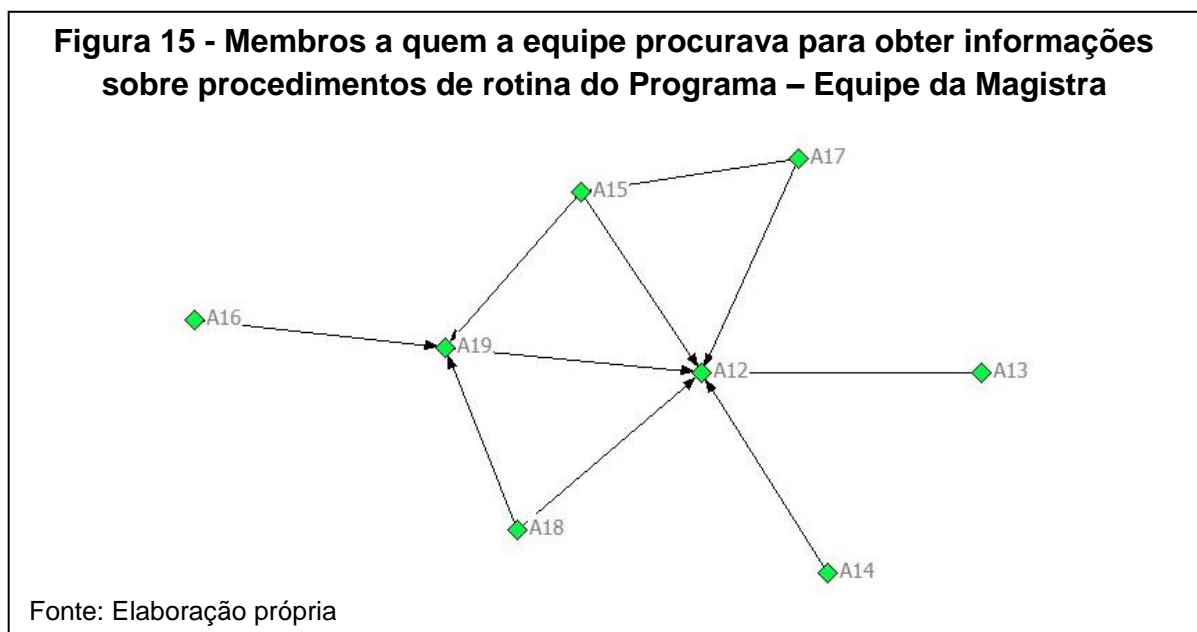
A equipe do SIMAVE apresenta uma diferenciação no seu diagrama para esse aspecto analisado (Figura 14). Como se observa na Figura 14, a rede tem alto grau de dispersão, sem a indicação de um ou mais atores como centrais. Resgata-se, aqui, o que foi apresentado no início do capítulo sobre a variedade de formação dessa equipe e as atividades específicas desenvolvidas pelos seus membros para justificar essa configuração. A primeira vista, essa parece ser uma situação favorável para o surgimento da inovação e do aprendizado na rede. Porém, como aponta a teoria dos laços fracos de Granovetter (KAUFMAN, 2012), é preciso haver abertura para que novas interações se estabeleçam, para o contato com indivíduos externos à sua estrutura que transmitam novos conhecimentos e vivências, compartilhem recursos, e se promovam, então, os processos inovadores e de aprendizado na rede.

A teoria sobre cultura organizacional pode explicar esse fato. Como já colocado, esse trabalho considera a SEE/MG como uma organização, e os três programas como agências dessa estrutura. Sendo assim, assume-se que existe uma cultura organizacional que norteia a ação dos servidores da Secretaria, bem como uma cultura dentro de cada agência. Como vem sendo demonstrado, a cultura organizacional em nível macro apresenta as características já identificadas pelos autores que tratam da cultura das organizações públicas brasileiras (PIRES e MACÊDO, 2006; GUIMARÃES, 2000, CARBONE, 2000). E quanto à cultura da

equipe do SIMAVE, esta sofre influências da cultura macro, ao mesmo tempo em que contribui para a formação, perpetuação e mudança desta (MARCHIORI, 2008; MORGAN, 1996). Sob essa perspectiva, vê-se que a tendência ao insulamento está presente nessa equipe, dificultando o desenvolvimento desses laços.



Para a Magistra (Figura 15), tem-se uma rede centralizada também quando se trata dos procedimentos de rotina, com a indicação de A12 como referência principal, segundo representado na Figura 15. Isso porque esse ator foi considerado por si mesmo e pela equipe como o responsável pela parte financeira do programa e pelas demais rotinas administrativas. Assim, a rede tem como centralidade total 68,75% e A12, 87,5%.

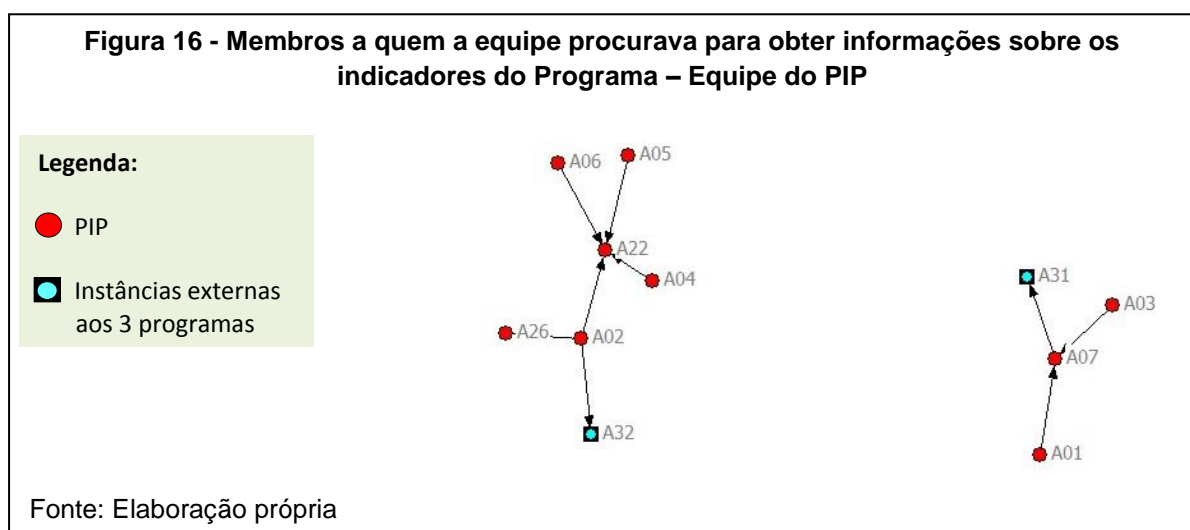


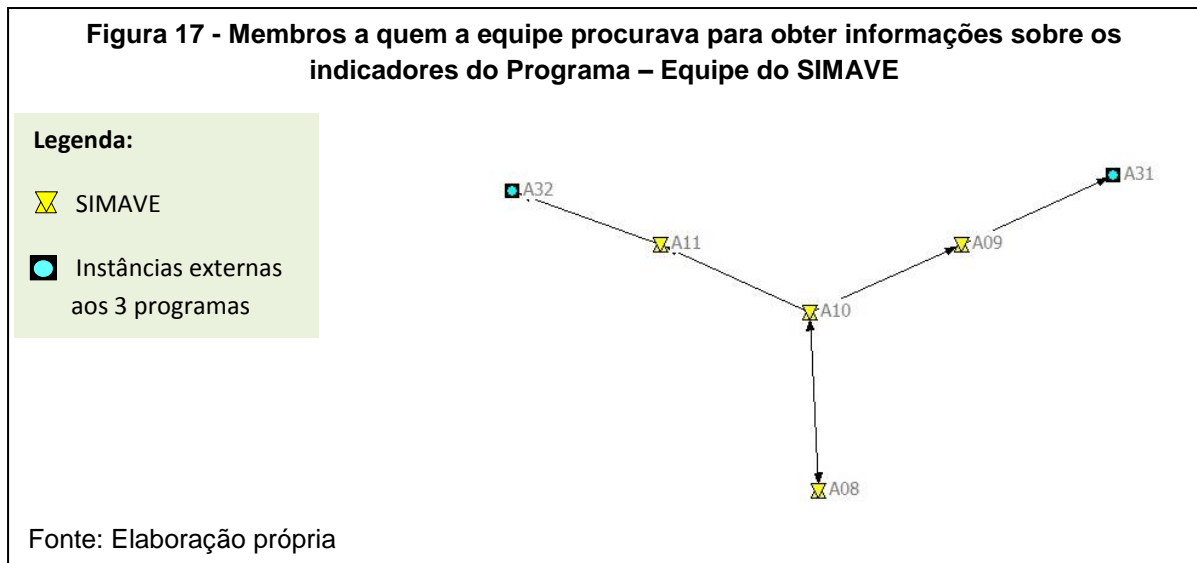
A importância dessa dimensão para a análise dos processos decisórios dos programas é revelada pelos estudos sobre cultura organizacional, uma vez que se consideram os procedimentos cotidianos dos grupos sociais, dos quais as organizações públicas são um exemplo, bem como o domínio destes, uma forma de apreender os valores que os orientam. Dentre esses valores estão os processos de comunicação estabelecidos entre os atores (FREITAS, 2004).

#### 4.3.5 Atores referência para os indicadores dos programas

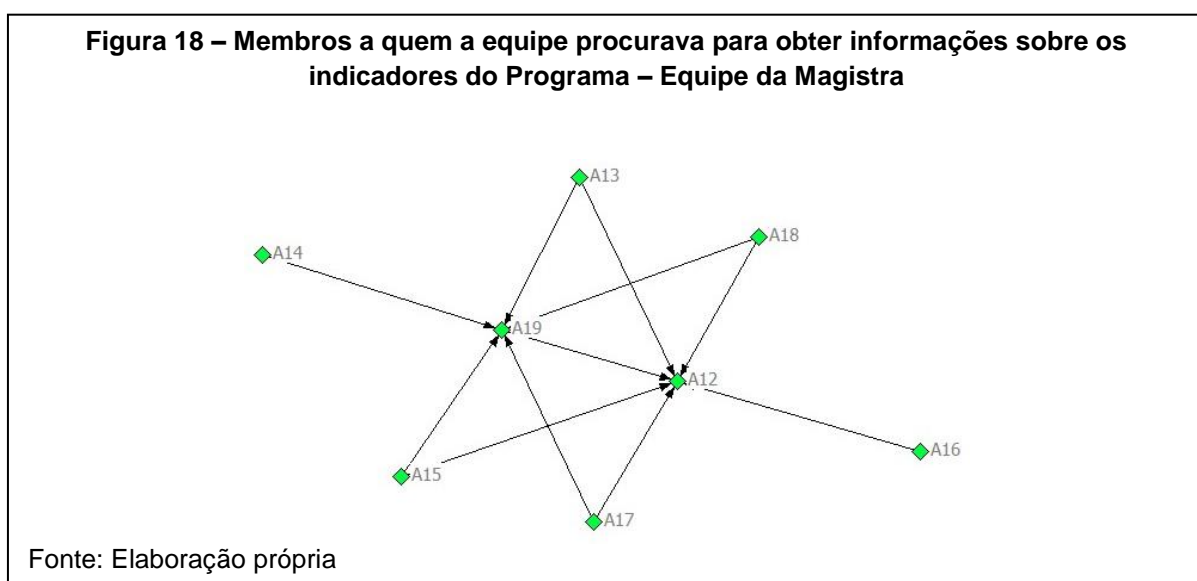
Outro aspecto sob o qual a tomada de decisão e a definição das ações dos programas foram analisadas diz respeito aos seus indicadores. Desse modo, foi solicitado aos entrevistados que indicassem um ou mais membros da equipe considerados por eles como sua referência para o assunto. Embora os atores centrais tenham continuado os mesmos, quando comparados com os das outras categorias, os diagramas a seguir revelam que nessa categoria, o ator A32 também se revela importante, juntamente com A31, especialmente porque são responsáveis pela avaliação externa dos sistemas educacionais da rede pública estadual e pelo monitoramento e a avaliação interna dos programas da Secretaria, respectivamente. Isso os coloca em posição relevante quanto aos indicadores dos programas.

Observa-se na rede desenhada para a equipe do PIP (Figura 16) a existência de dois núcleos, sendo um formado em torno de A07 e outro em torno de A22. Como fica claro no diagrama, A22 concentra mais atores da rede.





Uma especificidade da rede do SIMAVE (Figura 17) em relação aos indicadores é que a equipe, além de ser pequena, é composta em sua maioria por atores que ocupam posição de liderança dentro da Subsecretaria de Avaliações. Além disso, o trabalho é diretamente relacionado ao levantamento de estatísticas, o que acaba por direcionar a equipe para as mensurações de resultados, tanto das avaliações aplicadas quanto do seu próprio trabalho. Por isso, a centralidade da rede é baixa – 13,89%. Para a Magistra (Figura 18), porém, a rede prossegue concentrada nos atores A12 e A19, com centralidade total de 67, 18%.



No recorte temporal escolhido para análise dos programas a SEE/MG, estes, bem como toda a estrutura da administração pública estadual, trabalhou sob a lógica da gestão para resultados, inserida no serviço público com o advento das reformas administrativas (BRESSER-PEREIRA, 2014; ECHEBARRÍA e MENDOZA, 2009), que se iniciaram no Brasil em nível federal e se estendeu para os estados e municípios. Nesse contexto, o entendimento dos indicadores de resultado e de eficiência dos programas é um conhecimento considerado de grande valor, uma vez que se trata de uma linguagem que pode justificar os investimentos nos programas.

Vê-se, sob essa ótica, que os atores centrais nessas redes possuem informações que lhes atribuem poder dentro das suas equipes (MARTELETO, 2001, FREITAS, 2004) e são importantes nos processos decisórios e no planejamento das ações destes.

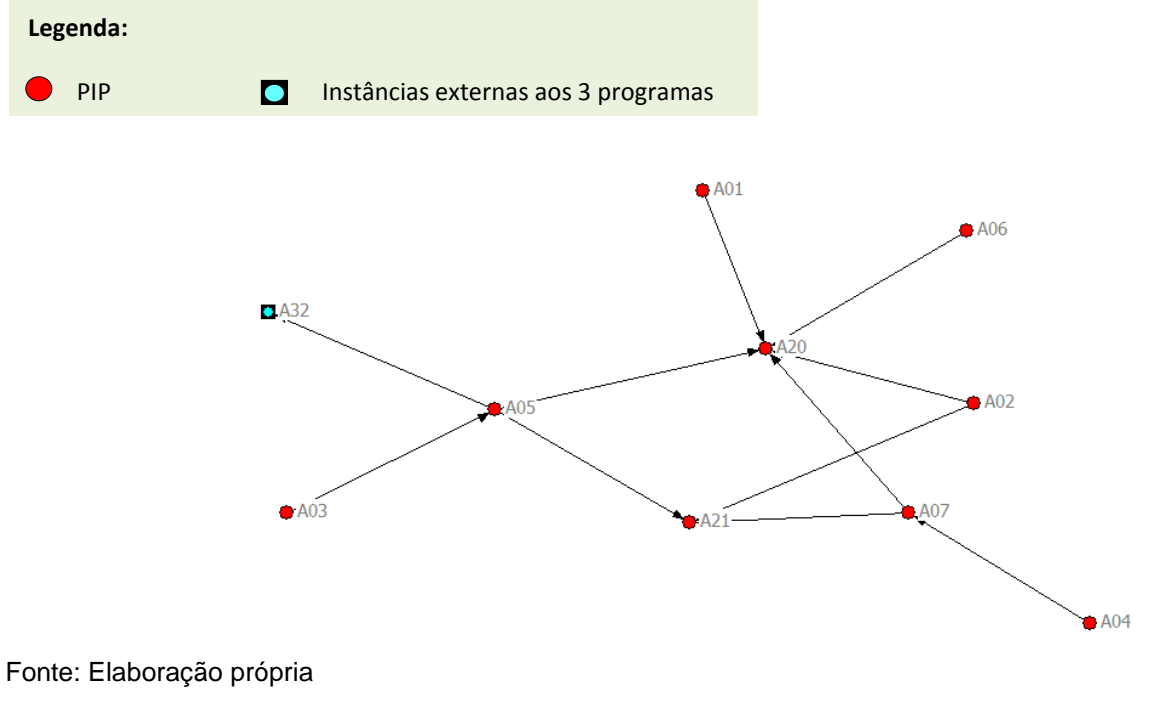
#### **4.3.6** Números e estatísticas dos programas

Diferentemente do que ocorre com os indicadores, as redes configuradas para números e estatísticas dos programas apontam centralidade de atores diferentes, remetendo ao que diz Marteleto (2001) acerca de essa posição na rede ser assumida pelo ator que dispõe de mais informação sobre determinado conteúdo.

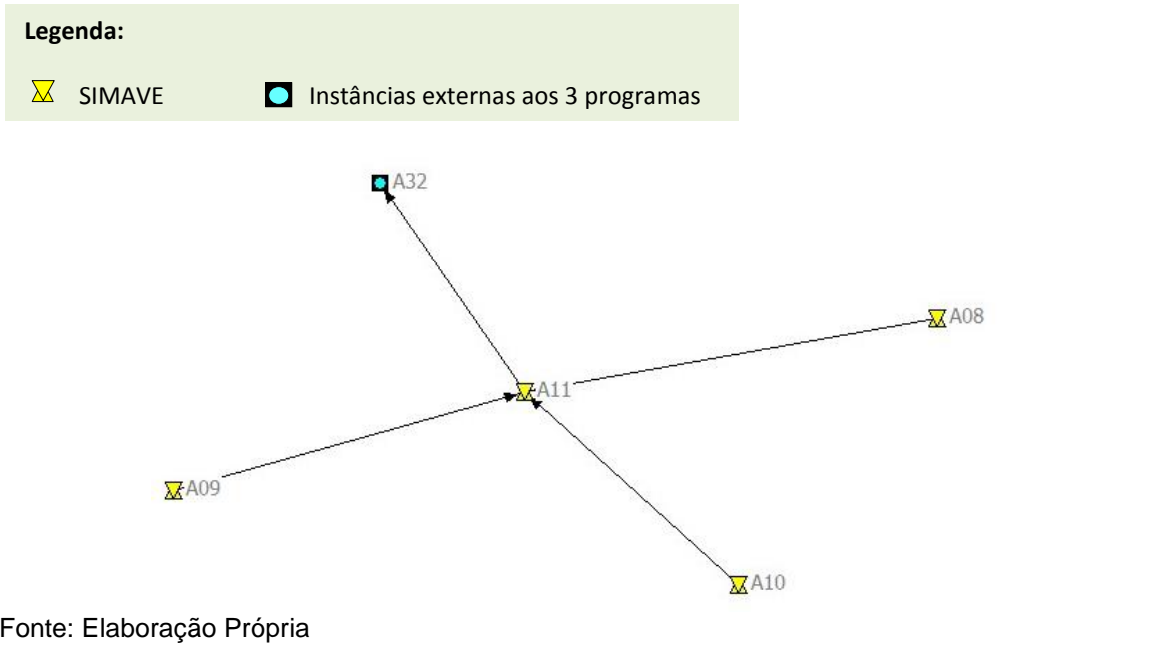
Para a equipe do PIP, os atores A20 e A21 são as referências para informações sobre números e estatísticas do programa (Figura 19), com 55,56% e 33,33% de centralidade na rede, respectivamente. Também se destaca a presença de A32 como um dos atores considerados na busca por informações nessa categoria.

A mudança na centralidade da rede também ocorre com o SIMAVE (Figura 20), colocando A11 no centro com o percentual de 75%, enquanto a centralidade total é de 68,75%. Os diagramas também apontam para o papel de importância de A32 para a categoria de números e estatísticas dos dois programas, uma vez que está presente nas duas representações gráficas, estabelecendo uma ligação entre as duas equipes e, além disso, é a referência do nó central da rede do SIMAVE para esse tipo de informação.

**Figura 19 - Membros a quem a equipe procurava para obter informações sobre números e estatísticas do Programa – Equipe do PIP**



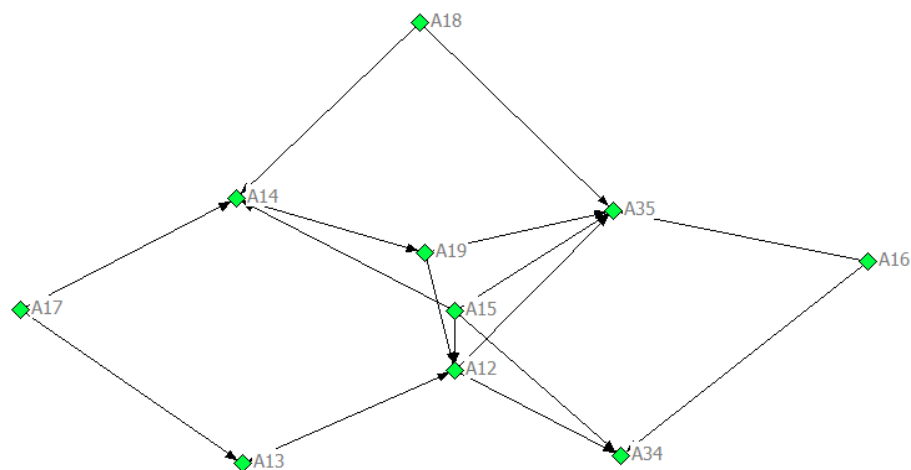
**Figura 20 - Membros a quem a equipe procurava para obter informações sobre números e estatísticas do Programa – Equipe do SIMAVE**



A rede da Magistra (Figura 21), nessa categoria, é a que apresenta maior dispersão, além de incluir três novos atores de sua equipe. A medida de centralidade geral da rede é 32%. Isso se justifica, segundo os entrevistados, pelo fato de que a equipe se organiza de forma a criar equipes menores para cuidar de cada evento realizado. Além disso, há as capacitações à distância, coordenadas por uma área específica, e os acessos ao Centro de Referência Virtual do Professor (CRV), onde são disponibilizados materiais de apoio pedagógico para os educadores.

O que se observa, porém, nos três diagramas, é que esses novos atores e sua posição de centralidade no aspecto analisado não são envolvidos diretamente na tomada decisão, nem no planejamento das ações, como se evidenciou nas falas dos atores ao início dessa seção. Esse fato, apesar de permitir a confirmação de que os processos decisórios e o delineamento das ações dos programas se deram de maneira pouco descentralizada dentro das equipes, confirmando que a teoria trabalhada em relação à cultura organizacional do setor público (PIRES e MACÊDO, 2006; CARBONE, 2000; GUIMARÃES, 2000) se aplica ao caso estudado. Porém, essa constatação não torna menos importante o papel desses atores, uma vez que eles detêm um recurso informacional que lhes confere poder no grupo. Haja vista que os próprios atores considerados mais relevantes nos processos decisórios se referiram a eles quando questionados sobre o assunto em questão.

**Figura 21 - Membros a quem a equipe procurava para obter informações sobre números e estatísticas do Programa – Equipe da Magistra**

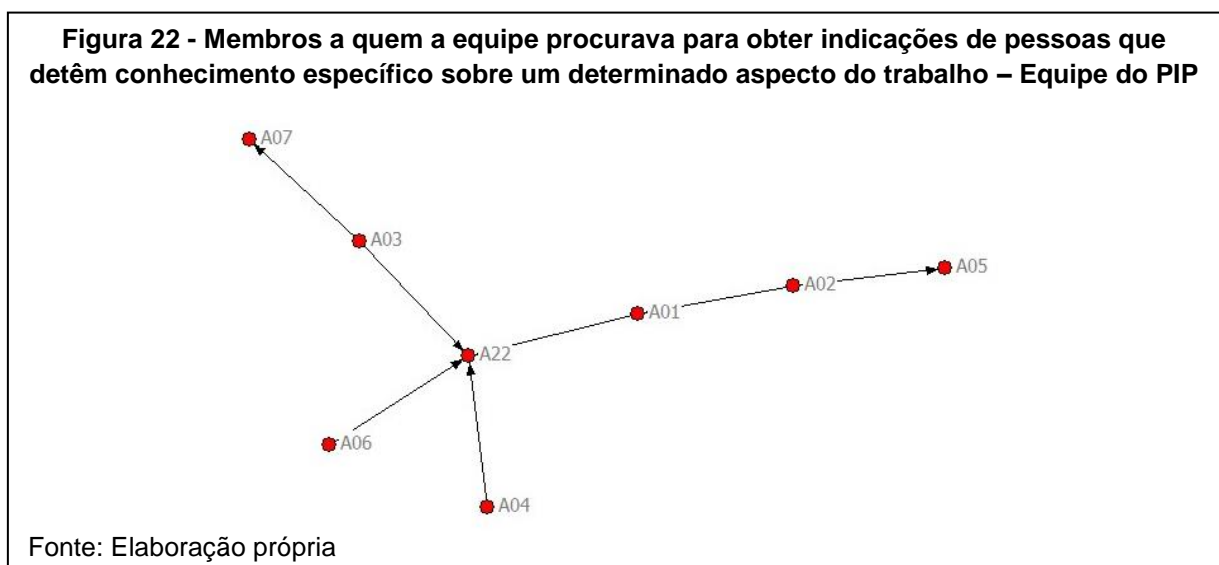


Fonte: Elaboração própria

Verifica-se, portanto, que a mudança na configuração das redes não representou uma tendência das agências estudadas à busca da articulação que favorecesse a construção de uma rede de trabalho entre os três programas. Como se apresentou na discussão teórica, a articulação em rede depende do rompimento com modelos e práticas que são herança de uma estrutura engessada (GUIMARÃES, 2000) e a adoção de alternativas como a chamada adocracia a que se referiu Mintzberg (GIDDENS, 2008), sendo essa última uma forma de organização que favorece a flexibilização e a horizontalização – características das redes (MARTELETO, 2001; MIGUELETTO, 2001).

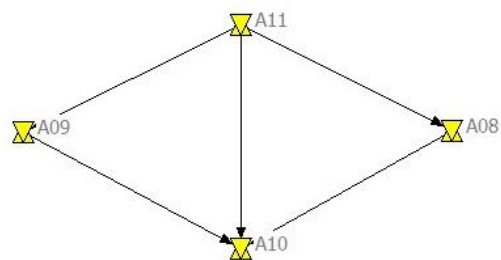
#### 4.3.7 Conhecimento sobre os saberes das equipes

Como afirma Marteleto (2001), os atores de uma rede são valorados pelas relações que estabelecem e pelos recursos de conhecimento e informação que possuem, ao invés de serem levadas em conta características como gênero, sexo e idade. Sob essa orientação foi pedido aos respondentes que indicassem que são os atores reconhecidos em suas respectivas equipes pelas relações que mantêm com os demais membros, a ponto de conhecer os saberes que eles detêm e serem considerados como um nó central para o acesso a essa informação. Os diagramas gerados apontam, novamente, o papel de relevância dos atores A22 na equipe do PIP (Figura 22), A10 na equipe do SIMAVE (Figura 23) e A12 e A19 na equipe da Magistra (Figura 24).



A rede do PIP, embora centralizada – 57,14% para o nó central (A22) e 51,2% para a rede em si, se configura de forma mais dispersa que a do SIMAVE nesse quesito tendo em vista o fato de que foi constituída a partir do quadro de servidores já presentes na SEE/MG. Isso possibilitou o conhecimento mais aprofundado de todos os membros da equipe com relação aos conhecimentos que cada um dominava.

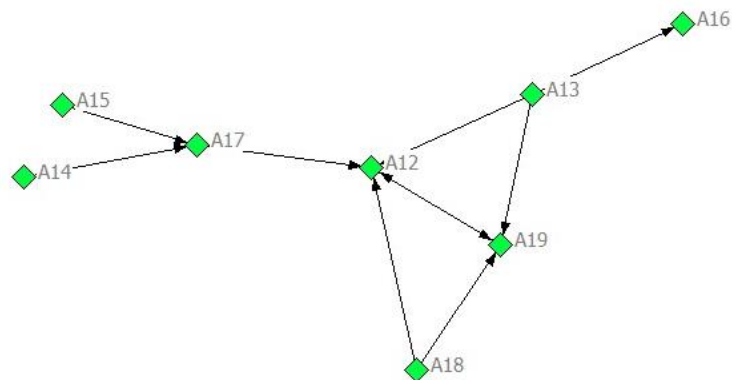
**Figura 23 - Membros a quem a equipe procurava para obter indicações de pessoas que detêm conhecimento específico sobre um determinado aspecto do trabalho – Equipe do SIMAVE**



Fonte: Elaboração própria

A centralidade da rede construída para o SIMAVE (Figura 23) – 100% para A10 e 77,78% para a rede em geral, por sua vez, se justifica pelo fato de que a gestão do programa no período analisado era exercida por um ator que tem como características relevantes para o conhecimento a respeito dos saberes de cada membro da equipe a sua presença no programa desde seu início e o seu tempo de serviço na Secretaria.

**Figura 24 - Membros a quem a equipe procurava para obter indicações de pessoas que detêm conhecimento específico sobre um determinado aspecto do trabalho – Equipe da Magistra**



Fonte: Elaboração própria

Quanto à Magistra (Figura 24), o diagrama obtido para a equipe aponta a centralidade observada – 50% para A12 e A19 e 31,25% para toda a rede – tendo em vista que ela foi criada pelos atores de maior centralidade, em função do trabalho a ser realizado pelo programa. Além disso, já existia um conhecimento prévio entre eles.

As razões apresentadas, portanto, apontam para um aspecto considerado fundamental pela teoria da ARS: as relações, ou seja, as interações existentes entre os atores (MARTELETO, 2001; MIGUELETO, 2001). E de modo especial, para a interação informal, aquela que se estabelece para além do que prevê a norma ou a estrutura formal de trabalho estabelecida. Esse conhecimento adquirido constitui-se, também, em um recurso de poder para esses atores dentro das equipes. Também os colocou em situação de potenciais pontes entre as equipes, uma vez que fazem conexões com todos os atores de suas redes, direta ou indiretamente, e foram reconhecidos por membros de todas as equipes, como demonstrado na análise das respostas sobre os membros das demais equipes que os entrevistados conheciam.

A observação dos diagramas e das falas dos entrevistados oferece exemplos que comprovam a centralização dos processos decisórios nas equipes dos programas examinados, além da concentração dos vínculos entre os atores na própria rede. Isso cooperando para a dificuldade no compartilhamento de conhecimentos e aprendizado (KAUFMAN, 2012), bem como a existência de barreiras para que as redes de cada programa atuem em uma rede maior, o que cooperaria, como apontam os depoimentos, para o alcance dos objetivos dos programas, que, conforme aponta o planejamento formal da SEE/MG, são comuns aos três.

Ademais, verifica-se que os atores citados pelos respondentes, e que aparecem nos diagramas, ou faziam parte efetiva de suas equipes ou constituem-se em instâncias que têm em suas atribuições formais a interação com as equipes para assuntos específicos, como avaliação e indicadores, revelando, uma vez mais, a deficiência na estrutura dos programas, e da própria SEE/MG, para romper com os modelos e práticas que se apresentam como entraves para uma mudança de paradigma na forma de atuação das agências (CARBONE, 2000; GUIMARÃES, 2000). O que remete aos aspectos culturais e sua sedimentação entre os atores entrevistados

(SROUR, 1998) por meio das interações existentes entre eles até então, ou seja, por meio da comunicação (FLEURY, 1996). Esse será o aspecto abordado de maneira mais direta no capítulo a seguir, que apresenta as categorias relacionadas aos fluxos comunicacionais existentes e as interações estabelecidas por eles, bem como a interação considerada pelos entrevistados como desejada para os programas.

## **V FLUXOS COMUNICACIONAIS ENTRE PIP, SIMAVE E MAGISTRA – O QUE EXISTE, O QUE É CONSIDERADO ADEQUADO E PORQUE NÃO OCORRE**

Como já demonstrado, PIP, SIMAVE e Magistra possuem atribuições que devem cooperar para o alcance de objetivos comuns. Essa compreensão também foi vista nas entrevistas realizadas. Contudo, o direcionamento das questões para aspectos práticos do trabalho desenvolvido pelas três equipes apontou para a existência de um viés entre o planejado formalmente e o que ocorreu de fato, quando as equipes trabalharam para alcançar esses objetivos. As categorias de análise abordadas nesse capítulo procuram esclarecer, à luz da teoria, as interações existentes entre as três equipes e seu impacto para o alcance da articulação destas em uma rede de trabalho. Além disso, é discutido o posicionamento dos entrevistados em relação ao nível de interação percebido por eles como adequado para o alcance de melhores resultados com as ações desenvolvidas por cada equipe, e a contribuição do elemento cultural da Secretaria para a sua concretização.

### **5.1 Fluxos e processos formais de comunicação e interação entre as equipes do PIP, do SIMAVE e da Magistra para a construção de agendas e propostas de intervenção**

Pretende-se, com essa categoria de análise, verificar, por meio dos diagramas de interação entre as equipes dos programas em questão e das falas dos entrevistados acerca dos seus processos de comunicação, como ocorreu a construção das agendas e das propostas de intervenção do PIP, do SIMAVE e da Magistra. Essa análise se deu pela perspectiva dos fluxos comunicacionais existentes na SEE/MG, e por consequência, entre as equipes dos programas estudados, tendo em vista que a cultura organizacional “deve ser tratada como comunicação” (MARCHIORI, 2008, p. 182). Entende-se, assim, a relevância da dimensão comunicacional para interpretar a cultura presente nas organizações de caráter público e os entraves que ela apresenta para que suas equipes se estruturam como redes de trabalho.

Os diagramas a seguir, que representam as interações das equipes entre si, são exemplificativos da ocorrência do que Gameiro (2000) denomina como relacionamentos em rede intraempresa, ou seja, os movimentos feitos dentro das organizações, entre equipes, para tornar as rotinas menos burocráticas e reduzir os entraves e a fragmentação da estrutura interna, bem como do trabalho desenvolvido. Cabe, assim, com a apresentação dos resultados a seguir, verificar se as redes constituídas cooperaram para esse movimento descrito pelo autor.

Para o desenho das redes foi solicitado aos entrevistados que dissessem os nomes dos atores que eles conheciam nas equipes dos dois programas em que não trabalhavam. Destacam-se A22 na equipe do PIP, A10 na equipe do SIMAVE e A19 na equipe da Magistra, com exceção de alguns atores que receberam uma ou duas indicações e de A31 e A32 que, como já mencionado, são instâncias encarregadas do monitoramento e da avaliação, tanto interna quanto externa. Cabe ressaltar que esses nós – A22, A10 e A19 – são atores que ocupavam papel de liderança formal em suas equipes, e também eram legitimados por elas. O que retoma a discussão feita na categoria analisada em 4.2, sobre o potencial desses atores para serem pontes entre as suas equipes.

Percebe-se, também, pelas medidas de centralidade de cada um desses nós, que poucos membros das equipes mantêm contato com os grupos dos quais não fazem parte. Evidencia-se, assim, uma fraca interação entre os três programas, observando-se a prática de atuação das suas equipes.

A rede que representa as interações da equipe do PIP com o SIMAVE e a Magistra (Figura 25) aponta para a existência de interações fracas entre elas. A maior concentração das indicações está entre os membros da própria equipe, enquanto os atores das equipes do SIMAVE e da Magistra recebem no máximo 4 indicações. Os atores mais centrais de cada programa, considerados assim pelo número de indicações que recebem e não pela sua posição no diagrama, são A22 (25%), A10 (10,71%) e A19 (17,85%).

Figura 25 - Interações da equipe do PIP com as equipes do SIMAVE e da Magistra

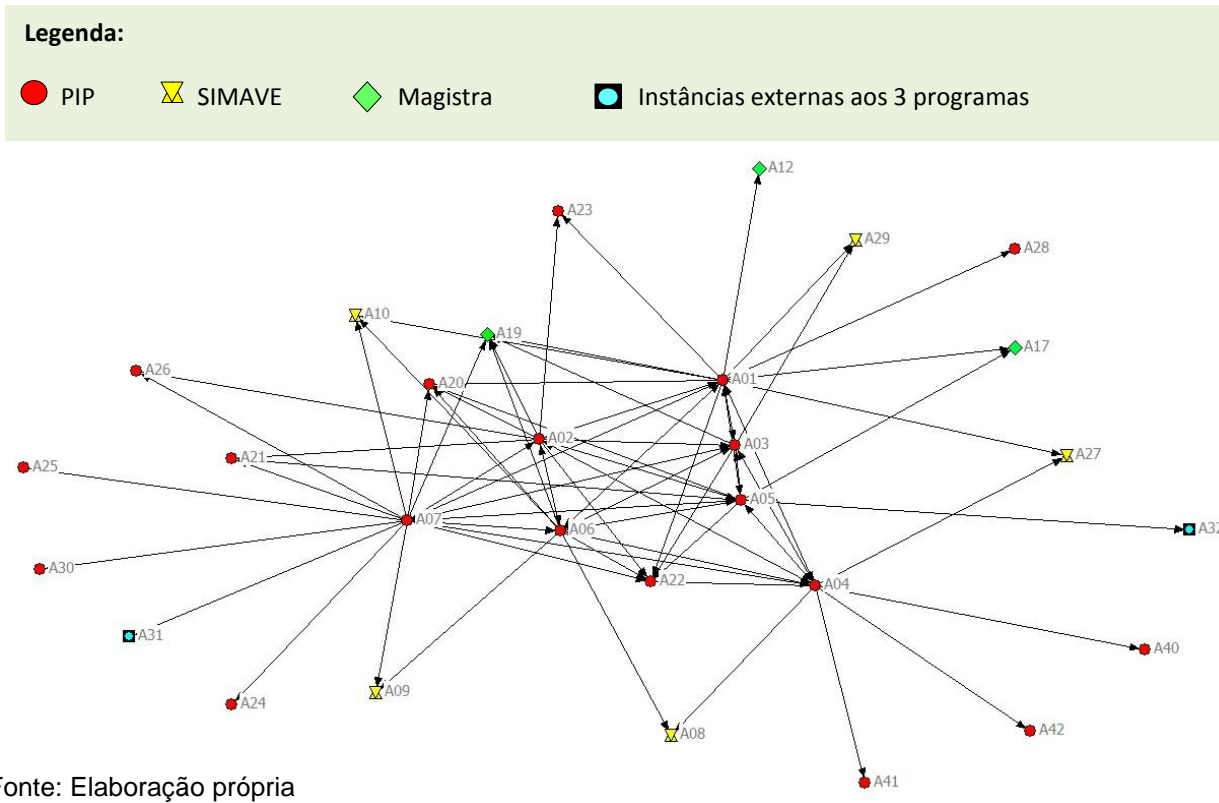
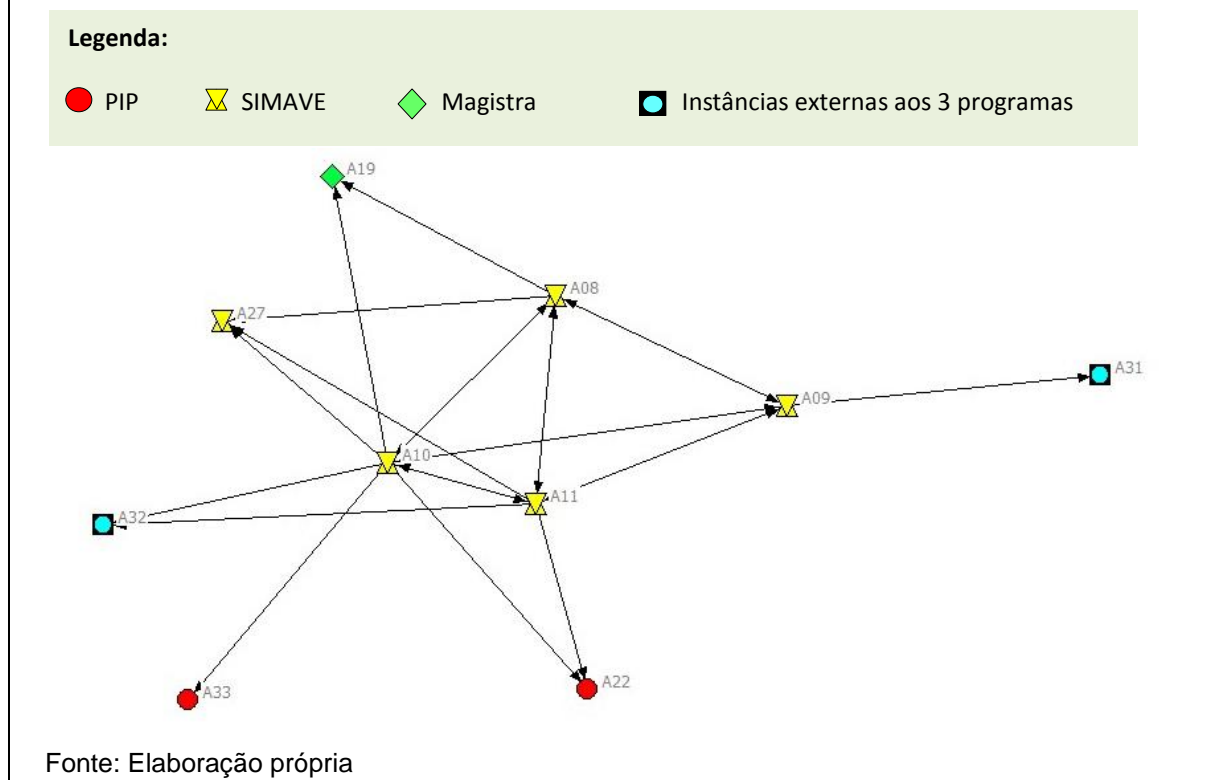


Figura 26 - Interações da equipe do SIMAVE com as equipes do PIP e da Magistra



A rede de interação da equipe do SIMAVE com o PIP e a Magistra (Figura 26) aponta para os mesmos atores como nós centrais. Percebe-se, porém, que existem menos interações dessa equipe com as demais, apontando, mais uma vez, para a fraca predisposição dessa equipe a uma articulação em rede, como indica a teoria que versa sobre a análise de redes sociais (MARTELETO, 2001; MARTELETO, 2010; GAMEIRO, 2000).

Uma peculiaridade pode ser observada na rede que desenha as interações entre a equipe da Magistra e as demais (Figura 27). A17 assume o papel que se considera pela teoria de análise de redes sociais como ator que está em uma situação de abertura estrutural (MARTELETO, 2001), ou seja, estabelece um número considerável de relações diretas com atores que não fazem parte de sua rede, e assim, pode ser tido como um laço importante na construção de vínculos entre as três equipes, dentro da Magistra. O motivo para essa posição de A17 é que, diferente dos demais atores entrevistados na equipe, trata-se de um servidor de carreira da SEE/MG, que esteve em outros projetos da Secretaria. Por isso tem conhecimento maior sobre os membros das equipes do PIP e do SIMAVE. Ademais, ele trabalha com o CRV - uma ação que já existia antes da criação da Magistra e é uma referência para materiais de apoio ao professor, além de ser repositório de trabalhos acadêmicos de servidores da Secretaria sobre a temática educacional.

Quando são unidas as três redes, obtém-se a configuração representada na Figura 28. Observa-se pelo diagrama que A10, A19 e A22 ocupam posições centrais e de intermediação entre as equipes, considerando o número de indicações que receberam dos respondentes. Conforme apontam as medidas de centralidade, estes continuam como os atores mais citados como referências dentro de suas equipes e pelas demais.

Figura 27 - Interações da equipe da Magistra com as equipes do PIP e do SIMAVE

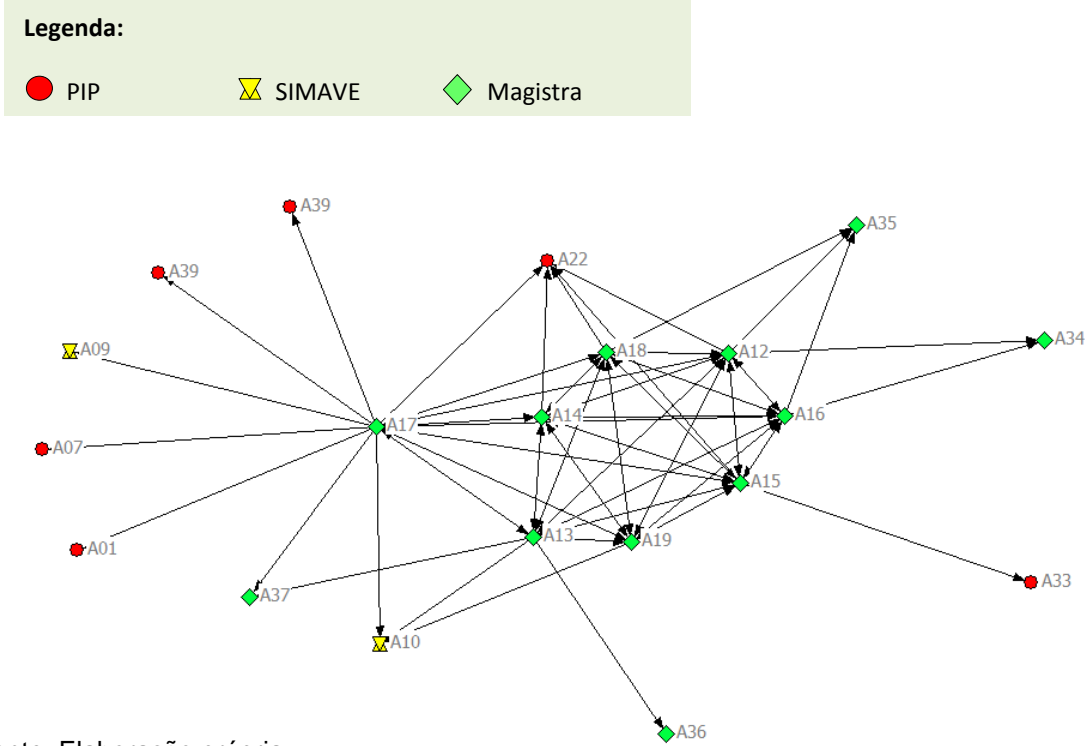
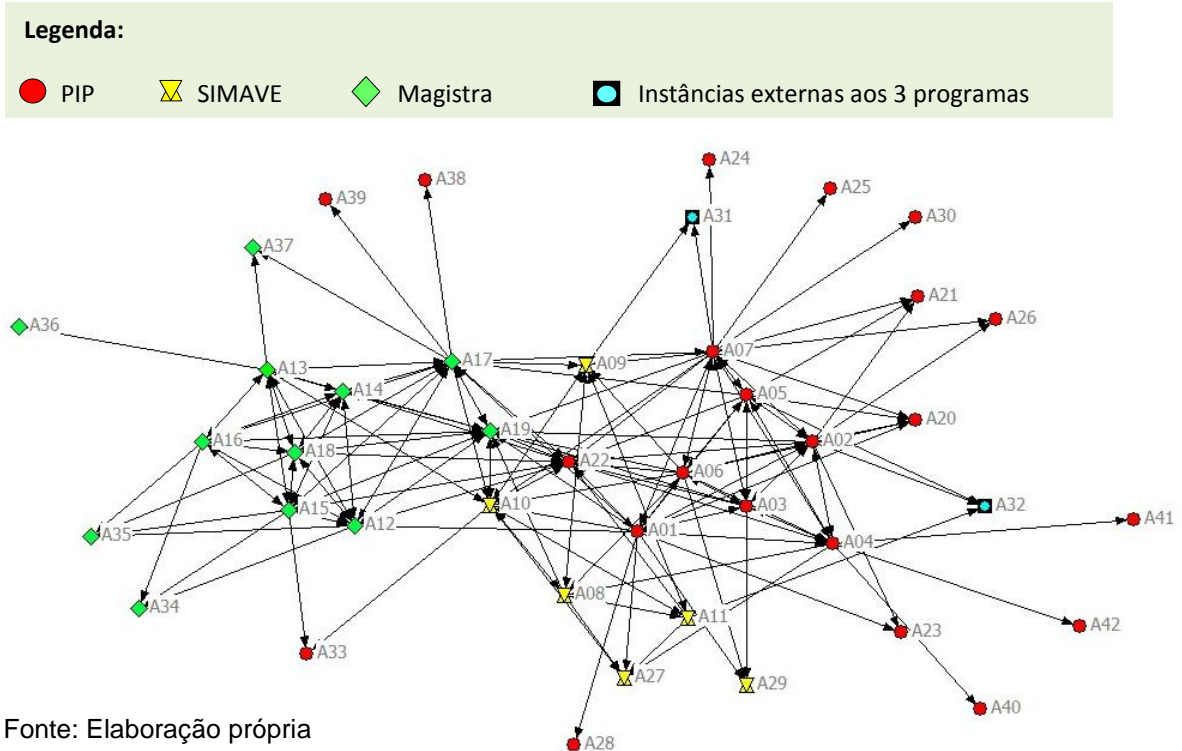


Figura 28 - Interações entre as equipes da Magistra, do PIP e do SIMAVE



Retomando que se trata de atores com papel de liderança formal dentro das equipes, entende-se que a cultura observada entre os atores dos três programas preza pela hierarquia e pela condução do trabalho de forma compartimentada, tendo em vista as poucas interações entre os atores não formalmente responsáveis pelas interações nos projetos (CARBONE, 2000; PIRES e MACÊDO, 2006; GUIMARÃES, 2000). Analisando a situação representada sob a perspectiva comunicacional, vê-se que os processos de compartilhamento das informações estão concentrados, o que, segundo Marchiori (2008), acaba por definir e contribuir para a consolidação da cultura descrita. Ao afirmar que a comunicação “é central para a existência da organização; é o elemento principal constitutivo no processo de organizar; cria e recria a estrutura que constitui a organização” (MARCHIORI, 2008, p. 169), a autora estabelece a conexão entre a constituição de fluxos informacionais dialógicos e a formação de redes de trabalho. A situação verificada no estudo empreendido, portanto, pode se constituir em entrave para que se alcance uma articulação que possibilite o cumprimento do que prevê o instrumento formal de planejamento para os três programas.

As falas dos entrevistados, em resposta aos questionamentos sobre os protocolos, as reuniões e a apropriação das informações geradas pelas equipes para a orientação do seu trabalho, lançam luz sobre a representação dos diagramas, oferecendo possíveis razões para o que se verificou graficamente.

Quando questionados sobre a necessidade de seguir protocolos para solicitar informações, uso de espaço ou material, bem como de outros recursos, as respostas recebidas foram da seguinte ordem:

Eu sempre recorria à coordenação de polo. Por uma questão de respeito à hierarquia. Mas era escolha minha (A06, equipe do PIP).

Geralmente eu mandava um e-mail pra solicitação (A07, equipe do PIP).

Com o PIP a gente mandava a solicitação pra superintendência ou pra diretoria. Na Magistra, eu não lembro se houve alguma situação (A09, equipe do SIMAVE).

Isso aí eu não sei te dizer. Não precisei fazer (A08, equipe do SIMAVE).

Não me lembro de ter solicitado nada ao SIMAVE. Eu, pessoalmente não fiz nenhuma solicitação, nem ao SIMAVE ou ao PIP (A15, equipe da Magistra).

Era necessário formalizar por meio de um e-mail essa solicitação, mas foi muito tranquilo esse acesso às informações (A17, equipe da Magistra).

Eu é que assinava tudo. Precisava assinar. A Secretária teve que dizer formalmente que A12 e eu éramos a mesma pessoa (A19, equipe da Magistra).

Embora tenham declarado que os procedimentos eram realizados sem entraves, vê-se que as solicitações deviam partir, em geral, dos atores referenciados nos diagramas de rede, que coincidem com as lideranças dos programas. Confirmando o que se verifica nas configurações desenhadas e apontando uma primeira razão para a concentração identificada. Esse aspecto, de acordo com Migueletto (2001), contribui para o afastamento da estrutura observada nos três programas estudados em relação ao modelo defendido por Silva e Melo (2000) como a configuração ideal para o planejamento e a implementação eficazes das políticas sociais, como as de educação. A autora afirma que a gestão em rede preza pela horizontalidade das relações, o que prevê que a concentração informacional e de recursos de outra ordem não é um comportamento coerente com esse modelo.

Esse ponto também estabelece uma relação com a análise dos programas quanto ao processo decisório e à autonomia concedida aos membros das equipes. Onde existe a concentração de informações e a necessidade de recurso às lideranças para o acesso à cooperação e para a legitimação das solicitações observam-se entraves para o exercício dessa descentralização de poder.

Outro ponto que traz esclarecimentos para o que se observa na análise de redes está relacionado com a percepção dos entrevistados a respeito da importância e da natureza do conhecimento de domínio dos atores de outras equipes para o trabalho desenvolvido por eles. Sobre isso, as falas revelam que não existe clareza a respeito de como a interlocução entre as equipes poderia ter contribuído para o trabalho realizado pelos três programas.

A10 e A29 [equipe do SIMAVE] ajudaram a fazer a relação pedagógica dos dados com o trabalho na sala de aula. A transformar o dado em ação (equipe do PIP).

Só se for na parte pedagógica (A09, equipe do SIMAVE, falando sobre o PIP).

A Secretaria da Magistra a gente procurava pra uso do espaço. Preenchia formulário de solicitação. E também A17, por causa do CRV (equipe do PIP).

Troca de informações sobre os conteúdos que poderiam ser divulgados no site (A17, equipe da Magistra, falando sobre o SIMAVE).

Por esses depoimentos observa-se uma visão limitada em relação ao potencial de interface entre os programas, enquanto as transcrições a seguir demonstram a percepção dos atores também quanto a não terem sentido necessidade de recorrer às outras equipes para obter informações. Isso novamente remete à visão míope sobre as possibilidades de ganho na interação mais estratégica entre as equipes. O que as falas revelam é o entendimento de que o contato entre os programas era necessário apenas para a obtenção de informações, deixando de contemplar o trabalho integrado de planejamento que propõe a gestão em rede e a abordagem estratégica e processual da comunicação (MARCHIORI, 2008).

A20 tinha acesso direto às pessoas e fazia o tratamento dos dados do SIMAVE pra gerar os conhecimentos. Então, eu não procurava diretamente o SIMAVE. A20 fazia a ponte (equipe do PIP).

Nós não precisamos, porque nós fomos atrás (A19, equipe da Magistra, falando sobre o PIP).

Uma situação mais agravante é vista nas falas a seguir, que pode justificar a falta de interação pelo fato de os atores não sentirem necessidade de recorrer aos demais programas para obter as informações geradas por eles. A percepção de que a contribuição, na verdade é contrária, ou seja, que o ator e sua equipe é que teriam a contribuir com os outros programas, além da opinião de que não havia necessidade de procurar informações com as outras equipes, esclarecem um pouco mais o fato de que se tem um diagrama de rede em que as interações são pequenas e se concentram nos atores líderes. Confirma-se, assim, a falta de uma visão estratégica para a interação entre as equipes.

Nunca dependi do PIP pra fazer o trabalho aqui. Era mais o contrário (A11, equipe do SIMAVE).

Se você fizer a pergunta do contrário... Integrar. Eu acho que o trabalho é integrado. Nós tivemos informação porque nós pesquisamos. Tivemos ajuda da Secretária, da Secretária adjunta, da AGEI. Informações muito rasteiras. A gente ia atrás de quem gerava as informações. Do CAEd e do Ceale (A19, equipe da Magistra, falando sobre o SIMAVE).

Outra alternativa para explicar a fraca interação entre as equipes do PIP, do SIMAVE e da Magistra está no fato de que os atores também podem não saber sobre a contribuição do conhecimento que os programas em que não trabalham para as atividades e ações desenvolvidas por eles. Mais uma vez identifica-se o viés comunicacional e a deficiência no planejamento integrado entre as equipes. Note-se que uma das falas ressalta o lugar ocupado pelo depoente na equipe. Para ele, esse aspecto foi considerado determinante para não ter o conhecimento sobre o assunto tratado nessa questão e também para não ter estabelecido contato com uma equipe externa ao seu programa. Aqui aparece novamente a questão da cultura organizacional e o papel da hierarquia na determinação dos papéis, do acesso à informação, e das interações (PIRES e MACÊDO, 2006; GUIMARÃES, 2000).

Não sei. Eu já fiz alguns cursos lá na área pedagógica (A11, equipe do SIMAVE, falando sobre a Magistra).

Não sei informar. Pelo meu lugar aqui eu não tinha como interferir ou buscar alguma informação dela (A18, equipe da Magistra, falando sobre o PIP).

Os depoimentos seguintes têm relação direta com o que se obteve com resposta para o questionamento sobre o conhecimento dos atores acerca dos objetivos estratégicos do seu programa e dos outros dois, com os quais compartilha esses objetivos. As transcrições revelam o desconhecimento dos entrevistados sobre essa interface, ao questionarem a razão desse trabalho estudar os três programas sob a perspectiva da interação e da atuação em rede, ou declarar que os objetivos eram diferentes e, portanto, não enxergarem o conhecimento contido nas outras equipes como importante para o seu trabalho.

É engraçado você fazer o trabalho seu com a Magistra. Porque eu não entendi muito bem essa lógica de juntar os três. Com o PIP tem tudo a ver, mas com a Magistra...O PIP fazia alguma coisa com a Magistra? (A09, equipe do SIMAVE).

Os objetivos eram muito diferentes. Eu vejo assim: que o enfoque do PIP era muito diferente do enfoque da Magistra. Mas a gente acompanhava o desenvolvimento do trabalho deles. Mas o enfoque era completamente diferente (A15, equipe da Magistra).

Considerando os fluxos informacionais como um fator importante no ciclo produtivo (OLIVEIRA e PAULA, 2007), e sua importância para a existência das deliberações, das negociações e dos consensos – processos que possibilitam a consideração das diversas vozes existentes dentro de um grupo social, incluindo as equipes de

trabalho (MIGUELETTO, 2001; PIRES e TAMANINI-ADAMES, 2010), compreende-se a relevância de incluir essa dimensão e a percepção dos atores sobre ela. O que se observa é a existência de uma realidade que não favorece os processos citados acima, considerando que o conhecimento sobre o trabalho desenvolvido pelas equipes e informações estratégicas, que deveriam orientar o trabalho desenvolvido por elas, não eram de domínio de todos.

Outro aspecto formal da interação entre as equipes e que também retrata o fluxo comunicacional e a dimensão da cultura organizacional que permeia as equipes, são as oportunidades criadas para discussão e deliberação conjunta. Ao falarem sobre as reuniões realizadas entre as três equipes e a pauta desses encontros, os entrevistados afirmaram não terem conhecimento de que esses encontros tenham acontecido, ou declararam que eles não ocorriam. Houve respostas, também, que falavam das reuniões periódicas entre o PIP e o SIMAVE para que este último comunicasse ao primeiro os resultados das avaliações e, também, para capacitar a equipe do PIP quanto ao acompanhamento da aplicação das provas nas escolas. Contudo, não era uma prática envolver os três programas em um planejamento integrado, como destacado anteriormente.

Não faço nem ideia, porque a equipe do PIP não tinha esse encontro com SIMAVE e Magistra, não. A gente utilizava o espaço da Magistra pra muitas das nossas reuniões (A02, equipe do PIP).

Com o PIP. As três juntas, não. Só o PIP. A discussão das revistas pedagógicas, que é a parte que eles contribuem bastante com a gente. A confecção dos itens, também. Assim, algumas coisas que pode ser, porque a avaliação é externa. Os itens são externos à Secretaria, mas algumas coisas eles contribuíram, sim. Algumas reuniões houve, sim (A09, equipe do SIMAVE).

Pra discutir as ações, basicamente das três, nenhuma vez. Tiveram momentos em que a Magistra esteve, o PIP esteve, o SIMAVE esteve, mas outras instâncias da Secretaria também estavam juntas [...] mas não uma ação, tipo assim, vamos discutir Magistra, PIP e SIMAVE. Como que nós vamos poder juntar essas três instâncias? Não (A12, equipe da Magistra).

Pelas falas acima percebe-se que as interações restringiam-se a colaborações esporádicas e ao uso de espaço. Como declarou A12, não houve situações em que se pensou em como unir as três instâncias no planejamento das ações de avaliação, capacitação e intervenção pedagógica. A importância desse aspecto para a análise reside no que defende Freitas (2004) ao declarar que “o comportamento

comunicativo em qualquer organização investigada define a cultura organizacional” (p. 42), ou seja, as formas escolhidas para o compartilhamento de informações e construção de sentidos, como reuniões, comunicados, memorandos, etc., oferecem oportunidades de interpretação da cultura de uma organização. Sendo assim, é coerente afirmar que a constatação de que não foram realizadas reuniões periódicas entre as equipes dos três programas e que a pauta dos encontros que aconteceram restringiu-se apenas a questões operacionais e pontuais, revela uma cultura com ocorrência de insulamento das equipes, dificultando sua articulação em uma rede de trabalho.

Procurando avançar um pouco mais no entendimento sobre como PIP, SIMAVE e Magistra operacionalizam a interação prevista em seu planejamento, foi solicitado aos entrevistados que falassem a respeito da apropriação das informações geradas pelas outras equipes na construção das ações do programa em que participavam. As falas a seguir demonstram que entre PIP e SIMAVE houve algum aproveitamento dos conhecimentos gerados. Porém, o trabalho da Magistra foi direcionado pelas demandas identificadas pelo programa junto àquele que é considerado seu público-alvo – o professor.

O PIP, até que em 2013 e 2014, teve uma integração maior. Às vezes eles ajudavam nas matrizes de referência, nos itens. Então, teve essa integração, sim. Magistra, não (A08, equipe do SIMAVE).

Do SIMAVE, sim. Da Magistra, não. As do SIMAVE pra fazer apropriação dos resultados nas escolas. Pra entender a situação das escolas e fazer o planejamento para atendimento. Teve notícias de cursos da Magistra em visitas nas escolas e apropriava-se disso na equipe (A04, equipe do PIP).

Geralmente a demanda de cursos de capacitação era entre a diretora da Magistra e as coordenações dos programas da Secretaria, porque existiam na época as reuniões temporárias com todos os gestores da Secretaria (A17, equipe da Magistra).

O distanciamento entre a Magistra e os outros dois programas – PIP e SIMAVE – teve explicações dadas pelos entrevistados em suas falas. Uma delas está no fato de que a Magistra surgiu no contexto da Secretaria quando PIP e SIMAVE já estavam constituídos e em funcionamento. Essa implementação, pelo que declara A12, no depoimento transcrito a seguir, bem como pelas demonstrações de desconhecimento dos outros dois programas sobre o trabalho desenvolvido pela Magistra, denota uma falha no sentido de trabalhar as resistências que surgem

quando há uma mudança na estrutura de funcionamento da organização – uma questão a ser abordada com a horizontalização das informações e a transparência. Vê-se aqui um distanciamento da cultura presente na Secretaria em relação à estrutura apresentada por Mintzberg quando aborda a adocracia com sua capacidade de adaptação da estrutura e predisposição à mudança (GIDDENS, 2008).

Além disso, trata-se de um programa que visava à capacitação – uma tarefa que já era desenvolvida pelas subsecretarias em geral, como indica uma das falas a seguir. Transferir essa incumbência para outra instância poderia representar perda de poder, impactando o *status quo* já estabelecido na SEE/MG.

Eu vou te falar uma coisa, sem meias palavras. A Magistra foi um susto dentro da Secretaria. A proposta de formação da Magistra assustou muitas pessoas. A Magistra, inicialmente, foi um lugar cobiçado por muita gente, sabe? E era dentro de uma proposta extremamente ousada, e a Magistra foi um lugar muito ameaçador, no primeiro momento. Não sei nem se no primeiro momento ou durante todo o momento dela. Sabe por quê? Eu acredito que as pessoas achavam que a Magistra estava ocupando um espaço que era delas enquanto Secretaria, CAMG (A12, equipe da Magistra).

Nós tivemos muito pouco tempo de vida útil. Foram dois anos e meio de uma produção em larga escala. Eu acredito que se a Magistra tivesse continuado no pique que ela aconteceu, nos três anos passados, com a proposta do PIP, a gente teria uma aproximação maior. Eu não tenho dúvida. Eu acho que é o próprio amadurecimento de um processo. Eu acho que isso, às vezes, é um indo. As pessoas foram se conhecendo, foram criando possibilidades, sabe? [...] A Magistra foi um projeto de referência do governo anterior em processo de formação, mas a Magistra nunca foi muito bem vinda, principalmente no começo, quando ela foi criada. É como se ela estivesse pegando um pedaço de alguma coisa que era de outras pessoas. Aí, com o tempo, a coisa foi amenizando, foi ficando mais tranquila (A12, equipe da Magistra).

As subsecretarias tinham suas ações de formação. Mesmo que a gente quisesse integrar, eles não queriam. Porque eles sentiam que perdiam poder (A19, equipe da Magistra).

Como eram duas coisas que já estavam implantadas [PIP e SIMAVE] e a Magistra veio depois, e por estar na Gameleira, eu não sei te dizer a visão que eles tinham da gente (A16, equipe da Magistra).

Nossa essa é uma questão muito delicada de responder. Porque eu penso que a separação física, né? De a gente estar em lugares distintos, dificultava o maior intercâmbio (A15, equipe da Magistra).

Essas percepções estão em consonância com o que Geertz (2008, p. 123) afirma sobre a cultura se revelar na forma de “um gabarito ou diagrama para a organização

dos processos sociais e psicológicos”. Assim, pode-se considerar legítima a existência do sentimento de temor quanto ao lugar ocupado por um novo programa, que se propõe a fazer aquilo que já estava sendo feito de forma distribuída na estrutura organizacional existente. Tratava-se de uma mudança no modo como a Secretaria operacionalizava suas atividades. Portanto, uma mudança cultural.

Outro aspecto considerado relevante como entrave para o maior envolvimento da Magistra com o PIP e o SIMAVE é a questão geográfica. Os atores membros da equipe consideram que a localização diferente da estrutura física do programa reflete no pensamento das demais equipes da Secretaria sobre o seu pertencimento a essa estrutura, apesar de o espaço ter sido usado com frequência para atividades e eventos da SEE/MG.

Como eram duas coisas que já estavam implantadas e a Magistra veio depois, e por estar na Gameleira, eu não sei te dizer a visão que eles tinham a gente (A16, equipe da Magistra).

O que eu acho é o seguinte: quando uma unidade que faz parte do órgão central está distante da sede, há uma falha na comunicação, sim. Às vezes atropelada pela rotina. Pode acontecer, por causa disso, uma insatisfação de todos. Tem essa distância física, mesmo que a tecnologia esteja aí pra ajudar (A17, equipe da Magistra).

Essa percepção é válida, pois Oliveira e Paula (2007) afirmam que, apesar dos avanços tecnológicos e das facilidades para a comunicação trazidas por eles, pesquisas apontam para a persistência da valorização do contato face a face entre os membros das organizações, e que ele contribui para o sentimento de pertencimento ao grupo.

Quanto à questão de perda de espaço e de poder, situação semelhante apareceu em relação ao PIP durante as entrevistas. Os atores da equipe afirmaram ter percebido atitudes movidas por ciúme e sentimento de ameaça entre os outros programas da Secretaria. E houve uma opinião semelhante dentro da equipe do SIMAVE e da Magistra, quando seus atores consideraram o PIP como uma estrutura que cresceu muito na SEE/MG e atuou de maneira autossuficiente no trabalho que se propôs a fazer.

As pessoas tinham ciúme da equipe do PIP. Nem sempre as pessoas queriam trabalhar com a gente [...] Nosso trabalho caminhava muito na

autonomia dos dados que a gente recebia do CAEd e da gestão (A02, equipe do PIP).

Foi uma articulação que não aconteceu de forma efetiva. Eu acho que o PIP tomou uma dimensão aqui dentro muito grande. E com isso, a equipe de avaliação ficou só entregando dados, dados, dados, dados [...] E às vezes utilizavam até de forma inadequada as análises estatísticas. E muitas vezes construíam novas análises. E construíam algumas análises pra intervenção pedagógica que acabava, quando a gente ficava sabendo, até distorciam um pouco os dados (A10, equipe do SIMAVE).

Já que estava funcionando bem o dela [A22], e já que tinha o Reinventando que não estava funcionando bem, nós focamos nele (A19, equipe da Magistra).

A19 refere-se, em sua fala, ao programa Reinventando o Ensino Médio<sup>15</sup>, e afirmou que pareceu mais coerente e menos propenso a atritos escolher trabalhar no suporte a essa iniciativa, que trabalhava com um nível da educação básica não abrangido pelo PIP. Por esse depoimento e pelos demais transcritos acima, observa-se, mais uma vez a dificuldade observada na ocasião de surgimento da Magistra, em relação à existência de um gabarito de comportamento e à resistência que surge quando ele é ameaçado pela mudança (GEERTZ, 2008). Quando se observa a linha temporal de surgimento dos três programas, vê-se que o SIMAVE foi constituído primeiro; o PIP foi criado como consequência de uma demanda levantada a partir dos resultados da avaliação feita pelo SIMAVE, e a Magistra foi criada por último, atendendo ao que dispõe a Lei Delegada nº 180/2011 sobre a capacitação dos profissionais da educação. Destaca-se, porém, que essa é uma situação recorrente no serviço público que, devido à forte presença da vertente política, cria e encerra programas a cada vez que se inicia uma nova gestão. Entretanto, essa realidade não parece ter preparado a estrutura da administração pública para o trabalho em diferentes arranjos organizacionais. Mais uma evidência da importância da cultura organizacional para a compreensão desses arranjos (MORGAN, 1996; MARCHIORI, 2008; SCHEIN, 2004).

---

<sup>15</sup> O Reinventando o Ensino Médio foi uma iniciativa da gestão 2011-2014 para promover uma ressignificação do ensino médio pela busca por um ensino que não fizesse a compartimentação do ensino das disciplinas e desse ao estudante uma compreensão de que o conhecimento adquirido nessa etapa é importante para sua compreensão do mundo. Além disso, o programa tinha como objetivos, também, (1) elevar a empregabilidade dos estudantes, colocando-os em contato com áreas profissionais diversificadas (2) e promover a cidadania dos alunos, favorecendo sua continuidade nos estudos e consequente elevação da renda ([https://www.educacao.mg.gov.br/images/stories/publicacoes/reinventado\\_ensino\\_Medio\\_WEB.pdf](https://www.educacao.mg.gov.br/images/stories/publicacoes/reinventado_ensino_Medio_WEB.pdf)).

Por fim, buscou-se nessa categoria verificar a ocorrência de ações conjuntas programadas entre as três equipes. Embora os depoimentos revelem a compreensão de que era preciso fazer com que as equipes interagissem, mesmo no que tange a ações isoladas, pontuais, houve poucas iniciativas.

Parece que teve alguns encontros sobre anos finais com a Magistra. Mas foram momentos bem pontuais. Com o SIMAVE sempre na perspectiva de resultados. Às vezes tinha fala de alguém da diretoria do SIMAVE nos encontros nas escolas. Mas não houve uma ação coletiva (A04, equipe do PIP).

Teve um evento que foi realizado pelo PIP e que solicitou professores pra oferecerem minicursos. Aconteceu no Tauá (A18, equipe da Magistra).

O SIMAVE deu minicursos na capacitação de imersão. No PIP a gente contribuiu num evento de capacitação pra professores. Nós planejamos o evento e cuidamos da estrutura (A14, equipe da Magistra).

Além de revelar a falta de integração para a promoção de ações conjuntas, o depoimento a seguir ainda resgata o desconhecimento sobre a necessidade de interação entre as equipes dos programas e sobre suas propostas de trabalho.

Com o PIP. A discussão das revistas. Toda vez que a gente ministrava capacitação pros técnicos das SREs a gente ministrava pro PIP também, porque eles acompanhavam a aplicação. Faziam acompanhamento no dia da prova. Então, tudo que envolvia a avaliação, a gente procurava repassar pra eles. No SIMAVE como um todo. No PAAE também em muitas ações eles contribuíram. Agora, talvez, quem teria que fazer essa ponte com a Magistra seria mais o PIP, não? Não sei. Porque a gente divulga o resultado, o PIP apropria do resultado com as escolas. Então, o PIP que conhece mesmo, que fazia visita à escola. Não sei se eles faziam um trabalho de mapeamento das escolas que precisavam de capacitação. Às vezes era assim que era feito. Mas acho que é mais daqui do PIP mesmo (A09, equipe do SIMAVE).

A sugestão de que faria mais sentido a interação entre o PIP e a Magistra do que desta com o SIMAVE, e a constatação de que poucos esforços foram feitos no sentido de promover ações conjuntas resgata o pensamento de Freitas (2004) e Carbone (2000), sobre agir dentro das equipes e a identificação dos traços de insulamento da cultura organizacional presente no serviço público.

A análise dessa dimensão formal da interação entre PIP, SIMAVE e Magistra revela o que Schein (2004) coloca na formulação de seu conceito de cultura – a existência de consenso entre os atores sobre a melhor maneira possível de se conduzir os processos. Embora reconheçam a pequena articulação entre as equipes e a

existência de uma margem maior para que isso acontecesse, os atores identificam os entraves postos pela cultura do serviço público e se conformam a eles.

O serviço público trabalha de maneira fragmentada. A falta de integração não foi culpa da Magistra ou do PIP ou do SIMAVE. A estrutura organizacional é que funciona errado e precisa mudar (A10, equipe do SIMAVE).

É difícil trabalhar com as pessoas na burocracia do Estado. É impossível trabalhar com a burocracia que não te deixa trabalhar (A19).

Como em outros momentos, os entrevistados resgatam, em suas falas, os traços da cultura organizacional típica da burocracia, contribuindo para o que defende Abrúcio (2007) quando coloca a importância da dimensão política para o serviço público. O autor aponta que a promoção das reformas administrativas em nível apenas gerencial não foi capaz de levar à mudança de comportamento necessária para o exercício das novas práticas. Por isso, ainda se tem relatos como os citados aqui, que permitem confirmar a existência dos entraves para o surgimento dos processos de gestão em rede, uma vez que os valores da cultura do serviço público não estão em consonância com aqueles que são caros às redes sociais – deliberação, negociação, consenso, flexibilidade e horizontalização (MIGUELETTO, 2001).

No entanto, Marchiori (2008), ao avançar em relação ao conceito de cultura apresentado por Schein (2004), indica um caminho para a superação desse cenário que parece determinista. A autora coloca que a cultura vigente pode sofrer modificações, a partir dos processos comunicacionais estabelecidos entre os que dela compartilham. Quando novas práticas são iniciadas, os modos de agir se transformam e dão espaço para o surgimento de uma nova estrutura (Taylor et. al., 1996).

## **5.2 Diferenças entre o padrão de interação identificado entre as equipes e aquele considerado adequado pelos entrevistados**

Para obter as impressões dos entrevistados sobre essa categoria, foram feitas perguntas a respeito da comunicação e da disponibilização dos resultados das intervenções realizadas para as demais equipes, bem como sobre as contribuições

que eles percebem poderiam ter havido por parte dos outros dois programas para o alcance de melhores resultados com o trabalho da sua equipe.

Sobre o repasse dos resultados das ações dos programas para as demais equipes, observou-se que, quando acontecia, não havia uma sistematização desse processo. Não havia, também, um planejamento de comunicação direcionado, que considerasse PIP, SIMAVE e Magistra como públicos estratégicos uns para os outros.

Não sei te informar sobre o repasse ao SIMAVE e à Magistra. Eu penso que era repassado para o SIMAVE, para pensar as avaliações do ano seguinte. Mas não era aberto para toda a equipe (A01, equipe do PIP).

A gente enviava os resultados pro PIP por e-mail e publicava no *site*. Agora, a Magistra, a gente nunca enviou, mas também nunca pediram. Agora não sei se, porque os dados são públicos. Então, todo mundo pode acessar (A09, equipe do SIMAVE).

Não acontecia. Mas a gente não deixava de divulgar. A Assessoria de Comunicação fazia a matéria sobre o evento, com informações repassadas pela Comunicação da Magistra. E tinha o relatório anual das ações (A16, equipe da Magistra).

Pelas respostas apresentadas percebe-se que é razoável a dificuldade dos entrevistados em posição mais distantes do núcleo gestor de cada programa em falar a respeito das contribuições que um programa poderia ter dado para o melhor desempenho do outro, como demonstram nas falas analisadas em sequência. Observa-se, assim, que a política comunicacional da SEE/MG – refletida no caso estudado e expressa nas rotinas de trabalho do PIP, do SIMAVE e da Magistra, bem como nos fluxos informacionais – ao contrário de contribuir para a mudança da cultura organizacional, como defende Marchiori (2008) acaba por consolidá-la, uma vez que segue o padrão hierarquizado questionado pelas reformas administrativas (BRESSER-PEREIRA, 2014). Verifica-se, então, um exemplo do quanto parece distante, pelo estudo realizado com os programas escolhidos dentre a carteira de projetos da Secretaria, que o órgão alcance a consolidação das redes de trabalho sobre a qual falou Migueletto (2001).

Enquanto a primeira pergunta da categoria tratou do que realmente ocorreu na interação entre os programas, esse questionamento procurou apreender o entendimento dos respondentes sobre como eles consideram que deveria ter sido

feito o trabalho no período estudado. As respostas obtidas quando foi requisitado que os atores falassem sobre sua percepção acerca da validade de uma maior interação entre os três programas e em que aspectos consideraram que ela poderia ter contribuído para o sucesso e para o desempenho de suas tarefas de modo mais facilitado, foram semelhantes às que seguem.

Com certeza. Primeiro porque, a Magistra é uma escola de formação. E essa equipe do PIP se autoformou demais. E a gente precisava de uma formação contínua, diferenciada, com pessoas diferentes. E eu acho que a Magistra não se abriu para isso [...] O que eu acho uma pena, porque eu sou tão servidora quanto o professor (A02, equipe do PIP).

O depoimento acima revela um entendimento diferente sobre a abertura do PIP para a interação com a Magistra. Enquanto, nos depoimentos já apresentados, a equipe dessa última tenha demonstrado não perceber interesse do primeiro em contar com as propostas de capacitação oferecidas, percebe-se por parte do PIP o ressentimento de não ter visto esforços da Magistra para buscar capacitar a equipe técnica de intervenção. Isso parece verdadeiro quando se identifica o entendimento da Magistra sobre o fato de a equipe considerar o professor e os profissionais que atuam diretamente nas escolas como seu público de interesse para os cursos desenvolvidos pelo programa.

A gente tinha as demandas que os professores apresentaram, e foi com base nas demandas apresentadas pelos professores que a gente organizou as ações de formação (A12, equipe da Magistra).

Quanto ao SIMAVE, os atores da equipe do PIP destacaram os bons resultados obtidos quando houve a cooperação entre os dois programas para a elaboração das revistas pedagógicas. Considerando essa experiência exitosa, declararam considerarem um ganho significativo a atuação conjunta, não apenas entre os dois, mas também com a Magistra.

A abertura que foi dada para orientação sobre as mudanças que aconteceram nas revistas poderia ter sido dada antes, pra alcance de melhores resultados e outras escolhas sobre as ações em sala de aula. Se os três programas tivessem trabalhado mais juntos, talvez a gente tivesse encontrado outros caminhos (A06, equipe do PIP, falando sobre o SIMAVE).

Faltou trazer pra dentro do PIP a representatividade do SIMAVE. Precisava de um diálogo mais estreito (A01, equipe do PIP).

A afirmação a seguir sobre a relação entre a Magistra, o PIP e o SIMAVE destaca a situação de surgimento desta última, que se deu por último em relação aos outros dois. O fato de A18 ter dito não saber como um programa poderia ter colaborado com o outro remete ao trabalho desarticulado já mencionado como um traço cultural da SEE/MG. E mais uma vez, vê-se o fato de que os programas surgiram em momentos distintos no contexto do órgão como uma possível justificativa para essa desarticulação.

Na verdade PIP estava lá, SIMAVE acolá e a Magistra estava aqui. Não saberia dizer em que um poderia ter ajudado o outro. A Magistra chegou quando os outros já estavam estabelecidos. Chegou com sua proposta (A18, equipe da Magistra).

A desarticulação, como apontam as teorias apresentadas nesse trabalho, é, ao mesmo tempo, provocadora e consequência do viés comunicacional identificado no caso em perspectiva. Como constitutiva da estrutura organizacional e responsável pela formação do padrão aceitável de comportamento assumido dentro dela, a comunicação, da maneira como ocorreu nas equipes dos programas, contribui para a manutenção da dificuldade em trabalhar com uma abordagem de gestão que se orientasse pelo rompimento com as divisórias impostas pelo organograma (TAYLOR et. al, 1996; SCHEIN, 2004; CARBONE, 2000). O depoimento a seguir oferece uma comprovação prática do que foi discutido.

Poderia ter tido uma maior comunicação. A comunicação poderia ter sido mais efetiva. Nós não tivemos uma comunicação com as equipes do SIMAVE e do PIP. Acho que a comunicação foi feita muito no final do PIP. Porque quando a comunicação aconteceu eles ajudaram bastante, cedendo pessoal pra auxiliar nas capacitações, aplicando os minicursos e cedendo pessoas pra auxiliar nas oficinas. A equipe do PIP coordenava a apresentação das práticas exitosas nas oficinas (A14, equipe da Magistra).

A seguir tem-se uma representação de como os atores do SIMAVE percebem a interação que deveria ter acontecido entre os três programas. Como já destacado nos depoimentos transcritos aqui, os atores revelaram dificuldade em enxergar como a capacitação – desenvolvida pela Magistra, no caso em estudo, pode contribuir e atuar de modo articulado com a avaliação.

Eu não posso falar nada da Magistra, igual eu te falei. Então, eu estou me referindo só ao PIP. Não posso falar nada da Magistra. O PIP, eu acho que é mais na divulgação mesmo dos resultados, na apropriação dos resultados, pra fazer com que a escola entenda pra que que serve

resultado, como que ela se apropria desse resultado pra ela melhorar o resultado dos seus alunos. Eu acho é isso, que pode contribuir muito. E eu imagino que tenha contribuído em alguns aspectos. Tem falhas? Tem. Como toda equipe tem falhas. Porque, talvez, também, a equipe era grande, mas mesmo assim, parece que não atendia todo mundo. O Estado é muito grande. Então, quando você pensa no universo do Estado, você tem que pensar numa logística muito grande. Então, talvez tenha coisas que tenha ficado a desejar, mas acho que alguma coisa eles tentaram fazer. Pode ter suas falhas? Pode. Agora em relação à Magistra, eu não sei te falar (A09, equipe do SIMAVE).

O viés comunicacional revelado ao contrastar as falas dos respondentes que fazem parte de diferentes equipes é um exemplo de como se evidencia na prática a cultura sectária do serviço público, que impede movimentos no sentido de promover a descentralização de informações – o que pode proporcionar o conhecimento necessário ao desenvolvimento de uma visão inovadora, capaz de possibilitar o aproveitamento das oportunidades de aprendizado e desenvolvimento organizacionais (CARBONE, 2000).

Essa é uma demonstração do ponto de vista levantado pelos entrevistados em relação à forma como a estrutura da SEE/MG funcionou durante o período de atuação dos três programas estudados. Segundo eles,

[...] a gente caminhava paralelamente. É como se eles tivessem as ações deles e nós as nossas. E nós tínhamos que ser um coletivo (A01, equipe do PIP).

As coisas funcionavam bem justapostas, mas elas não se integravam. O projeto pedagógico da Secretária foi levado adiante por superposição. A superposição que foi criada foi o que foi possível de ser criado [...] A Magistra criou curso de apresentação da secretaria para os novos servidores, a pedido da Secretária. Era um curso introdutório que dava um panorama do órgão. Mas o funcionamento era uma polifonia, dando um exemplo da música [...] As vozes buscavam harmonizar para atingir a rede. Mas atuavam independentes. Tudo era reportado à Secretária e ela orquestrava tudo (A19, equipe da Magistra).

Percebe-se, assim, que a forma como se estruturaram as práticas discursivas na Secretaria, embora reconhecesse a existência das diversas vozes, não prezou pela interação dialogada. Ela ocorreu apenas quando os atores foram provocados, demonstrando a diferença e, ao mesmo tempo, a necessária complementaridade entre polifonia e dialogismo, como argumentam Pires e Tamanini-Adames (2010). Um aspecto que retrata o traço cultural de sectarismo e falta de articulações que facilitem a produção dos serviços e bens públicos presentes na Secretaria (CARBONE, 2000).

Um último exemplo dessa ocorrência no caso estudado está relacionado ao fato de que, em seu início, o PIP contou com o trabalho de uma empresa de consultoria especializada, que cooperou para a elaboração de materiais para a intervenção pedagógica e, também, para o tratamento e compreensão dos resultados das avaliações. Além disso, ela trabalhou, com a equipe, técnicas de abordagem para que a resistência das SRE e das escolas em relação ao órgão central fosse quebrada durante as visitas.

Em 2008, consultores contratados auxiliavam nas definições iniciais do programa (A01, equipe do PIP).

Foi um trabalho pioneiro. No início teve interação com a [consultoria]. Eles davam pra gente o *feedback* das metas e do foco. Por isso foi mais bem amarrado. Nos dois últimos anos nós ficamos andando em círculos (A04, equipe do PIP).

A consultoria tinha um conhecimento mais administrativo que eles adaptaram pro âmbito educacional. Eles colaboraram na orientação, deram formação de uma semana sobre como chegar na escola, como trabalhar o feedback e o plano de ação. Orientaram na elaboração e no monitoramento do plano de ação [...] (A06, equipe do PIP).

Pelo fato de o trabalho dessa consultoria envolver os dados das avaliações e a produção de materiais, seria coerente que houvesse o contato dessa empresa com o SIMAVE. Isto porque esse sistema estadual de avaliação é o responsável pelas avaliações e também pela elaboração das coleções que são entregues às escolas com as estatísticas e também com as propostas sobre o que os professores deveriam trabalhar com os alunos, visando o melhor resultado na próxima avaliação. Entretanto, quando perguntado ao SIMAVE e ao PIP sobre o contato da consultoria com o programa responsável pelas avaliações, as respostas obtidas foram as que seguem.

A consultoria orientou a gente na elaboração dos cadernos de resultados, com uma perspectiva pedagógica. A revista é mais específica, com dados mais detalhados no sentido de números e de detalhes em relação ao alcance de metas. Era um trabalho integrado. O SIMAVE tinha participação nesse processo (A07, equipe do PIP).

Não conhecemos o material do PIP, como não participamos de nenhuma elaboração de material do PIP. Estava relacionado mais à área pedagógica, na Diretoria de Educação Básica. Também não tivemos contato com a consultoria (A10, equipe do SIMAVE).

Como já mencionado, o SIMAVE produz as coleções de revistas que tratam dos resultados e os pontos da matriz de referência em que os alunos não foram bem avaliados. O PIP, conforme disseram os entrevistados, passou a colaborar com o programa na elaboração das revistas e na revisão dos itens que comporiam as avaliações, porém, nos últimos anos antes do encerramento do programa de intervenção pedagógica. E, como visto pelas falas acima, o trabalho da consultoria foi conduzido de forma a gerar mais uma ação superposta na Secretaria. Pelo que revelaram as falas, seria possível, se houvesse um trabalho conjunto com o SIMAVE, aprimorar as revistas pedagógicas já existentes, de modo a torna-las mais pedagógicas. E de fato, foi o que ocorreu quando os dois programas trabalharam juntos nessa ação.

Chama atenção o fato de que A10 cita a compartimentação existente na estrutura funcional da Secretaria – um traço típico da cultura organizacional do serviço público (GUIMARÃES, 2000; PIRES e MACÊDO, 2006) – como uma justificativa para que o SIMAVE, pertencente à Subsecretaria de Avaliação, não tenha participado na elaboração dos materiais do PIP, mesmo que este último utilizasse as informações produzidas pelo primeiro nessa produção. Isso permite referenciar novamente o fato de que as reformas empreendidas não foram suficientes para a mudança de comportamento e para o desenvolvimento de uma nova visão sobre a organização do trabalho (ABRÚCIO, 2007), que se oriente pelos objetivos compartilhados e não pela posição de um programa no organograma do órgão. Isso é o que propõe a gestão em rede (Migueletto, 2001).

Uma razão encontrada nas respostas dos entrevistados para essa fragmentação e a dificuldade em estruturar uma rede de trabalho para os programas tem relação com a personalização das ações.

[...] eu acho que as ações da Secretaria, independente se é uma ação de formação, ou é uma ação de avaliação, ou até mesmo uma de recursos humanos e tal, eu acho que essas estruturas, elas têm que estar interligadas umas às outras. Justamente, inclusive pra ter bons resultados e resultados completos. Eu senti na Secretaria de Educação, nessa gestão anterior, que as pessoas se apoderavam do projeto. Assim: esse é o meu projeto [...] Não. É um projeto da Secretaria de Educação (A16, equipe da Magistra).

Essa fala pode ser compreendida sob a luz da caracterização feita por Carbone (2000) quanto os traços frequentemente identificados na cultura das organizações públicas brasileira. Entre essas características distintivas estão aquelas que se relacionam com a necessidade sentida pelos servidores de conservar o poder de que desfrutam no ambiente de trabalho. Segundo o autor, além do apego a tudo aquilo que pode conferir deferência, respeito e *status*, os membros das organizações públicas brasileiras estariam envolvidos em uma “luta autofágica por espaços”, a fim de conquistar e manter o poder que almejam ou acreditam possuir (CARBONE, 2000, p. 2). O que remete à percepção de que, ao compartilhar informações e dividir atribuições e papéis, os atores, ou seus programas, estariam perdendo poder.

Aparentemente, pra mim, naquela época, era um problema de comunicação, mas hoje eu acho que é um problema de poder. As pessoas não querem passar informação com medo de perder o poder (A19, equipe da Magistra).

Embora poder e comunicação sejam conceitos diferentes, há uma ligação entre os dois, como demonstram Taylor et. al (1996) ao discorrerem sobre o papel da comunicação na estruturação organizacional como algo tão intrínseco que ambas – comunicação e organização – tornam-se uma coisa só. Ademais, como afirma Castells (2005), as organizações, incluindo as de caráter público, estão inseridas em um contexto no qual a informação é seu maior capital. Compreendida assim, a concentração do conhecimento, por meio de práticas comunicacionais enviesadas, confere aos atores maior centralidade na estrutura, como demonstraram os diagramas de rede. Portanto, acertadamente, A19 afirma que “A dificuldade era uma comunicação institucional”.

## VI CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho iniciou propondo-se a responder à pergunta: como a cultura organizacional existente na SEE/MG, percebida por meio do fluxo comunicacional e da construção de uma rede de interações estabelecidas entre os gestores do PIP, do SIMAVE e da Magistra, bem como entre suas respectivas equipes, contribuiu para a construção de ações conjuntas entre estes três processos, em função dos objetivos planejados por eles? Para alcançar tal objetivo, foram empreendidas as pesquisas aqui já apresentadas, que ofereceram o arcabouço teórico pertinente ao tema e sua aplicabilidade ao caso real estudado. Seguem, então, as principais conclusões obtidas no percurso.

Como visto, as reformas administrativas empreendidas nas últimas décadas do século XX tiveram sua motivação na crise do Estado de Bem Estar Social, uma vez que o cenário econômico dos estados-nações era de crise, contrastando com o crescimento da estrutura da administração pública. Tal crescimento, por sua vez, foi resultado da necessidade de o governo dar respostas às demandas de uma sociedade que sofreu transformações com as mudanças tecnológicas e sociais. Os cidadãos passaram a exigir postura mais ágil e assertiva na prestação de serviços e na implementação de políticas públicas. Sob essa motivação surgiram os modelos de gestão pública evidenciados pelo mundo desde a década de 1970, incluindo a gestão em rede, que propõe uma articulação da estrutura estatal segundo a lógica dos objetivos estratégicos a serem buscados, ao contrário da permanência de um modelo organizacional compartimentado e insulado em suas equipes e projetos.

Nesse contexto, destacou-se a validade de considerar os processos comunicacionais e a cultura organizacional para a implementação do modelo em rede na administração pública, uma vez que é nas interações estabelecidas entre os indivíduos nas organizações, ou seja, por meio dos fluxos comunicacionais formais e informais, que são trocadas ideias, valores e crenças. Verificou-se, então, pela revisão da literatura, que comunicação e cultura organizacional são conceitos que caminham juntos, tendo em vista o necessário compartilhamento de sentidos sobre

as práticas e os valores organizacionais para que a cultura da organização se construa, se dissemine e se consolide. Porém, observou-se também que a comunicação é fator importante na mudança organizacional, ou seja, de sua cultura, por meio da introdução de novos valores e práticas no seu ambiente. Conclui-se, portanto, que para a adoção de um modelo de gestão em rede na administração pública não se deve considerar apenas as dimensões legal e operacional. Deve-se, também, trabalhar com os aspectos simbólicos e políticos, para aumentar as chances de promover a mudança efetiva no *modus operandi* da estrutura organizacional.

Considerando os objetivos específicos desse trabalho – que se traduziram nas categoriais de análise da pesquisa exploratória realizada – verifica-se a validade do que aponta a teoria, quando esta foi submetida à realidade dos programas estudados. A primeira categoria de análise, que tratou da interação entre o PIP, o SIMAVE e a Magistra sob a perspectiva formal, já deu indícios de que há a predominância de uma cultura organizacional de caráter segmentário, tendo em vista não haver nos dispositivos legais que estabeleceram os programas a previsão de uma atuação articulada entre eles. Observou-se, porém, em consonância com a teoria levantada, que os instrumentos de planejamento formais não foram suficientes para o estabelecimento dessa articulação. Haja vista que nem mesmo a presença de objetivos estratégicos comuns para os três programas no PPAG foi capaz de promover a aproximação entre as três equipes para o planejamento de ações e a busca da compreensão sobre como elas poderiam atuar de maneira complementar.

A segunda categoria, ao tratar do processo decisório e da definição das ações do PIP, do SIMAVE e da Magistra, aponta que mesmo dentro das equipes a tomada de decisão é um processo centralizado, e a participação nele é reservada para aqueles que estão mais próximos dos núcleos gestores. Pela análise dos diagramas de rede pode-se ver que a centralização decisória está diretamente relacionada à concentração de conhecimento entre os membros das equipes. Com a exceção dos aspectos mais específicos, que exigem formação acadêmica direcionada – como no caso de manipulação de dados estatísticos, percebe-se que os gestores são tidos como referência para quase a totalidade das questões tratadas na pesquisa – indicadores, metodologia, histórico das ações e outras informações. Embora isso

confira legitimidade à figura desses gestores, uma análise mais crítica, à luz das características da cultura organizacional do serviço público, desperta o questionamento sobre a existência proposital dessa concentração informacional, tendo em vista ser a centralização de poder uma característica dessa cultura. Apesar disso, observou-se o entendimento das equipes de que existe um grau de autonomia satisfatório para a execução do trabalho. O que pode ser explicado pela teoria que versa sobre cultura organizacional, quando esta afirma que a cultura revelada nas práticas cotidianas não é percebida nem questionada pelos que dela compartilham.

Para a terceira categoria, a análise da interação entre os três programas, para a construção das agendas e propostas de intervenção destes, a partir do exame dos fluxos e processos formais de comunicação, revelou os entraves que a cultura organizacional representa para que se promova a articulação da estrutura governamental em função dos objetivos a serem perseguidos, e não do organograma. Aspectos culturais como apego à hierarquia e a fragmentação da estrutura foram percebidos nas entrevistas e nos diagramas de rede desenhados. O fato de que os membros de uma equipe não têm conhecimento dos atores que compõem as outras duas equipes, nem sobre como estes poderiam ajudá-los no desenvolvimento do seu trabalho demonstra a distância do modelo de trabalho existente na SEE/MG em relação ao que é proposto pela gestão em rede. Outro ponto a ser destacado e que contribui para o entendimento de que as dimensões legal e operacional não dão conta de promover a mudança necessária para se chegar a um modelo de redes de trabalho, é o fato de que os entrevistados afirmaram não conhecer os objetivos estratégicos dos programas em que não trabalharam, mesmo que no caso estudado eles fossem os mesmos para os três programas. Tem-se, assim, revelado mais um traço da cultura organizacional do serviço público – o insulamento das equipes.

Com a quarta categoria de análise – diferenças entre o padrão de interação identificado entre as equipes e aquele considerado adequado pelos entrevistados – percebe-se de maneira mais clara o viés comunicacional que é provocado e, ao mesmo tempo, resultado da falta de articulação entre elas. As respostas contrastantes para os questionamentos sobre como ocorreu a interação entre as

equipes revelaram ressentimento e desconhecimento das demandas de cada equipe. Observou-se, assim, que a cultura sectária presente na Secretaria se revela e é mantida pelos fluxos informacionais que se conformaram à estrutura existente. Por fim, verificou-se, também, o caráter de personalização das ações, que está relacionado à percepção de que ocupar a posição de liderança em uma equipe e ser detentor de mais informações que os demais membros dela representa *status* e poder. Algo que é valorizado na cultura organizacional do serviço público, e também representa um entrave para o surgimento de valores como consenso, deliberação, negociação, mediação e articulação, ou seja, aqueles que são norteadores de uma estrutura de trabalho em rede.

Ao encerrar, portanto, cabe ressaltar como limitação à pesquisa realizada o fato de ela ter sido empreendida em um momento de instabilidade e incertezas na administração pública estadual, tendo em vista a mudança de gestão, em virtude das eleições ocorridas em 2014. Essa situação acarretou em mudanças nas equipes, principalmente na gestão dos programas, e também no encerramento de um deles – o PIP, dificultando o acesso a alguns atores relevantes para a pesquisa. Apesar disso, o conhecimento apreendido na trajetória percorrida permitiu fazer apontamentos de relevância para a SEE/MG, bem como para toda a administração pública estadual, procurando responder ao problema inicialmente proposto.

Destaca-se, também, que a pesquisa não é conclusiva e nem pretende dar conta de compreender um objeto em sua plenitude. Desse modo, cabe prosseguir nessa jornada de descobrimento, com a realização de mais estudos sobre a relevância da cultura organizacional e da comunicação no setor público, bem como da análise de redes sociais para esse contexto. Abre-se, assim, espaço para que mais trabalhos sejam empreendidos nesse sentido, como é desejo da autora fazê-lo. Agora, no mestrado.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **RAP**. vol. 41, n. especial, p. 67-86. Rio de Janeiro, FGV, 2007. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000700005&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-76122007000700005&script=sci_arttext)>. Acesso em: 15 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014. p. 173-199.

BAKHTIN, Mikhail. **Estética da criação verbal**. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

\_\_\_\_\_. **Marxismo e filosofia da linguagem**. 12. ed. São Paulo: HUCITEC, 2006. Disponível em: <[http://www.fecra.edu.br/admin/arquivos/MARXISMO E FILOSOFIA DA LINGUAGEM.pdf](http://www.fecra.edu.br/admin/arquivos/MARXISMO_E_FILOSOFIA_DA_LINGUAGEM.pdf)>. Acesso em: 19 out. 2015.

BARICHELLO, Eugenia Mariano da Rocha; POZZOBON, Camille de Medeiros; RIBEIRO, Michelle Braga. **Comunicação informal e cultura organizacional**. Rev. Comunicação Organizacional. GEACOR. vol. 1, n. 1, s.p. PUCRS: 2002. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/geacor/article/viewFile/1295/1000>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**. Ano 50, n. 4, p. 5-29. Brasília: ENAP out.-dez. 1999.

\_\_\_\_\_. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014. p. 21-38.

BRUGUÉ, Quim. Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. **Revista del CLAD**. Reforma y Democracia, Caracas, n. 29, p. 1-16, jun. 2004. Quadrim. Disponível em: <<http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/029-junio-2004>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

CARBONE, Pedro Paulo. Cultura organizacional do setor público brasileiro: desenvolvendo uma metodologia de gerenciamento da cultura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 2, p.1-5, jan. 2000. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6273/4864>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

CARDOSO, Gustavo. Sociedades em Transição para a Sociedade em Rede. CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Org.). **A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política**; Conferência. Belém (Por) : Imprensa Nacional, 2005. p. 31-61. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/sociedade-em-rede-do-conhecimento-à-acção-política>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

CAREGNATO, Rita Catalina Aquino; MUTTI, Regina. Pesquisa qualitativa: análise de discurso versus análise de conteúdo. **Texto Contexto Enferm**, Florianópolis, v. 15, n. 4, p.679-684, out. 2006. Trimestral. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/tce/v15n4/v15n4a17>>. Acesso em: 20 out. 2015.

CARVALHO, Wagner. A reforma administrativa da Nova Zelândia nos anos 80-90: controle estratégico, eficiência gerencial e accountability. **Revista do Serviço Público**. Ano 48, n. 3, p. 5-35.. Brasília: ENAP, set-dez 1997.

CASTELLS, Manoel. A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política. In: CASTELLS, Manoel; CARDOSO, Gustavo. **A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política**. Belém (Por): Imprensa Nacional, 2005. p. 17-30. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/sociedade-em-rede-do-conhecimento-à-acção-política>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

\_\_\_\_\_ **Hacia el Estado Red?** Globalizacion economica e instituciones politicas en la era de la informacion. Palestra apresentada no Seminário sobre “Sociedade e reforma do Estado”, organizado pelo Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado, República Federativa do Brasil. São Paulo: 26-28 de Março de 1998.

CAVALCANTI, Maria Fernanda Rios; ALCADIPANI, Rafael. Organizações como processos e Teoria Ator-Rede: a contribuição de John Law para os Estudos Organizacionais. **Cad. Ebape.br**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 4, p.556-568, dez. 2013. Mensal. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cebape/v11n4/06.pdf>>. Acesso em: 18 ago. 2015.

DOWBOR, Ladislau et al (orgs.). **Desafios da comunicação**. Petrópolis: Vozes, 2001.

ECHEBARRÍA, Koldo.; MENDOZA, Xavier. A especificidade da Gestão Pública: o conceito de management público. LOSADA i MARRODAN, Carlos (org.). **Nova Gestão Pública e o desafio das técnicas gerenciais**. Vitória: ESESP, 2009, p. 17-44.

FLEURY, Maria Tereza Leme. O desvendar a cultura de uma organização – uma discussão metodológica. FLEURY, Maria Tereza Leme.; FISCHER, Rosa Maria (Coord.). **Cultura e poder nas organizações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1996. p. 15-27.

FRANÇA, Vera V.; MAIA, Rousiley C. M. A comunidade e a conformação de uma abordagem comunicacional dos fenômenos. LOPES, Maria Immacolata Vassallo de (org.). **Epistemologia da comunicação**. São Paulo: Loyola, 2003, p. 187-203.

FREITAS, Maria Ester de. **Cultura organizacional: identidade, sedução e carisma?** 5. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FREITAS, Sidnéia Gomes. Cultura organizacional e comunicação. KUNSCH, Margarida Maira Krohling (org). **Obtendo resultados com Relações Públicas**. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2004. p. 37-45.

GAMEIRO, Paulo Alexandre Dias. **As organizações em rede**. Portugal: Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, s.d. Disponível em: <<http://www.bocc.ubi.pt/pag/gameiro-paulo-as-organizacoes-em-rede.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

GEERTZ, Clifford. A interpretação das culturas. 13. reimpr. Rio de Janeiro: LTC, 2008. <[https://identidadesculturas.files.wordpress.com/2011/05/geertz\\_clifford\\_-\\_a\\_interpretac3a7c3a3o\\_das\\_culturas.pdf](https://identidadesculturas.files.wordpress.com/2011/05/geertz_clifford_-_a_interpretac3a7c3a3o_das_culturas.pdf)>. Acesso em: 20 ago. 2015.

GIDDENS, Anthony. **Sociologia**. 4. ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.

GOMÀ, Ricard. BRUGUÉ, Quim. Nuevos modelos de gestión y organización pública. In: **Revista calatana de derecho público**, Barcelona, n. 18, p. 207-230, jul. 1994. Sem. Disponível em: <<http://dialnet.unirioja.es/ejemplar/319497>>. Acesso em: 14 ago. 2105.

GUIMARÃES, Tomas de Aquino. A nova administração pública e a abordagem da competência. **RAP**. vol. 34, n. 3. p. 125-140. Mai/jun. 2000. Bimestral. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/download/6284/4875>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

JOHANN, Silvio Luiz. **Gestão da cultura corporativa**. Como as organizações de alto desempenho gerenciam sua cultura organizacional. São Paulo: Saraiva, 2004.

KAUFMAN, Dora. A força dos “laços fracos” de Mark Granovetter no ambiente do ciberespaço. **Galaxia (Online)**, n. 23, p. 207-218. São Paulo: jun. 2012. Disponível em: <<http://revistas.pucsp.br/index.php/galaxia/article/viewFile/5336/7580>>. Acesso em: 15 ago. 2015.

KETTL, Donald F.. A revolução global: reforma da administração do serviço público. BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2014. p. 75-121.

MARCHIORI, Marlene. **Cultura e comunicação Organizacional**. Um olhar estratégico sobre a organização. 2. ed. São Caetano: Difusão Editora, 2008.

MARTELETO, Regina Maria. Análise de redes sociais: aplicação nos estudos de transferência da informação. **Ciência da Informação**, Brasília, v. 30, n. 1, p.71-81, jan/abr. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ci/v30n1/a09v30n1.pdf>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

\_\_\_\_\_; TOMAÉL, Maria Inês. A metodologia de análise de redes sociais (ARS). In: VALENTIM, Marta Lígia Pomim. **Métodos qualitativos de pesquisa em Ciência da Informação**. São Paulo: Polis, 2005. p. 81-100.

\_\_\_\_\_. Redes sociais, mediação e apropriação de informações: situando campos, objetos e conceitos na pesquisa em Ciência da Informação. **Pesquisa Brasileira em Ciência da Informação e Biblioteconomia**, Brasília, v. 5, n. 1, p.27-46, jan. 2010. Disponível em: <<http://inseer.ibict.br/ancib/index.php/tpbci/article/view/26/56>>. Acesso em: 13 ago. 2015.

MARTES, Ana Cristina Braga. Introdução. MARTES, Ana Cristina Braga (org). **Redes e Sociologia Econômica**. São Carlos: EdUFSCar, 2009, p. 22-30.

MARTINO, Luis Carlos. Elementos para uma epistemologia da comunicação. COHN, Gabriel et al. **Campo da comunicação**. João Pessoa: UFPB, 2001. p. 51-75.

MATRIZES de Referência do PROEB e do PROALFA estão disponíveis para consulta. Minas Gerais: 2015. Disponível em: <<http://www.simave.caedufjf.net/2015/08/24/matrizes-de-referencia-do-proeb-e-do-proalfa-estao-disponiveis-para-consulta/>>. Acesso em: 27 ago. 2015.

METCALFE, Les. A gestão pública: da imitação à inovação. LOSADA i MARRODAN, Carlos (org.). **Nova Gestão Pública e o desafio das técnicas gerenciais**. Vitória: ESESP, 2009. p 47-68.

MIGUELETTO, Danielle Costa Reis. **Organizações em Rede**. 2001. 96 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública, Centro de Formação Acadêmica e de Pesquisa, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/3566/DanielleMiguelletto.pdf?sequenc>>. Acesso em: 14 jun. 2015.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. **Boletim Pedagógico PROALFA – 2009/** Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, Juiz de Fora, 2009 – Anual.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais. **SIMAVE – Rev. Sist. Aval.** Universidade Federal de Juiz de Fora, Faculdade de Educação, CAEd. v. 3 (jan./dez. 2014), Juiz de Fora, 2014 – Anual. Disponível em: <<http://www.simave.caedufjf.net/proeb/colecao/colecao-2014>>. Acesso em: 27 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação. **Guia de revisão e reorganização do Plano de Intervenção Pedagógica**. Minas Gerais: 2013. Disponível em: <[https://www.educacao.mg.gov.br/images/stories/pip/CARTILHA\\_PIP\\_GUIA\\_REVISAO\\_WEB.pdf](https://www.educacao.mg.gov.br/images/stories/pip/CARTILHA_PIP_GUIA_REVISAO_WEB.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Educação. **Programa de Intervenção Pedagógica / Alfabetização no Tempo Certo Municipal**. Minas Gerais: s.d. Disponível em: <

[https://www.educacao.mg.gov.br/images/stories/pip/pip\\_municipal.pdf](https://www.educacao.mg.gov.br/images/stories/pip/pip_municipal.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2015.

MISSÃO e valores. Minas Gerais: 2014. Disponível em: <<https://www.educacao.mg.gov.br/sobre/servicos-18/missao-e-valores>>. Acesso em: 27 ago. 2015.

MIZRUCHI, Mark S. Análise de redes sociais: avanços recentes e controvérsias atuais. MARTES, Ana Cristina Braga (org). **Redes e Sociologia Econômica**. São Carlos: EdUFSCar, 2009, p. 131-159.

MOKATE, Karen Marie. **Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social**. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de Documentos de Trabajo I-23. Nova Iorque: INDES, 2003.

\_\_\_\_\_ El Monitoreo y Evaluación en la Gerencia para Resultados en el Desarrollo. VERA, Miguel (ed.). **Evaluación para el Desarrollo Social: Aportes para un Debate Abierto en America Latina**. Guatemala: INDES, Janeiro de 2006. p. 21-50.

MORGAN, Gareth. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

O QUE É a Magistra. Minas Gerais: 2015. Disponível em: <<http://magistra.educacao.mg.gov.br/index.php/institucional/o-que-e-a-magistra>>. Acesso em: 27 ago. 2015.

OLIVEIRA, Ivone de Lourdes. PAULA, Maria Aparecida de. **O que é comunicação estratégica nas organizações?** São Paulo: Paulus, 2007.

PAES DE PAULA, Ana Paula. **Por uma nova gestão pública**. São Paulo: FGV, 2010.

PIRES, José Calixto de Souza; MACÊDO, Kátia Barbosa. Cultura organizacional em organizações públicas no Brasil. **RAP**. vol.40, n.1, p. 81-105. Rio de Janeiro: Jan/fev. 2006. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n1/v40n1a05.pdf>>. Acesso em: 15 jun. 2015.

PIRES, Vera Lúcia; TAMANINI-ADAMES, Fátima Andréia. Desenvolvimento do conceito bakhtiniano de polifonia. **Estudos Semióticos**. vol. 6, n. 2 p. 66 –76. São Paulo: Nov. 2010. Semestral. Disponível em: < [http://www.fflch.usp.br/dl/semiotica/es/eSSe62/2010esse62\\_vlpires\\_fatamanini\\_adames.pdf](http://www.fflch.usp.br/dl/semiotica/es/eSSe62/2010esse62_vlpires_fatamanini_adames.pdf)>. Acesso em: 19 out. 2015.

PROGRAMAS e ações. Minas Gerais: 2012. Disponível em: <<http://magistra.educacao.mg.gov.br/index.php/programas-e-acoas>>. Acesso em: 27 ago. 2015.

PUTNAM, Linda L; PHILIPS, Nelson; Chapman, Pamela. Metáforas da comunicação e da organização. Stewart R. Clegg, Cynthia Hardy, Walter R. Nord. **Handbook de estudos organizacionais**. v. 3. São Paulo: Atlas, 2004. p. 77-131.

REZENDE, Flávio da Cunha. O ajuste gerencial e seus limites: a falha sequencial em perspectiva comparada. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 16, n. supl., p.127-143, ago. 2008. Mensal. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v16s0/a10v16s0.pdf>>. Acesso em: 14 ago. 2015.

SCHEIN, Edgar H. **Organizational Culture and leadership**. 3. ed. San Francisco: Jossey-bass, 2004.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **NEPP - UNICAMP**. cad. n. 48, p. 1-13. Campinas: 2000. Disponível em: <[http://www.nepp.unicamp.br/nepp\\_2.5/pdfs/livrosdonepp/pdfs/caderno48.pdf](http://www.nepp.unicamp.br/nepp_2.5/pdfs/livrosdonepp/pdfs/caderno48.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2015.

SISTEMA Mineiro de Avaliação da Educação Pública – Simave. Minas Gerais: 2013. Disponível em: <<https://www.educacao.mg.gov.br/politica-de-privacidade/page/15115-simave>>. Acesso em: 27 ago. 2015.

SROUR, Robert Henry. **Poder, cultura e ética nas organizações**. 10. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1998.

TAYLOR, James R. et. al. The communicational basis of organization: between the conversation and the text. **Communication Theory**, Washington, vol. 6, n. 1, p. 1-39, fev. 1996. Trim. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-2885.1996.tb00118.x/abstract>>. Acesso em: 28 mai. 2008.

VIZEU, Fábio. Ação Comunicativa e Estudos Organizacionais. **Revista de Administração de Empresas**. v. 45, n. 4, p. 10-21. Out. - dez. 2005. Disponível em: <<http://rae.fgv.br/rae/vol45-num4-2005/acao-comunicativa-estudos-organizacionais>>. Acesso em: 01 abr. 2015.

## APÊNDICE - Roteiro de Entrevista

Nome: \_\_\_\_\_ Letra: \_\_\_\_\_

Tempo de trabalho na Secretaria: \_\_\_\_\_

Quanto tempo trabalhou no Programa: \_\_\_\_\_

Cargo/função: \_\_\_\_\_

Formação: ( )Médio ( )Superior ( )Pós-graduação ( )Mestrado ( )Doutorado

Área de formação? \_\_\_\_\_

**1) Quais dessas pessoas que compunham sua equipe você conhecia?**

NESSA QUESTÃO FORAM LISTADOS OS ENTREVISTADOS DA EQUIPE PARA QUE OS RESPONDENTES PUDESSEM INDICÁ-LOS.

**2) Quem você considerava ser a pessoa que melhor conhecia o Programa?**

**3) A quem você recorria quando precisava de informações sobre:**

Números e estatísticas do programa: \_\_\_\_\_

Histórico das ações: \_\_\_\_\_

Metodologia: \_\_\_\_\_

Indicadores: \_\_\_\_\_

A pessoa que podia fornecer a informação que você precisava: \_\_\_\_\_

Procedimentos de rotina: \_\_\_\_\_

**4) Se fosse necessário, você poderia descrever as atribuições/responsabilidades/funções de cada membro da equipe?**

**5) Você conhecia os objetivos estratégicos e as ações desenvolvidas pela sua equipe? E das outras duas?**

**6) Quem você conhecia da equipe do Programa \_\_\_\_\_?**

**7) Quais membros dela tinham o conhecimento que poderia te ajudar no seu trabalho? Qual a natureza desse conhecimento?**

**8) Quem você conhecia da equipe do Programa \_\_\_\_\_?**

- 9) Quais membros dela tinham o conhecimento que poderia te ajudar no seu trabalho? Qual a natureza desse conhecimento?**
- 10) Como ocorria o processo de tomada de decisão?**
- 11) Qual você considera ter sido o grau de autonomia da equipe para definir as ações?**
- 12) Número de reuniões da equipe e pauta.**
- 13) Número de reuniões entre equipes e pauta.**
- 14) Vocês informavam as outras equipes sobre as suas ações e sobre os resultados das suas intervenções? Como? Com que frequência?**
- 15) As informações geradas pelas outras duas equipes foram utilizadas no planejamento das ações de sua equipe de trabalho? Como?**
- 16) Para fazer solicitações às demais equipes você precisava seguir algum protocolo?**
- 17) A sua equipe programou alguma atividade em conjunto com as outras duas equipes? Por quê?**
- 18) Em que aspectos do trabalho desenvolvido pela sua equipe você percebe que as outras duas poderiam ter colaborado?**

