

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Giullia Mendes Carvalho de Almeida

RELAÇÕES DE GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA
REDE UAITEC

Belo Horizonte

2019

Giullia Mendes Carvalho de Almeida

RELAÇÕES DE GOVERNANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA
REDE UAITEC

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientadora: Kamila Pagel de Oliveira

Belo Horizonte

2019

A447r Almeida, Giullia Mendes Carvalho de.
Relações de governança em políticas públicas [manuscrito] :
uma análise da rede Uaitec / Giullia Mendes Carvalho de Almeida.
– 2019.
[3], 78 f. : il.

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Administração
Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor
Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientadora: Kamila Pagel de Oliveira

Bibliografia: f. 67-69

1. Ensino à distância – Minas Gerais. 2. Ensino superior – Minas
Gerais. 3. Ensino - Meios auxiliares – Minas Gerais. 4. Inovação
tecnológica – Minas Gerais. 5. Uaitec – Minas Gerais. 6. Políticas
públicas. I. Oliveira, Kamila Pagel de. II. Título.

CDU 37.018.43(815.1)

Giullia Mendes Carvalho de Almeida

Relações de governança em políticas públicas: uma análise da Rede Uaitec

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

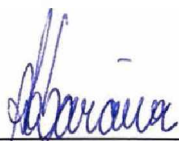
Aprovada na Banca Examinadora



Prof. Kamila Pagel de Oliveira (Orientadora) – Fundação João Pinheiro



Prof. Renato Somberg Pfeffer (Avaliador) – Fundação João Pinheiro



Prof. Agnez de Lelis Saraiva (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 22 de novembro de 2019

RESUMO

A Rede Uaitec é um projeto da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (Sede) que conta com mais de 100 unidades dispersas pelo território de Minas Gerais. Seus objetivos são qualificação profissional, inclusão digital e realização de videoconferências para toda a população, e sua gestão conta com a atuação de bolsistas como seus gestores diretos e Entidades Gestoras, parceiras da Sede na manutenção física dos equipamentos. Dada a diversidade de atores envolvidos num projeto de grandes dimensões, optou-se por analisá-lo pela ótica da governança, buscando compreender como são efetivadas as relações entre tais atores. Para tanto, foi realizado um estudo de caso, para o qual foram selecionadas três unidades com entidades gestoras de diferentes perfis. Além de entrevistas com cinco profissionais das unidades selecionadas, foram aplicados questionários a representantes de todas as unidades, e foi ainda realizada pesquisa documental sobre a Rede Uaitec, buscando seu histórico e mais informações sobre as ações desenvolvidas nas unidades. Contou-se também com a observação participante, uma vez que a autora do presente trabalho atuou como estagiária no setor de gestão das Uaitecs. A partir das informações levantadas, foi possível concluir que ainda que haja uma coesão entre a percepção dos gestores diretos das unidades sobre seus objetivos, ainda são necessárias diretrizes e uma atuação mais direta da Sede no sentido de coordenar efetivamente a relação entre os atores. Constatou-se que as ações realizadas nas unidades dependem consideravelmente da iniciativa de seus atores na ponta: os bolsistas e as Entidades Gestoras, e que não há incentivos à tal atuação, e tampouco formalização dessas atribuições por parte da Sede.

Palavras-Chave: Uaitec. Relações Interorganizacionais. Rede Uaitec.

ABSTRACT

The *Rede Uaitec* is a Project of the Secretary of State of Economic Development that has more than 100 unities spread through the territory of Minas Gerais. Its objectives are professional qualification, digital inclusion and realization of videoconferences to the entire population, and its administration occurs with the participation of fellows as its direct managers and Management Entities, partners of the Secretary in the physical maintenance of equipment. Given the diversity of actors involved in a large project, the analysis is made from the perspective of governance, seeking to understand how the relationships between such actors are affected. To this end, it was decided to conduct a case study, for which three units were selected with managing entities of different profiles. In addition to interviews with the selected units, questionnaires were applied to all units, a literature review was conducted on governance and a documentary research on the *Rede Uaitec*, seeking its history and more information on the actions it developed. The participant observation was also counted, since the author of the present work acted as an intern in the management sector of the *Uaitecs*. From the information gathered, it was possible to conclude that even though there is a cohesion between the direct managers' perception of the units about their objectives, there is still a need for directives and a more direct action from the Secretary in order to effectively coordinate the relationship between the actors. It was found that the actions performed in the units depend considerably on the initiative of their actors at the top: the fellows and the Management Entities, and that there is no incentive to such action, nor formalization of these attributions.

Keywords: Uaitec. Interorganizational Relations. Rede Uaitec.

LISTA DE SIGLAS

ACT	Acordo de Cooperação Técnica
CVT	Centro Vocacional Tecnológico
DGUT	Diretoria de Gestão de Unidades Tecnológicas
EaD	Ensino à Distância
FAPEMIG	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
FUMSOFT	Fundação Mineira de Software
SECTES	Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
SEDE	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico
SEDECTES	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
SINSTIC	Superintendência de Inovação Social, Tecnologia da Informação e Comunicação
SPTEC	Superintendência de Pesquisa e Tecnologia
TIC	Tecnologias da Informação e Comunicação
UEMG	Universidade do Estado de Minas Gerais

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2 METODOLOGIA	11
3 REFERENCIAL TEÓRICO	15
3.1 Governança no Setor Público	15
3.1.1 O conceito de Governança.....	15
3.1.2 A gestão de Políticas Públicas em cenários interorganizacionais.....	20
3.1.3 Instrumentos de Governança.....	24
3.1.4 Governança, custos de transação e a perspectiva principal-agente.....	27
3.2 Qualificação Profissional enquanto Política Pública	32
4 A REDE UAITEC	36
4.1 Criação do Programa Uaitec.....	36
4.2 Estrutura da Rede Uaitec.....	37
4.3 Objetivos do Projeto.....	40
4.4 Acompanhamento, Controle e Avaliação dos Atores e das Atividades.....	42
5 Estudo de Caso	46
5.1 Uaitec Itabira.....	46
5.2 Uaitec Fumsoft.....	49
5.3 Uaitec Divinópolis.....	53
6 GOVERNANÇA DA REDE UAITEC	56
6.1 Atores.....	56
6.2 Análise da Governança da Rede Uaitec.....	61
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	68
REFERÊNCIAS	71
APÊNDICE A: QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GESTORES DAS UNIDADES UAITEC	74
APÊNDICE B: ROTEIRO DE ENTREVISTA – ATORES UAITEC	80

1 INTRODUÇÃO

A Rede Uaitec, originalmente denominada Universidade Aberta e Integrada de Minas Gerais, é um projeto da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico - Sede, criado em 2014 a partir da expansão da já existente Rede de Centros Vocacionais Tecnológicos – Rede CVT.

A Rede CVT objetivava, no momento de sua criação, se tornar a maior plataforma de educação à distância do Estado. Após seus gestores identificarem que avanços tecnológicos ampliaram consideravelmente o acesso da população às tecnologias da informação (UAITEC LAB, 2019), transformando as demandas sociais que uma vez haviam dado origem à Rede CVT, ela foi transformada e reaproveitada através do Projeto Uaitec.

As Uaitecs são voltadas para a qualificação profissional, inclusão digital e realização de videoconferências. Diante da crescente necessidade por qualificação profissional e de um mercado cada vez mais dinâmico (SANTOS, 2013) em um cenário diverso como o estado de Minas Gerais, são necessárias políticas públicas capazes de abarcar tais desafios. Logo, a existência de um equipamento presente em todo o Estado com potencial de integração regional – por meio das videoconferências – e de impactar o desenvolvimento local – por meio da promoção da qualificação profissional da população e da inclusão digital – é de extrema relevância diante das profundas desigualdades existentes.

Atualmente, a Rede Uaitec conta com mais de 100 unidades em 96 municípios, procurando atender a todos que almejam qualificação e requalificação profissional, bem como sanar as carências de acesso às tecnologias da informação e comunicação. A operação das unidades conta com a participação de municípios, secretarias do Estado, universidades e iniciativas do terceiro setor, e de um corpo de mais de 120 bolsistas como seus gestores diretos.

As atividades a serem desenvolvidas nas unidades, dessa forma, perpassam pelas demandas, locais ou gerais, identificadas pelos atores, existindo uma divisão das responsabilidades ligadas às diversas dimensões de sua gestão. A divisão de responsabilidades se dá tanto no campo formal, a partir dos instrumentos legais firmados com as entidades gestoras para garantir a execução do Projeto, quanto no campo informal, sendo observada a partir das relações entre as organizações na prática.

A estrutura da Rede Uaitec interpõe desafios ligados ao grande número de equipamentos geograficamente esparsos a serem geridos e no tocante ao relacionamento com todos os atores envolvidos, sejam eles os parceiros ou gestores diretos das unidades. Questões como controle dos agentes alocados na ponta, comunicação interna da rede e com a sociedade, definição de diretrizes norteadora do projeto e como garantir o prosseguimento de tais diretrizes em todas as unidades surgem diante do contexto das Uaitecs e do papel da Sede diante delas.

Considerando a extensão da Rede pelo território mineiro e a gestão das unidades compartilhada por diversos atores, é possível perceber a importância da compreensão das relações que permeiam seus diversos envolvidos, bem como das ferramentas e dos arranjos institucionais utilizados para garantir o funcionamento das unidades Uaitec. Diante de tal cenário, a Rede foi analisada a partir da ótica da governança, que considera a capacidade do Estado de implementação, coordenação e comando e direção de suas políticas (MATIAS-PEREIRA, 2012), de modo a sistematizar como se materializam as relações entre os diversos atores envolvidos no Projeto e como tais relações influenciam em sua operação.

Dessa forma, o presente trabalho pretende analisar como se dão as relações entre os diversos atores envolvidos no projeto, considerando sua grande dispersão pelo território de Minas Gerais e a participação de diferentes níveis de governo em sua execução. Dessa forma, estabelece-se o seguinte problema de pesquisa: “Como se dá a governança na gestão da Rede Uaitec?”.

Configura-se como objetivo geral da presente pesquisa: analisar como ocorre a interação entre os diversos atores envolvidos na implementação, operação e manutenção dos equipamentos da Rede Uaitec e a estrutura de governança estabelecida na implementação do projeto. E podem ser destacados como objetivos específicos:

- a) Mapear os atores, respectivos papéis e recursos envolvidos na Rede Uaitec e identificar como as relações de governança são afetadas por seus respectivos papéis e sua distribuição;
- b) Analisar fatores relacionados à dinâmica de operacionalização das unidades e a estrutura de governança estabelecida;
- c) Identificar as ferramentas de governança utilizadas na implementação, operação e manutenção dos equipamentos;

- d) Analisar a influência da estrutura de governança estabelecida nos resultados do projeto, a partir da comparação de uma amostra de três unidades distintas.

Este trabalho foi dividido em sete capítulos. O presente capítulo corresponde à introdução, que expõe os objetivos, geral e específicos, a pergunta que orienta a pesquisa, sua justificativa e uma descrição geral de todo o conteúdo do trabalho. O segundo capítulo detalha o tratamento metodológico escolhido para o desenvolvimento da pesquisa, que se configurou como um estudo de caso, e contou com pesquisa documental, observação participante, aplicação de questionários aos agentes do projeto e realização de entrevistas com atores selecionados.

O terceiro capítulo apresenta a revisão bibliográfica que orienta o trabalho. Ela é dividida entre o referencial teórico de governança e de qualificação profissional. Dentro da governança, explorou-se seu conceito, a gestão de políticas públicas em cenários interorganizacionais, os instrumentos de governança apontados pela literatura e também a perspectiva principal-agente. Esta última será explorada nas relações entre atores da ponta e a gestão do projeto, a partir da delegação de atribuições e competências. Optou-se por abordar a qualificação profissional enquanto política pública no sentido de compreender em que medida a Rede Uaitec se encaixa em tal definição e, também, como essa qualificação se configura na prática.

A Rede Uaitec é caracterizada no quarto capítulo, no qual é feito um breve histórico de seu surgimento, descreve-se sua estrutura atual, seus objetivos e seus mecanismos de controle e avaliação, de modo que seja possível compreender o funcionamento do projeto, os papéis e as relações observadas entre os atores responsáveis por sua execução.

No capítulo cinco, são apresentadas as unidades selecionadas para o estudo de caso. As três unidades selecionadas são caracterizadas a partir das informações levantadas, tanto mediante entrevistas quanto pelas pesquisas documentais realizadas. Assim, exploram-se os papéis de cada ator envolvido na gestão das Unidades, seu relacionamento com os demais e também suas percepções acerca dos objetivos e resultados do projeto.

No capítulo seis, é feita a análise da governança de toda a rede, inicialmente analisando o papel de cada ator envolvido e como suas atribuições variam entre as diferentes unidades e os diferentes contextos, bem como sua influência nas atividades executadas pelas Uaitecs. Em seguida, analisa-se a

governança da rede como um todo, considerando como o papel do Estado e, sobretudo, da Sede enquanto coordenadora do Projeto refletem nas relações entre os atores e as unidades.

Por fim, no capítulo sete, são feitas as considerações finais deste trabalho, incluindo as conclusões obtidas a partir da análise realizada com base nos dados coletados.

2 METODOLOGIA

Sendo o objetivo da presente pesquisa a análise da interação entre os atores presentes no Projeto Uaitec a partir de sua estrutura de governança, optou-se por realizar uma pesquisa exploratória e descritiva do objeto (VERGARA, 2011), visando explicitar como as unidades da Rede Uaitec atuam. Para tanto, serão consideradas suas ferramentas, recursos, atores e atividades e como estes se relacionam aos objetivos pretendidos e aos resultados alcançados, de modo a explicitar o objeto da pesquisa, dado o baixo volume de conhecimento acumulado e sistematizado sobre a Rede, e expor também características sobre seu funcionamento.

A pesquisa se desenvolveu como um estudo de caso, que, segundo Gil (2008) se caracteriza pelo estudo profundo e exaustivo de um ou poucos objetos, permitindo seu amplo e detalhado conhecimento. Buscou-se explorar os elementos envolvidos no funcionamento das Unidades enquanto política pública, diante de um cenário de grande dispersão e volume de equipamentos. Para tanto, foram realizadas as pesquisas bibliográfica e documental, de campo e também observação participante, visando englobar o maior número de unidades possível na pesquisa, bem como levantar informações qualitativas que permitissem uma análise efetiva de como se dá a governança em Uaitecs com diferentes arranjos institucionais.

Primeiramente, foi realizada uma pesquisa bibliográfica, ou seja, o estudo sistematizado mediante publicações existentes e disponibilizadas ao público (VERGARA, 2011), a partir da literatura sobre governança, assim como sobre políticas públicas de qualificação profissional. Na revisão bibliográfica sobre governança, foram explorados seus instrumentos, a gestão de políticas interorganizacionais, a partir, sobretudo, dos seguintes autores: Peters (2013), Radin (2010), Bingham (2005), Matias Pereira (2010a, 2010b, 2012), O'Toole (2010), Przeworski (2006).

Para levantar dados para o estudo de caso, foi feita também uma pesquisa documental por meio da análise das fontes primárias disponíveis, incluindo documentos internos da secretaria, instrumentos jurídicos celebrados com as entidades gestoras das unidades, documentos oficiais, legislações, relatórios de atividades mensais elaborados pelos gestores das unidades e também relatórios dos sistemas internos de gestão da Uaitec. Destacam-se o sistema de gestão das Uaitecs "Dados web – Gerenciador de Unidades Uaitec", que detém todas as informações

ligadas ao status de atividade (ativa, inativa ou em mudança de endereço), contato dos bolsistas atuantes e da entidade gestora, data de inauguração das unidades, imagens da estrutura e demais informações, o site SGERIA, onde são armazenados todos os relatórios enviados à Sede e o Portal Uaitec, no qual todas as atividades realizadas nas unidades devem ser cadastradas.

Tal análise permitiu identificar os atores envolvidos no projeto para além da Sede, a compreensão de seu funcionamento, da extensão das atividades desenvolvidas e também dos instrumentos formais de gestão e acompanhamento utilizados pela equipe da Sede, objetivos deste trabalho.

A pesquisa de campo apresentou um viés quantitativo e qualitativo. Quanto ao primeiro, considerando a amplitude da Rede Uaitec, que conta com 106 unidades ativas, foi aplicado um questionário para todas. O questionário buscou levantar as percepções dos Coordenadores de Apoio e dos Agentes Educacionais quanto aos objetivos do projeto, além de levantar informações acerca da relação entre os atores, de modo a compreender sua frequência, seus canais e a percepção dos respondentes em relação ao restante dos envolvidos. Ele foi aplicado por meio virtual e contou com perguntas abertas e fechadas, o que “possibilita mais informações sobre o assunto, sem prejudicar a tabulação” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 207), dado o grande volume de respostas pretendido e obtido.

Previamente à aplicação definitiva do questionário, aplicou-se um pré-teste para uma amostra de 10 unidades, indicadas pelos gestores a partir da tempestividade esperada nas respostas, possibilitando verificar falhas e pontos de melhoria no questionário. Feitas as devidas correções sinalizadas no pré-teste, o questionário foi novamente aplicado ao universo das Uaitecs, ou seja, 106 unidades. O modelo do questionário encontra-se no Apêndice A. O período de aplicação do questionário foi de 10/06/2019 a 13/06/2019.

O questionário se dividiu em três etapas: identificação das unidades respondentes, dos atores e de sua experiência com o Projeto; percepção dos atores quanto aos objetivos da UAITEC e, por fim, identificação das relações entre os atores. As respostas obtidas foram dadas, majoritariamente, pelos Coordenadores de Apoio - Polo Presencial, que corresponderam a 66,4% dos respondentes, seguidos pelos Agentes Educacionais Tecnológicos, responsáveis por 31% das respostas. Foi registrada uma resposta de Coordenador Interino, que é o caso quando há apenas um bolsista na Unidade, e duas respostas por parte de agentes da Entidade Gestora.

Foram obtidas 103 respostas de 92 unidades diferentes, uma vez que era possível que mais de um ator da mesma unidade respondesse ao questionário.

No que se refere à pesquisa de campo qualitativa, foram selecionadas três Unidades para a realização de entrevistas semiestruturadas. As unidades foram escolhidas a partir dos seguintes critérios: natureza da entidade gestora (Prefeitura, entidade do terceiro setor e órgão da administração indireta estadual); tempo de atividade, buscando incluir unidades mais antigas e unidades mais recentes; reconhecimento de excelência por parte dos gestores da Sede; histórico e viabilidade de obtenção de informações.

A seleção feita não reflete a distribuição real do perfil de entidades gestoras dentro do universo das Uaitecs, uma vez que o objetivo não era levantar uma amostra da Rede, e sim analisar os diferentes arranjos institucionais possíveis na gestão das unidades. Dentro de cada conjunto de entidades gestoras, os gestores do projeto indicaram unidades que se destacavam em relação ao volume de atividades desenvolvidas, viabilidade de contato – havia Uaitecs paralisadas ou sem bolsistas no momento da realização da pesquisa – e também possibilidade de acesso, sendo selecionada, então, uma unidade no município de Belo Horizonte, a única em que o contato foi feito de forma presencial.

Desse modo, foram selecionadas as unidades de Belo Horizonte, ligada à Fumsoft, uma ONG; de Itabira, gerida pela Prefeitura; e de Divinópolis, que foi estabelecida dentro de um campus da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG). Para cada unidade selecionada, foi realizada uma pesquisa documental mais detalhada, a partir dos relatórios mensais enviados à Sede e também pela plataforma digital de gestão das Unidades. Posteriormente, foram realizadas entrevistas com os gestores diretos da unidade (os bolsistas) e com membros chave da entidade gestora, que atuam próximos à Uaitec ou que são responsáveis por responder às demandas da Unidade.

O roteiro de entrevista se encontra no Apêndice B. As entrevistas foram realizadas no período de 12/09/2019 a 23/10/2019, de forma semiestruturada, focalizadas por tópicos que permitiram explorar de modo amplo o papel dos atores, como eles se articulam internamente, os instrumentos de governança utilizados e a sua percepção acerca dos objetivos do projeto.

Foram realizadas 5 entrevistas, entre gestores diretos das unidades, gestores da Sede e agentes das entidades gestoras. A seleção dos entrevistados, e

a quantidade de entrevistados de cada unidade deu-se de acordo com a disponibilidade dos atores de cada unidade, e também pelo seu grau de proximidade com o Projeto. A identidade dos entrevistados foi preservada e eles são identificados de acordo com a unidade com que se relacionam. Procurou-se identificar, nas entrevistas, as percepções dos atores acerca da gestão e dos objetivos do projeto, assim como suas relações com os demais atores envolvidos, de modo a obter informações mais apuradas e detalhadas sobre o histórico e funcionamento das Unidades, e suas dinâmicas de governança, buscando completude de dados e permitindo subsidiar comparações entre diferentes unidades e seus respectivos arranjos institucionais.

Constitui-se, a partir das ferramentas descritas acima, a observação direta (LAKATOS, 2003). Considera-se também a observação participante, uma vez que a pesquisadora atua como estagiária na Diretoria de Gestão de Unidade Tecnológicas, responsável pela gestão das Uaitecs na Secretaria de Desenvolvimento Econômico no Estado de Minas Gerais, e participa da elaboração e gestão dos instrumentos de cooperação entre as instituições gestoras das Uaitecs, de reuniões e do cotidiano da secretaria de modo geral. Para Mann (1970, apud MARCONI; LAKATOS, 2003; p. 193), a observação participante é uma possibilidade “de colocar o observador e o observado do mesmo lado, tornando-se o observador um membro do grupo de molde a vivenciar o que eles vivenciam e trabalhar dentro do sistema de referência deles”.

A partir da metodologia descrita acima, espera-se atingir o objetivo do presente trabalho, que se constitui na análise da interação entre os diversos atores envolvidos na implementação, operação e manutenção dos equipamentos da Rede Uaitec e da estrutura de governança estabelecida na implementação do projeto.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

3.1 Governança no Setor Público

3.1.1 O conceito de Governança

Verifica-se, no século XXI, mudanças nas relações de gestão governamental em comparação às décadas anteriores, com a crescente percepção da inadequação de um modelo fortemente centrado em relações hierárquicas e focado na autoridade dos indivíduos no topo dessa relação. Ocorreram transformações não apenas na percepção dos papéis dos atores e da atuação estatal, mas também na maior interdependência entre níveis de governo e entre o público e o privado, bem como o foco crescente em resultados, contribuindo para a necessidade de uma gestão intergovernamental (RADIN, 2010).

Nesse contexto, Matias-Pereira (2010a) aponta para a importância do Estado como promotor da criação de valor público; da geração de capital social e engajamento cívico; da coordenação de atores - públicos e privados; da inclusão social e do compartilhamento de responsabilidades. Diante de fenômenos globais que levam à busca por novos modelos a fim de aprimorar o desempenho do Estado, aliados à crescente horizontalização e o aumento da intersetorialidade de políticas, para Radin (2010) torna-se necessária a adoção de ações inovadoras na gestão do setor público. Segundo Frederickson (1999, apud BINGHAM, 2015) a administração pública estaria caminhando no sentido da cooperação, da criação de redes e da governança.

O termo governança possui diversas interpretações e abordagens na literatura, podendo ser amplamente definido a partir das funções básicas que devem ser desenvolvidas para se governar. As discussões acerca da governança, dentro do âmbito do setor público, giram frequentemente em torno de preocupações sobre a capacidade dos sistemas políticos de resolverem seus problemas de forma efetiva, a partir das relações entre os atores envolvidos (PETERS, 2013).

As transformações nas relações de gestão governamental trazem consigo dilemas, incluindo questões sobre o grau adequado de autonomia a ser dado aos níveis mais baixos de governo e também sobre como deve ser feita a descentralização das decisões. Destaca-se também o papel da negociação e da barganha no lugar previamente ocupado pelas posições de comando e controle, com uma gestão feita

pela formação de redes e por acordos, criando uma organização interdependente entre as partes. Tais redes, formadas por atores de dentro e de fora do governo, não reconhece necessariamente relações hierárquicas e tampouco se foca estritamente nas relações formais, preservando, dessa forma, a independência das partes (PETERS, 2013). É necessário, então, encontrar o equilíbrio entre autonomia e dependência, garantindo a cooperação em um cenário dinâmico.

Matias-Pereira (2012) aponta alguns destes dilemas como aspectos da governança em si. Para o autor, a legitimidade do espaço público em constituição, a repartição do poder entre governadores e governados, os processos de negociação entre os atores sociais e a descentralização da autoridade e das funções de governança seriam aspectos centrais para a discussão deste tema, que se coloca, dessa forma, como de grande relevância para a compreensão do funcionamento do Estado moderno.

Considerando a ótica econômica, Matias-Pereira (2010b) apresenta a governança como o estudo das modalidades de coordenação dos sistemas de negócios. Já sob a ótica da ciência política, a governança se refere a mudanças na gestão política e às formas de interação nas relações de poder entre Estado, governo e sociedade. Essas relações fazem parte de processos de cooperação e também de mecanismos para estimular a atuação conjunta dos principais atores envolvidos: governo, setor privado e terceiro setor.

Para Rhodes (1996, apud MATIAS-PEREIRA, 2010b, p. 113) “o termo governança, com base na literatura acadêmica, pode ser definido, de forma ampla, como um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo”. O Banco Mundial define governança como a forma em que os recursos econômicos e sociais de uma nação são gerenciados de modo a promover o desenvolvimento, sendo, a boa governança aquela que obtivesse sucesso em tal promoção (WORLD BANK, 1992).

Dentro de uma perspectiva política, é possível entender a governança como a capacidade do governo de resistir à captura do Estado por determinados grupos de interesse, de promover a *accountability* e defender a participação como elemento institucionalizado (MATIAS PEREIRA, 2012). No que diz respeito à fonte da governança, Matias-Pereira (2012, p. 78) afirma que:

(...) a fonte direta da governança não são os cidadãos ou a cidadania organizada em si mesma, mas um prolongamento desta, ou seja, são

os próprios agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação e a implementação adequada das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público.

Bingham (2015) aborda a governança como um *framework*, reconhecendo a colaboração e o uso de ferramentas para lidar com redes complexas de atores de diversos setores e enfatizando a colaboração e a capacitação no lugar da hierarquia e do controle. Nesse cenário, a governança promoveria a colaboração entre governo, setor privado, sociedade civil e cidadãos, promoveria a *accountability* e fortaleceria a democracia no processo de tomada de decisão.

Para alguns autores, o conceito de governança seria apenas a reformulação do conceito de governabilidade (MATIAS PEREIRA, 2012). A governabilidade, contudo, se relaciona ao exercício do poder e da legitimidade do Estado, às condições sistêmicas em que se dá o exercício do poder na sociedade por parte da autoridade política (DINIZ, 1996, apud MATIAS PEREIRA, 2012). Segundo Melo (2015, p. 69), “enquanto a governabilidade se refere às condições do exercício da autoridade política, *governance* qualifica o modo de uso dessa autoridade”. A capacidade de governança se relacionaria à capacidade de criar e garantir as regras estabelecidas nas transações políticas, sociais e econômicas e se relaciona, portanto, à sua capacidade de comando e direção, de coordenação e de implementação de suas propostas e políticas (MATIAS-PEREIRA, 2012).

A governança se diferencia do governo na medida em que “procura compartilhar o poder na tomada de decisão, encoraja a autonomia e a independência do cidadão e provém um processo de desenvolvimento do bem comum através do engajamento cívico”, enquanto o governo se daria apenas a partir da execução e implementação de políticas pelas devidas autoridades (BINGHAM, 2015, p. 548). Dessa forma, a cidadania se colocaria como um elemento da governança, devendo esta extrapolar as ferramentas e instrumentos e compreender também o papel dos atores, cidadãos, administradores e *stakeholders* que fabricam e usam tais ferramentas.

No entendimento da legitimidade dos governos, encontra-se um ponto de divergência entre os termos discutidos: dentro da governabilidade, a legitimidade seria advinda da capacidade do governo de representar os interesses de suas instituições, enquanto na governança, esta viria da participação dos grupos sociais na elaboração e implementação de políticas públicas como meio de obtenção de sucesso. Contudo,

ambos os termos permeiam a compreensão de que a participação institucionalizada é importante para a o atingimento da estabilidade política (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Enquanto a governança é definida essencialmente como a aquisição e distribuição de poder na sociedade, a governança corporativa se relacionaria à forma em que as corporações, podendo estas serem públicas ou privadas, são administradas (MATIAS-PEREIRA, 2010b). A governança corporativa no setor público seria composta pela responsabilidade em atender a sociedade, pela supervisão, pelo controle e pela assistência social, dentro do âmbito da administração das agências deste setor. Dessa forma, seriam aplicáveis ao Estado os princípios da governança corporativa privada (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Uma boa governança corporativa no Setor Público (MARQUES, 2005, apud MATIAS-PEREIRA, 2012) exige clara identificação e articulação das definições de responsabilidade, compreensão efetiva do relacionamento entre os *stakeholders* e sua estrutura de administração de recursos, entregas e suporte para a administração, sobretudo de alto nível. Contudo, é necessário ressaltar a existência de divergências advindas das complexas estruturas de governança existentes no setor público, de modo que seja necessária uma abordagem que compreenda tais variações.

Uma possível causa da baixa capacidade de resposta do Estado às demandas da população poderia residir na dispersão das instituições e organizações públicas pelos níveis de governo e pelo elevado número de órgãos, que interagem entre si de forma precária. Isso resultaria em ações morosas, inflexíveis e pouco efetivas, prejudicando a prestação dos serviços públicos e também o atingimento dos objetivos das políticas implementadas pelo Estado, e também na grande complexidade da administração, que dificulta a execução das ações pretendidas (MATIAS-PEREIRA, 2010a). Percebe-se, então, a importância da boa governança como farol das relações no setor público, a fim de evitar os problemas acima e garantir uma prestação satisfatória de serviços à população, por parte do Estado.

Para Matias-Pereira (2012), os princípios norteadores para uma boa governança seriam relações éticas, conformidade, em todas as suas dimensões, transparência e prestação responsável de contas. A observância de tais princípios seria uma tarefa essencial e perene, demandando ações de todas as partes envolvidas – incluindo também a sociedade civil.

Barett (2005, apud MATIAS PEREIRA, 2012) aponta como princípios relevantes: liderança, integridade, compromisso – relativos a qualidades pessoais – e

responsabilidade perante a prestação de contas, integração e transparência – como produtos de estratégias, sistemas, políticas e processos na organização. Já o Banco Mundial (WORLD BANK, 1992) define amplamente as dimensões para a boa governança como sendo a administração do setor público, ligada à capacidade burocrática e à gestão das finanças e dos serviços do Estado; o estabelecimento de um marco legal; participação e *accountability* e, por fim, transparência e participação.

É possível perceber, desta forma, o destaque que a *accountability*, entendida como “o conjunto de mecanismo e procedimentos que induzem os dirigentes governamentais a prestar contas dos resultados de suas ações à sociedade” (MATIAS PEREIRA, 2012, p. 78), possui nas discussões sobre governança no âmbito do setor público. E isso faz sentido uma vez que a governança implica na atuação do Estado em colaboração com outros atores. Dessa forma, quanto maior o número de atores envolvidos na prestação de determinado serviço público, maiores e melhores devem ser os mecanismos de *accountability* e prestação de contas envolvidos.

Peters (2013) define os estágios de governança como sendo os seguintes: estabelecimentos de metas coletivas, coordenação das metas, implementação e responsabilização e avaliação. Uma coordenação muito fraca pode resultar em baixa qualidade dos serviços e em custos mais elevados do que um conjunto mais coeso de programas e políticas. Quanto maiores e mais abrangentes as metas estabelecidas, maiores as demandas de coordenação.

São apontadas, por Matias-Pereira (2010a), também três dimensões de gestão das quais dependeria uma boa governança no setor público: a estratégica, a política e a da eficiência, eficácia e efetividade. A gestão estratégica se voltaria para a criação de valor público a partir da capacidade da administração de atender, de forma eficaz e efetiva, às demandas da população – trazendo legitimidade – e gerar mudanças sociais, ou seja, resultados. A gestão política está ligada à legitimidade, tanto em relação aos dirigentes políticos quanto à população. Por fim, a gestão da eficiência, eficácia e efetividade se relaciona ao uso dos instrumentos disponíveis para viabilizar uma boa governança.

A partir das ferramentas disponibilizadas pela literatura, pretende-se então analisar o Projeto UAITEC pela ótica da governança, buscando compreender como se dão as relações entre os diversos atores envolvidos em sua execução, quais os

instrumentos utilizados na gestão dessas relações e como elas afetam o alcance de seus objetivos.

3.1.2 A gestão de Políticas Públicas em cenários interorganizacionais

Sendo a governança a capacidade dos sistemas políticos de resolverem seus problemas de forma efetiva, a partir das relações entre os atores envolvidos (PETERS, 2013), e considerando o desenho de um Estado cada vez mais horizontal, com políticas públicas que permeiam diversos atores – dentro e fora do poder público, é essencial a compreensão de como se dá a gestão nos cenários interorganizacionais e as ferramentas disponíveis aos gestores estatais para garantir a efetividade das políticas públicas.

O'Toole (2010) apresenta os cenários interorganizacionais como inevitáveis e altamente influentes no processo de implementação de políticas públicas. Assim, adviriam uma miríade de complexidades, dada a multiplicidade de atores e de variáveis envolvidas nos processos de implementação – e execução – de políticas, com as quais os gestores públicos teriam que lidar.

O desafio enfrentado pelos administradores públicos [...] consiste em avaliar o próprio cenário estrutural, a fim de determinar seus pontos fortes e fracos visando estimular o esforço cooperativo e depois extrair interesse e troca comuns, conquanto apropriado e prático, para aumentar as chances de sucesso (O'TOOLE, 2010, p. 236).

A necessidade do envolvimento de diversas organizações na implementação de determinadas políticas pode trazer consigo um aumento dos possíveis impedimentos para as ações acordadas e demandam, por parte dos gestores, um incremento aos conhecimentos já existentes sobre gestão organizacional (O'TOOLE, 2010). A demanda pelo acolhimento de múltiplos valores, como questões ambientais, sociais e econômicas, por parte das políticas públicas, cria a demanda por parcerias, elevando o número de atores, unidades, preocupações e perspectivas envolvidas em um único projeto, tornando-o mais complexo.

Outro fator à existência e ampliação dos cenários interorganizacionais em políticas públicas é a expansão das próprias pautas governamentais, que favorece o surgimento de conflitos e demanda discussões em diversas searas. Dada a diversidade de demandas e de setores governamentais, é altamente provável que determinada iniciativa “esbarre” em outros programas ou outros setores. Tais conflitos ou sobreposições podem ser amenizados mediante a conexão de operações,

enfoques gerenciais mais completos e pela criação de uma “infraestrutura social de consulta e compartilhamento de informações” (O'TOOLE, 2010, p. 232).

Na gestão de políticas em contextos interorganizacionais, é essencial considerar o contexto e as especificidades das políticas em questão, cabendo aos gestores perceber as diferenças políticas e entre atores, a complexidade do cenário, o nível das metas esperadas e também identificar os possíveis conflitos (RADIN, 2010; O'TOOLE, 2010). A existência de múltiplos pontos de influência gerencial reduz o papel da direção e do controle por parte dos administradores diante da importância da avaliação dos contextos e de sua capacidade de influenciá-los para aumentar as chances de uma cooperação bem-sucedida (O'TOOLE, 2010). Bingham (2015, p. 553) afirma que conflitos são “intrínsecos à elaboração de políticas e ao processo de tomada de decisão”, uma vez que o número de perspectiva, opiniões e interesses aumenta conjuntamente ao número de participantes. Contudo, esse aumento de pontos de vista pode ser positivo no sentido de tornar a discussão mais crítica e gerar soluções que se adequem melhor às demandas do público.

As forças políticas também são fatores à ampliação de cenários interorganizacionais em políticas públicas. O'Toole (2010) apresenta duas circunstâncias em que isso pode ocorrer: quando a agregação de determinados atores tiver o potencial de deter críticas e elevar as chances de sucesso, mesmo que sua contribuição efetiva seja baixa, ou quando se percebe um limite no alcance da autoridade pública, tornando necessárias parcerias com outros setores (O'TOOLE, 2010). A “cooptação”, como Selznick (1949, apud O'TOOLE, 2010) se refere à agregação de diversos atores, pode aumentar a complexidade e os possíveis conflitos existentes no contexto, dificultando a ação conjunta. Para tanto, O'Toole (2010) sugere a promoção da construção de apoio e também a fuga de tendências que podem deixar as interações desnecessariamente confusas e complexas. Já as parcerias com outros setores advêm da necessidade do Estado de lidar com problemas urgentes diante da preferência por um governo limitado. A partir do envolvimento de empresas privadas e organizações do terceiro setor, tais problemas ou demandas poderiam ser abordadas com um controle formal reduzido por parte do setor público, contudo complexificando a rede institucional envolvida na questão (O'TOOLE, 2010).

Apesar de, à primeira vista, tal infraestrutura demandar uma menor atuação estatal, ela requer grandes habilidades, esforços e capacidades governamentais para

sua gestão. O'Toole (2010, p. 235) ressalta ainda que "é provável que nenhuma dessas forças seja de curto prazo. Em vez disso, sinalizam um conjunto de influências que tendem a complicar os ambientes operacionais dos gestores em futuro antevisto".

Para o sucesso de políticas organizacionais em contextos interorganizacionais, é essencial que os gestores consigam induzir à cooperação e coordenar os diversos atores envolvidos diante dos possíveis impedimentos advindos de tal situação. Para tanto, O'Toole (2010) aponta três possíveis caminhos: a autoridade, o interesse comum e a troca.

A autoridade se faz presente a partir da existência de uma hierarquia formal entre as partes. Contudo, é possível que nem sempre as autoridades centrais desejem se envolver nos conflitos entre as partes, cabendo aos atores a resolução dos conflitos entre si. Além disso, a autoridade formal dos gestores públicos é inferior à sua autoridade real, sendo necessário que estes sejam dotados de habilidades de gestão para garantir uma boa administração dos recursos e da força de trabalho. Kettl (2002, apud BINGHAM, 2015) aponta que os gestores públicos devem entender e saber operar na lógica hierárquica, mas também saber gerenciar redes complexas, confiar em processos interpessoais e interorganizacionais, usar as tecnologias de informação e gestão de resultados de forma efetiva e construir capital sociais a partir de habilidades de coordenação e negociação, além de prover canais de participação popular, transparência e *accountability*. Ademais, os gestores não podem presumir que possuem apoio, e sim trabalhar para sua obtenção. Dessa forma, os demais caminhos se apresentariam como melhores opções para garantir que o trabalho interorganizacional seja bem realizado (O'TOOLE, 2010).

Ao optar pelo uso de interesses comuns e pela construção de apoio como incentivo para a cooperação interorganizacional, o gestor deve considerar a existência de diferentes objetivos e perspectivas sobre um determinado tema, mesmo quando há sobreposição de interesses e prioridades pelas partes. A identificação da estrutura de interdependência existente entre os atores envolvidos na política é um dos elementos centrais para sua gestão. Enquanto estudos sugerem que o aumento do número de unidades envolvidas resulta necessariamente na diminuição das chances de sucesso (PRESSMAN; WILDAVSKY, 1984, apud O'TOOLE, 2010), Bowen (1982, apud O'TOOLE, 2010) aponta para fatores que podem elevar as chances de acordo entre as organizações. Dentre tais fatores estariam os efeitos de arraste, pelos quais acordos básicos feitos no presente favoreceriam as chances de acordos futuros, e a

possibilidade de “pacotes de acordos”, que poderiam tratar de várias questões simultaneamente, e a estrutura de dependência das organizações envolvidas.

O’Toole define a troca como “um processo social que apresenta potencial para moldar a implementação em formas positivas” (2010, p. 242). Dada a interdependência existente nos cenários interorganizacionais, as trocas teriam o potencial de consolidar a cooperação entre os atores, a partir do uso de fundos e do comércio entre unidades com diferentes graus de independência. Outro tipo de troca apresentado pelo autor são os contratos, que, por meio de regras e incentivos, vinculariam as partes. Contudo, cabe ressaltar que os contratos não se aplicam sozinhos, sendo necessárias habilidades de gestão por parte dos administradores, demandando, dessa forma, certo grau de liderança para a consolidação do apoio.

Ademais, O’Toole (2010) ressalta que os *inputs* para as trocas podem ser variados, e suas possibilidades extrapolam os tipos mais óbvios de negociação, uma vez que as pautas envolvidas nas ações governamentais podem ser complexas e permeadas por muitos fatores, podendo variar desde apoio político até recursos humanos e informações. Para o autor, a complexidade pode auxiliar nas negociações, se os gestores souberem se articular nesse sentido: “as trocas podem ser construídas, até mesmo de forma explícita, por meio de diferentes tarefas de unidades interdependentes a fim de promover cooperação mais estável e de longo prazo” (2010, p. 244). A atenção às possibilidades de trocas e monitoramento posterior, por parte dos gestores, é essencial para a criação de acordos produtivos e de longo prazo.

Outra possibilidade, segundo O’Toole (2010), que o gestor detém para induzir os atores à cooperação por meio de trocas é a alteração do conjunto de organizações envolvidas, que pode, a partir das mudanças, aumentar o interesse comum e facilitar as trocas. Tais organizações podem se organizar, de acordo com o autor, dentro das seguintes estruturas de dependência: sequenciais, recíprocas e colegiadas. Os arranjos sequenciais se estruturam na forma de cadeia, de modo que uma unidade seja capaz de atrasar ou até mesmo interromper todo o processo. Já os arranjos recíprocos ocorrem quando a entrega de uma unidade é insumo para a outra e vice-versa, de modo que haja maior proximidade no trabalho interorganizacional. Por fim, o arranjo colegiado se dá quando é desejável que as organizações possuam maior independência.

Percebe-se que a estrutura interorganizacional pode possuir uma grande influência nas dinâmicas de implementação de políticas públicas e, dessa forma, nos

resultados obtidos com determinada política, podendo ser afetada por fatores além da quantidade de atores envolvidos. O'Toole (2010) ressalta que tais arranjos não são fixos, podendo ser reorganizados conforme as demandas de coordenação dos envolvidos. Apesar de não existir uma estrutura “melhor” do que a outra, quando se trata de cenários interorganizacionais, é essencial compreender suas possibilidades e também implicações, bem como dos demais fatores que influenciam nos *outputs* das políticas públicas envolvendo diversos atores para ser possível entendê-las com uma visão crítica.

3.1.3 Instrumentos de Governança

Dada a complexidade dos processos de implementação de políticas públicas em cenários interorganizacionais (O'TOOLE, 2010), faz-se necessário o uso de ferramentas para coordenar a atuação dos atores e criar os incentivos necessários para o alcance dos resultados esperados nas políticas públicas, sobretudo em cenários intersetoriais.

Radin (2010, p. 602) afirma que:

A interdependência entre os níveis de governo (...) e a persistência dos dilemas de *accountability*/autonomia e colaboração/competição significa que é cada vez mais necessário concentrar a atenção nos instrumentos ou ferramentas das relações intergovernamentais

A sistematização de tais ferramentas, voltadas para efetivar e coordenar as relações intergovernamentais, pode auxiliar na sua compreensão e em sua utilização, ainda que elas sejam melhor compreendidas no contexto das estruturas governamentais e das políticas específicas em que são usadas. Para tanto, Radin (2010) agrupa as ferramentas de gestão intergovernamental em quatro categorias: ferramentas estruturais, programáticas, de pesquisa e construção de capacidades e as ferramentas comportamentais. Ademais, a autora ressalta que fatores externos podem dificultar, ou até mesmo impossibilitar, o uso dessas ferramentas.

As ferramentas estruturais tratam de papéis de relações formais, incluindo redesenho das relações, comissões, coordenação e eficiência, desregulamentação, descentralização, e, por fim regulação e supervisão. As comissões podem atuar tanto como ferramentas de coordenação e de integração horizontal quanto em nível somente simbólico, o que dificultaria a coordenação dos atores. Já os mecanismos de coordenação, por sua vez, são essenciais para a integração estrutural das partes da

política em questão, com potencial de aprimorar todas as relações, horizontais e verticais. A delegação de poderes e a descentralização, dentro das relações formais, elevam a autonomia dos governos locais, e pode trazer consigo a demanda de construção de capacidades por parte do governo central, para que tal autonomia possa ser exercida de forma plena.

Por fim, dentro das ferramentas estruturais, tem-se a regulação e supervisão. A supervisão em políticas públicas pode ocorrer pelo insumo, pelo processo ou pelo produto dos programas. Ou seja, tanto pela definição da forma e dos elementos do programa; quanto por elementos de participação popular ou requisitos ligados ao planejamento, visando assegurar a *accountability*; ou mediante realização de avaliação do programa, que se liga ao produto da política. Tal avaliação pode ser vista tanto como uma ferramenta de aprimoramento da relação interorganizacional quanto de forma negativa, como uma intromissão na gestão daquela política. Diferentes percepções de um mesmo aspecto também são observadas nos requisitos de participação popular durante a concepção da política, que podem ser percebidos tanto como uma restrição quanto como um mecanismo de aperfeiçoamento e de mitigação de conflitos na implementação, além de poder ser visto como um fator empoderador daqueles que serão os clientes de tal política.

Dentre os instrumentos programáticos estão subsídios, colaborações e parcerias. Os subsídios são o tipo de financiamento governamental mais direcionado e exigem, segundo a autora, que os possíveis receptores se candidatem ao seu recebimento, para posterior avaliação, de modo que caiba aos órgãos estatais recomendar ao concessor do subsídio os candidatos favoráveis e desfavoráveis. Já as parcerias envolvem o estabelecimento de prioridades e o fornecimento de incentivos por parte dos níveis mais altos de governo, e também a delegação de atribuições para que tais prioridades sejam alcançadas, seja a outros níveis de governo – parcerias público-público – ou a outros setores, por meio de parcerias público-privadas. As colaborações partem do reconhecimento de que o órgão sozinho não é capaz de atender às demandas a serem supridas por determinado serviço e reconhecem também a necessidade de renovação das estruturas de governo para garantir a resolução dos problemas.

Os instrumentos de pesquisa e construção, por sua vez, dizem respeito ao empoderamento dos atores – em todos os níveis – para a ampliação das chances de sucesso dos programas, bem como as ferramentas que os recém-empoderados

precisam para alcançar seus objetivos. Dentre tais instrumentos, além da pesquisa, que serve como meio para ampliar a compreensão dos atores sobre problemas e questões, estão a provisão de informações e a construção de capacidade por meio de subsídios ou contratos para treinamentos nas áreas correlatas às políticas em questão ou à sua gestão.

Os instrumentos comportamentais se relacionam à uma perspectiva de *accountability* associa-se ao desempenho e à autonomia, ao empoderamento e às ferramentas para o alcance do desempenho almejado. Eles englobam a provisão de informações e os instrumentos comportamentais das relações intergovernamentais, incluindo a gestão de conflitos e a comunicação individual e de grupo. A gestão de conflitos atua no sentido da construção de consenso entre os atores, junto à comunicação – individual e de grupo – de modo a identificar e superar eventuais barreiras existentes e também adotando a abordagem de negociação no lugar da imposição.

Por fim, a autora sugere uma estrutura que pode auxiliar na definição da abordagem apropriada de governança para cada política, ainda que inexista um modelo formal para tal. Tal estrutura compreende: a determinação dos responsáveis pela implementação; avaliação do sistema atual no que diz respeito às possibilidades de atuação dos implementadores; caracterizar as políticas envolvidas; avaliar o instrumento de implementação de políticas vigente; caracterizar os atores tomadores de decisão; determinar a extensão da política, seu nível de risco e as sanções para um baixo desempenho; avaliar a governança de políticas passadas e, por fim, o nível de diversidade das políticas no território (RADIN, 2010, p. 617).

Percebe-se, a partir da literatura levantada, que a implementação de políticas públicas que envolvem diversos atores exige uma estrutura de funcionamento e dinâmica que envolve cooperação, parcerias e negociação para que tenha seus resultados alcançados. Este é o caso da Rede UAITEC analisada neste trabalho, que conta não só com a participação de diversos setores da sociedade como é também dispersa por todo estado, atuando em uma miríade de contextos e demandando, dessa forma, que seus gestores atuem de forma estratégica para garantir o alcance dos objetivos da política.

3.1.4 Governança, custos de transação e a perspectiva principal-agente

Em uma democracia, a legitimidade do Estado para regular a vida social e econômica deriva das eleições e seus serviços são delegados a terceiros, dentre os quais se destaca a burocracia pública (MELO, 2015). A delegação, inevitável uma vez que é impossível que os representantes eleitos executem todas as ações necessárias à prestação de serviços à população, traz consigo muitos desafios, sobretudo ligados à relação entre o ator delegante e o executor:

Tarefas e poder de decisão são delegados às unidades de nível inferior na expectativa de que elas usem seu conhecimento especializado e capacidades produtivas para contribuir para os objetivos da organização. Porém, inevitáveis assimetrias de informação levam a problemas de incentivo. Uma unidade de nível mais alto requisitando *inputs* para uma de nível inferior pagará o preço da *adverse selection*, uma vez que só essas últimas dispõem de informação sobre como esses *inputs* são criados, e usarão essa informação a seu favor. Da mesma forma, uma unidade superior, que tente aumentar a eficiência produtiva de uma unidade inferior, vai se deparar com problemas de *moral hazard* porque a informação sobre comportamento produtivo está assimetricamente distribuída em favor desse último (MOE, 1984, p. 755, apud MELO, 2015, p. 77).

Para melhor explorar as relações intergovernamentais, permeadas pela delegação supracitada, Matias-Pereira (2010b) destaca as teorias de governança, que tratam dos objetivos, princípios e mecanismos que possibilitam uma maior interação dos *stakeholders* na administração, e a teoria dos custos de transação, que se dá diante da complexidade das trocas realizadas dentro do Estado (COASE, 1991; WILLIAMSON, 1985 apud MATIAS-PEREIRA, 2010b). A partir da compreensão dos custos envolvidos nas relações entre os *stakeholders* das políticas públicas, será discutida a teoria principal-agente, que aborda como a estrutura de incentivos afeta o comportamento do agente, as relações de governança estabelecidas e, dessa forma, a efetividade da delegação dos serviços e o alcance de resultado das políticas.

Os custos de transação no setor público, segundo Matias-Pereira (2010b) se relacionam à criação, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas a partir da interação dos atores envolvidos. Os custos de transação estão, portanto, presentes em toda o ciclo da política pública, destacando sua importância na análise das relações dos atores envolvidos.

Um primeiro custo de transação se relaciona ao tempo e esforço gasto pelos políticos em busca de acordo por determinada política pública, que é elevado pela existência de incerteza e conflito. Esse custo pode ocasionar na promoção de

leis e políticas vagas, prejudicando a definição de regras claras e precisas sobre como tal política deve operar, resultando em benefícios imprecisos e dificultando a aferição do cumprimento de seus objetivos. Outro custo de transação levantado por Matias-Pereira (2010b) se relaciona à possível falta de clareza da sociedade civil em relação aos benefícios ou custos associados a determinada política pública, que pode afetar o apoio da população de acordo com sua aversão ao risco.

O último custo de transação apontado pelo autor se relaciona ao custo de agência, que advém da existência de diferentes atores com diferentes entendimentos, compromissos e disposições para lidar com as políticas públicas, dificultando a garantia à população da durabilidade dos benefícios de tal política em um cenário de alternância de poderes. O custo de agência se relaciona aos custos de monitoramento, que dizem respeito à capacidade do formulador da política de controlar o agente implementador da execução de seus objetivos, a partir de um sistema de incentivos. O maior custo reside, portanto, na proteção dos interesses daqueles que devem ser os beneficiários da política, uma vez que o comportamento dos agentes pode não ser facilmente controlável (MATIAS-PEREIRA, 2010b).

Para compreender melhor os custos de monitoramento e de agência, bem como para melhor identificar pressões que possam orientar as ações dos gestores, faz-se necessária a teoria do principal-agente e também o entendimento das relações de agência. Segundo Jensen e Meckling (1976, p. 5, apud MATIAS-PEREIRA, 2010b, p. 17) tal relação se refere a um contrato pelo qual uma ou mais pessoas, no papel do principal, contratam outras, no papel de agente, para executar algum serviço em favor deles, envolvendo, nesse cenário, a delegação de algum poder ou autoridade para tomada de decisão ao agente. Przeworski (2006) ressalta que os elevados custos de monitoramento com os quais o principal deve arcar – por exemplo, o tempo gasto no preenchimento de relatórios – não permite necessariamente que se estabeleça uma relação direta entre incentivo e desempenho.

O alcance dos resultados de determinada política, assim como as relações que serão estabelecidas entre os atores, pode se relacionar também ao desenho de suas instituições. A teoria institucional considera que os atores agem de acordo com padrões socialmente construídos e compartilhados, tendo seu comportamento conformado por mecanismos institucionais em concomitância a aspectos psicológicos, sociais e políticos (MATIAS-PEREIRA, 2010b). Przeworski (2006) aponta para a dependência que o bom resultado de uma política possui em relação

ao desenho institucional, de modo que as instituições possam agir como constrangedoras do comportamento oportunista (MELO, 2015) e que existam incentivos para que os agentes do Estado garantam o interesse público.

O comportamento oportunista, segundo Melo (2015, p. 71), diz respeito à “discrepância entre comportamentos dos indivíduos *ex ante* e *ex post* uma situação contratual”, surgindo a partir do espaço criado pela assimetria de informação entre o principal e o agente. O oportunismo *ex post* se dá pela existência de risco moral (*moral hazard*), que caracteriza situações em que há incentivos para que o custo marginal privado de uma ação se afaste do custo marginal social, ou seja, quando há um incentivo perverso para o indivíduo. O oportunismo *ex ante*, por sua vez, é caracterizado por situações de seleção adversa, em que não é possível observar as informações, valores e objetivos que norteiam as ações do agente, possibilitando que ele seja selecionado indevidamente como agente.

A aplicação da teoria dos custos de transação considera, portanto, que, previamente à delegação de um serviço público a um particular é necessário o levantamento dos custos dos distintos arranjos institucionais envolvidos na gestão de tal serviço, de modo a compará-los para se definir o melhor arranjo a partir de suas diferenças. A teoria da delegação, por sua vez, traz o *rent-seeking* (busca por renda) como motivação das ações dos atores diante das oportunidades, levando à busca por renda privada em detrimento da provisão de bens públicos (MATIAS-PEREIRA; 2010b).

Outra questão ligada à delegação se faz presente quando a implementação consiste somente na delegação da responsabilidade de operação do programa e posterior monitoramento. O problema reside, então, na falta de autonomia dos atores, que não foram empoderados adequadamente pelo governo, responsável pela construção de suas capacidades. Nesse cenário, o desempenho destes atores fica comprometido, prejudicando o monitoramento e a *accountability* (RADIN, 2010). Ressalta-se que a responsabilização e a avaliação são aspectos centrais para a democracia e para a continuidade do processo de elaboração de políticas (PETERS, 2013), e a ambas ficam comprometidas quando os agentes executores não são capacitados para o desenvolvimento de suas funções, sendo essa capacitação responsabilidade do agente delegante.

Ainda sobre o papel dos agentes, Wilson (1989, apud MATIAS-PEREIRA, 2010b) apresenta três possíveis obstáculos para o seu bom desempenho. O primeiro

deles seria o desconhecimento, por parte do principal, de qual deveria ser o produto daquela política, sendo ele então incapaz de avaliar o resultado. O segundo seria advindo da descontinuidade dos governos e do grande número de principais, que resultariam na facilitação da atuação em interesse próprio. Por fim, o autor cita as diferenças e preferências individuais que cada agente possui e que podem refletir num distanciamento entre seus interesses e os do principal.

Para ampliar a compreensão das dinâmicas entre os atores dentro das relações intergovernamentais, para os fins deste trabalho adotou-se a perspectiva principal-agente, na qual o agente representa a parte contratada pelo principal para realizar uma tarefa específica (MELO, 2015). Por tal ótica, é possível identificar os incentivos dados aos agentes para que eles ajam conforme o interesse público diante de um cenário dinâmico, e, possivelmente, permeado por mais de um principal.

Przeworski (2006) estabelece, dentre os tipos de relação principal-agente existentes, a de supervisão e acompanhamento como aquela que se dá entre políticos e burocratas, dentro do Estado. Dentro da relação principal-agente, o principal é aquele que contrata o agente para atuar em defesa de seus interesses. Contudo, o agente possui também seus próprios interesses, de modo que cabe ao principal premiá-lo ou puni-lo por seus serviços, sobre os quais o principal dispõe de informações imperfeitas. Em um cenário de políticas públicas, os incentivos se dariam no sentido de encorajar os atores a agir conforme o interesse público. Os atores seriam então os burocratas, os políticos e os cidadãos, sendo que os primeiros possuiriam informações privilegiadas sobre os custos e benefícios envolvidos em suas ações.

O desafio que se coloca diante de tal cenário é, então, como induzir o agente a prestar o melhor serviço possível. Para isso, é necessário que o principal seja capaz de extrair informações sobre os custos e os benefícios ligados às ações do agente e que os benefícios disponíveis sejam compatíveis, ou seja, que permitam que o agente aja conforme os seus próprios interesses também. Nesse cenário coloca-se também a importância de conciliar os incentivos ao orçamento público (PRZEWORSKI, 2006).

Uma grande dificuldade que o principal pode encontrar nessa relação é a de avaliação do agente, uma vez que as instituições públicas muitas vezes são dotadas de múltiplos objetivos e sem critérios objetivos para sua avaliação, dificultando a observância da efetividade das ações do agente. Isso se dá sobretudo

em atividades tipicamente monopólicas, que, por sua natureza, inviabilizam a comparação de parâmetros de outras organizações para observação do desempenho.

Por causa de tais desafios, o autor sugere que o setor público age mais conforme regras do que conforme incentivos, o que *a priori* elevaria o controle, mas concomitantemente reduziria a confiança e autonomia depositada nos agentes. Esse cenário entra em conflito com a ideia de governança desenvolvida a partir da cooperação entre atores e organizações e da formação de redes nos espaços previamente ocupados por relações hierárquicas e menor autonomia. Diante dessas dificuldades, Pzeworski (2006) apresenta algumas alternativas. A primeira é relacionada à adequação dos instrumentos celebrados entre o principal e o agente, de modo que os contratos prevejam os incentivos apropriados para atrair e reter os agentes qualificados, como remuneração e planos de carreira, e também os sistemas de monitoramento e sanção a serem implementados, uma vez estabelecida a relação.

Outra alternativa diz respeito à triagem e seleção do corpo de trabalho, que deve ser alinhada aos objetivos da organização e também às competências, habilidades e atitudes necessárias para a execução do trabalho. A fiscalização institucional também se coloca como uma alternativa na medida em que garante que, enquanto a um agente foi delegada autoridade sobre alguma matéria, a outro agente foi delegada a autoridade para vetar ou bloquear sua ação.

Já o estabelecimento de competição entre os agentes, ainda que possa ter um custo ligado à duplicação de esforços, pode permitir a aferição e, possivelmente, aprimoramento de seu desempenho. Por fim, o autor apresenta a descentralização, considerando que a provisão local de serviços favorece a responsabilização dos agentes, uma vez que seria mais próxima da população.

Melo (2015) aborda a descentralização pela perspectiva dos desafios ligados à relação principal-agente. Os benefícios da descentralização figurariam nos seus ganhos alocativos, na “maior heterogeneidade e variabilidade na provisão de serviços, maiores possibilidades de geração de inovações e aprendizado organizacional devido à competição intra-organizacional entre unidades administrativas” (MELO, 2015, p. 75). A provisão de serviços no nível local também traz consigo tendências democratizantes, participativas, e de responsabilização e permite o financiamento vinculado ao impacto local da política.

O autor também apresenta alguns efeitos perversos da descentralização, dentre os quais cabe destacar a indefinição e ambiguidade na definição das

competências entre esferas de governo, podendo gerar problemas relativos à existência de múltiplos principais e, posteriormente, “à inércia e paralisia institucional na medida em que os mecanismos de responsabilização se tornam inoperantes” (MELO, 2015, p. 78).

A baixa qualificação das burocracias locais pode ser um fator de queda da eficiência gerencial atrelada à descentralização que, aliada também à maior porosidade do governo local às elites regionais, acarretando em maior corrupção e clientelismo, resultaria em baixa qualidade dos serviços providos pelo Estado. Ainda no que diz respeito ao controle da burocracia, Przworski (2006) aponta que a população é capaz de exercer apenas um controle indireto sobre estes agentes, uma vez que inexistem mecanismos de atuação popular direta sobre a burocracia, o que pode agravar os problemas ligados à baixa qualificação e à possível cooptação de seus agentes.

Considerando a multiplicidade de atores envolvidos na gestão da UAITEC, sendo que mais de um pode ser considerado “principal” pela perspectiva principal-agente, e considerando o papel do Coordenador de Apoio e do Agente Educacional como agente executores da política, busca-se, a partir dos conceitos apresentados pela literatura, identificar a estrutura de governança estabelecida no projeto e como se dá a implementação, operação e manutenção dos equipamentos do projeto.

3.2 Qualificação Profissional enquanto Política Pública

As políticas de qualificação profissional, segundo Santos (2013), se colocam como um instrumento de inserção do trabalhador no mercado de trabalho e vêm da capacidade do mercado de selecionar os profissionais mais aptos às suas funções. Considerando o desemprego como uma das principais consequências do sistema capitalista, as políticas de emprego, de um modo geral, correspondem à principal estratégia dos Estados para atacar este fenômeno. Considerando a qualificação profissional como o objetivo central da Rede UAITEC, tal temática enquanto política pública é abordada no presente trabalho.

Nos países considerados periféricos, dentre os quais se inclui o Brasil, as maiores fragilidades das relações de trabalho e o baixo nível de instrução da força de trabalho reforçam a importância da concepção de políticas de emprego e qualificação profissional. Diante de um cenário de maior flexibilização, os trabalhadores com maior qualificação sofrem menos os efeitos negativos de tais mudanças estruturais.

As políticas de emprego se dividem entre ativas e passivas. As políticas passivas dizem respeito a ações que visam aplacar os males do desemprego ou reduzir a oferta de trabalho, como o seguro-desemprego, aposentadoria precoce e extensão dos ciclos escolares, de modo a reduzir a pressão no mercado de trabalho. Já as políticas ativas procuram dinamizar a demanda e a oferta de trabalho, e englobam a intermediação de mão-de-obra, o apoio à micro e pequenos empreendimentos, subsídios, criação direta de empregos e a qualificação profissional, objeto desta seção (RAMOS, 2003, apud SANTOS, 2013).

Vale ressaltar que a capacitação profissional em si não gera empregos, mas amplia as oportunidades de empregabilidade do trabalhador, capacitando-o para ocupar um emprego de qualidade ou abrindo novos horizontes ocupacionais (ALVES; VIEIRA, 1995).

Segundo Alves e Vieira (1995), o novo modelo de produção capitalista se caracteriza pela flexibilidade, diversificação de fornecedores e descentralização das atividades, visando o atendimento de necessidades e interesses do consumidor. Nesse cenário, surgem demandas de novas habilidades do trabalhador, como: a capacidade de trabalhar em grupo; a politecnicidade – uma formação global, advinda da educação intelectual, corporal e tecnológica; a capacidade de interpretar instruções e a habilidade para utilizar equipamentos cada vez mais sofisticados, além de maior capacidade de autoaprendizagem, compreensão dos processos, capacidade de observar, de interpretar, de tomar decisões e avaliar resultados. Também são apontados como habilidades essenciais o domínio de linguagem técnica, a capacidade de comunicação oral e escrita e a versatilidade funcional no trabalho.

Lopes (2009, apud SANTOS, 2013) aponta para mudanças na produção expressas a partir da visão de competência, que engloba atributos como autonomia, iniciativa e responsabilidade. Dentro da competência, existiriam um conjunto de competências referentes ao desenvolvimento constante de habilidades e capacidades ligadas às atividades profissionais. A partir de tais mudanças, tem-se a demanda pela qualificação profissional, visando concomitantemente reduzir os índices de desemprego e atender as necessidades do mercado.

A flexibilização do mercado de trabalho, fenômeno que ocorre a nível internacional, pode acarretar na precarização do emprego caso não existam mecanismos de qualificação profissional que ampliem as possibilidades de empregabilidades dos trabalhadores. A transformação produtiva supracitada

transformou o papel do Estado e a necessidade de formulação de políticas públicas de qualificação profissional, sobretudo considerando um cenário em que o desemprego estrutural se encontra em uma posição de destaque (SANTOS, 2013).

Percebe-se, dessa forma, a necessidade de formação integral do trabalhador, mediante um processo continuado, a fim de desenvolver a capacidade de adquirir e processar intelectualmente novas informações, superar hábitos tradicionais, auto gerenciar-se e de comunicar em equipe, bem como o papel essencial do governo no combate às consequências perversas da modernização tecnológica (ALVES; VIEIRA, 1995).

A falta de atualidade e efetividade pode ser um fator prejudicial às políticas públicas de qualificação profissional. Alves e Vieira (1995, p.120) apresentam como pontos de estrangulamento da qualificação profissional da população:

- 1 - Os baixos níveis de escolaridade dos trabalhadores;
- 2 - O grande número de jovens egressos, a cada ano, do sistema educacional, com preparo inadequado para enfrentar as exigências do mercado de trabalho;
- 3 - A desatualização e ineficiência do sistema de formação profissional para atender com rapidez às mudanças tecnológicas e gerenciais;
- 4 - A inexistência de metodologias de ensino (já testadas) adequadas às novas necessidades do setor produtivo e ao perfil educacional desejado do trabalhador;

As consequências de tais pontos são o desperdício ou subutilização de recursos e a incapacidade do trabalhador de se adequar às modernas técnicas de gestão. Dessa forma, o enfrentamento da questão educacional se coloca como central para obter bons resultados, tanto macroeconômicos, ligados às demandas do setor produtivo, quanto relacionados à empregabilidade e qualidade dos postos de trabalho da população.

O Ministério do Trabalho (1994, apud ALVES; VIEIRA, 1995) elenca como requisitos para um sistema público de emprego: a “democratização da gestão do sistema [...]; a descentralização das ações [...]; a integração das ações na área trabalho [...]; a parceria com a sociedade civil”. Alves e Vieira (1995, p. 121) ressaltam também a importância da participação social na temática da qualificação profissional, tanto como meio de exercício da cidadania quanto como maneira de elaborar políticas que sejam legítimas e efetivas: “a modernização nas relações de trabalho só será conseguida se trabalhadores e empresários participarem ativamente dos destinos da educação e da formação profissional”.

Historicamente, tanto a educação formal quanto os programas de capacitação profissional brasileiros estiveram dissociados de um projeto nacional de desenvolvimento, visando somente responder às demandas dos agentes econômicos, contudo sem buscar antever demandas futuras. Para os autores, tal rumo só poderá ser corrigido mediante efetiva participação do governo e dos trabalhadores, junto aos atores econômicos privados, na elaboração de políticas e nos processos de tomada de decisão. Ressalta-se também que a formação de cidadania tem consequências profundas sobre a modernização das relações de trabalho, de modo que do trabalhador moderno é demandada maior participação em todas as etapas da produção, de modo que a negociação e o diálogo serão fortemente presentes nas novas relações de trabalho (ALVES; VIEIRA, 1995).

Um fator agravante nas políticas de qualificação profissional é a obsolescência dos conteúdos ofertados pelas instituições responsáveis pela qualificação, acarretando na necessidade de investimento das empresas na qualificação de pessoal e também no investimento das instituições em áreas e alta densidade tecnológica. Contudo, esta última estratégia demanda um elevado investimento e implica no treinamento de poucos trabalhadores a custo elevado, podendo ser relativamente menos eficiente (ALVES; VIEIRA, 1995).

A qualificação profissional e a educação têm um papel tanto na competição externa do país quanto na ocupação do trabalhador no longo prazo. A política de formação profissional deve, portanto, dar maior atenção aos trabalhadores em situação de fragilidade. A partir da compreensão das políticas de qualificação profissional no Brasil, pretende-se entender também como a UAITEC se enquadra nesse cenário, uma vez que a capacitação e qualificação profissional se configuram como objetivos centrais do projeto.

4 A REDE UAITEC

4.1 Criação do Programa Uaitec

A Rede Uaitec se originou a partir da Rede de Centros Vocacionais Tecnológicos – Rede CVT. Os CVTs faziam parte do Projeto Estruturador de Inclusão Digital de Minas Gerais que foi gestado a partir de 2002 na Câmara dos Deputados, na Comissão de Ciência e Tecnologia (MINAS GERAIS, 2019a).

A Rede CVT-MG, criada em 2003, era composta por 84 pontos dispersos pelos municípios do estado. Ela foi realizada mediante uma parceria do Governo Estadual com o Governo Federal e a Bancada de Minas Gerais no Congresso Nacional. Seu objetivo era o combate à exclusão digital, de modo a democratizar o conhecimento e o ensino e criar alternativas para a qualificação profissional. O Projeto visava diminuir as desigualdades regionais e levar desenvolvimento social e geração de emprego e renda para todas as regiões do Estado, preparar os cidadãos para o futuro, por meio da universalização do acesso à internet, e realizar treinamentos profissionalizantes e cursos de Educação à Distância, possibilitando o desenvolvimento social autossustentado, difundindo conhecimento e melhorando a qualidade de vida da população mineira (MINAS GERAIS, 2019a).

Tendo como parceiro o Governo Federal, através do Ministério da Ciência e Tecnologia, e contando com o apoio da Bancada Mineira no Congresso Nacional, o Governo de Minas Gerais implantou a maior Rede de CVTs - Centros Vocacionais Tecnológicos - do país, segundo dados disponibilizados nos materiais de divulgação das Uaitecs (MINAS GERAIS, 2019a). Quando foi concebida, pelo Governo de Minas Gerais, em 2004, a Rede de CVTs pretendia constituir uma ferramenta capaz de combater o analfabetismo tecnológico e promover, através da inclusão digital, a inclusão social.

Contudo, foi identificado pelos então gestores do projeto que avanços tecnológicos ampliaram consideravelmente o acesso da população às tecnologias da informação (UAITEC LAB, 2019), transformando as demandas sociais que uma vez haviam dado origem a tal projeto.

Dessa forma, o Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – SECTES, instituiu em 2012 o Programa Universidade Aberta Integrada de Minas Gerais - UAITEC, que visava a formação inicial e continuada de tecnólogos, professores, gestores e demais profissionais das

escolas públicas de Educação Básica do Estado de Minas Gerais, a ser desenvolvido na modalidade à distância, envolvendo as instituições estaduais de Educação Superior do Estado de Minas Gerais: Universidade do Estado de Minas Gerais – UEMG, Universidade Estadual de Montes Claros – Unimontes, e credenciando as Uaitecs para serem polos da Universidade Aberta do Brasil.

4.2 Estrutura da Rede Uaitec

Cada Unidade da Rede Uaitec é estruturada de forma padrão, contando com, necessariamente, infraestrutura para realização de videoconferências e cursos pelo modelo de Ensino à Distância – EAD e salas de informática, disponibilizadas para uso geral.

De acordo com dados de outubro de 2019, existem 106 Unidades da Rede Uaitec ativas em 93 municípios mineiros. As Uaitecs operam mediante parcerias com as Entidades Gestoras, que podem ser tanto do setor público quanto do terceiro setor. O número de unidades ativas oscila ao longo do ano, uma vez que as Uaitecs estão sujeitas a várias questões como: vencimento dos aluguéis dos imóveis e necessidade de mudança de endereço, paralização pela saída de bolsistas, vencimento dos convênios ou para reformas, dentre outras.

Considerando dados de outubro de 2019, a distribuição da gestão dos equipamentos se configura da seguinte forma: 83 (78,3%) das unidades são geridas exclusivamente por Prefeituras; 6 (5,6%) tem a gestão compartilhada entre Prefeitura e Entidade do Terceiro Setor no instrumento e das 17 (16%) restantes, 6 (5,6%) são geridas por Secretarias do Estado; 3 (2,8%) por Universidades do Estado de Minas Gerais – UEMGs e 8 (7,5%) por organizações do Terceiro Setor.

O instrumento adequado a ser utilizado nas parcerias é o Acordo de Cooperação Técnica (ACT), uma vez que não há repasse de recursos entre os partícipes, apenas a distribuição de atribuições ligadas à implementação e manutenção da Unidade. Até o início de 2019, eram firmados convênios com as Entidades Parceiras, de modo que, até o momento deste trabalho, nem todas as unidades passaram pela adequação dos instrumentos e ainda há convênios vigentes, que futuramente devem ser substituídos por ACTs.

Os principais atores identificados na gestão da Uaitec são: servidores da Sede, enquanto coordenadora do projeto; membros da Entidade Gestora e os bolsistas, ligados diretamente à unidade. Cada unidade conta com dois bolsistas: o

Coordenador de Polo de Apoio e o Agente Educacional. Caso na unidade não haja dois bolsistas, haverá um Coordenador Interino responsável por todas as atividades até que o corpo funcional da unidade seja reestabelecido. As atribuições e responsabilidades dos bolsistas são definidas em seu Plano de Trabalho, de modo que os Coordenadores de Polo são os responsáveis pela coordenação dos “recursos humanos, tecnológicos e didáticos” (MINAS GERAIS, 2019b, p.2) da Unidade, devendo gerenciar e acompanhar todas as atividades desenvolvidas, manter contato, enviar relatórios à Sede e criar medidas de aproximação com a comunidade. Já o Plano de Trabalho dos Agentes Educacionais prevê como sua responsabilidade o acompanhamento das atividades didáticas e pedagógicas realizadas na unidade, dando suporte aos alunos (MINAS GERAIS, 2019c).

Dentro da Sede, o Projeto pertence à Subsecretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação, na Superintendência de Pesquisa e Tecnologia - SPTEC, dentro da Diretoria de Gestão de Unidades Tecnológicas - DGUT. A DGUT é responsável pela implementação das unidades, pelo suporte, bem como pela seleção e capacitação dos bolsistas que irão atuar diretamente nas Uaitecs.

A equipe da DGUT é formada pela Assessoria de Projetos, que auxilia na gestão de todos os projetos de diretoria, pela Coordenadoria de Parques Tecnológicos e pela Coordenadoria do Projeto Uaitec. Dentro desta última, se encontram os setores de Comunicação Social, Gestão e Relacionamento, Implantação, Setor de Bolsas e a Gerência de Tecnologia da Informação e Comunicação. Excluindo a equipe ligada aos Parques Tecnológicos, a diretoria conta com uma equipe de 25 pessoas, das quais 20 são bolsistas, 4 são servidores e 1 é estagiário.

As atribuições dos partícipes do acordo, a Sede e a Entidade Gestora, são descritas tanto no ACT quanto no Plano de Trabalho a ele anexo. No instrumento, explicita-se a responsabilidade da Sede em equipar e mobiliar a Unidade, fornecer os bolsistas que vão atuar diretamente nas atividades fim da Uaitec e prover também o link de internet, para que os cursos sejam ofertados. À entidade gestora, cabe a oferta e manutenção do espaço, bem como o zelo pelos equipamentos concedidos pela Sede. Para tal manutenção, pode ser alocado pessoal específico ou aproveitados profissionais já integrantes do quadro da instituição.

Ambos partícipes do ACT devem indicar um responsável por acompanhar o acordo, bem como seu substituto, e tanto o responsável pela Entidade Gestora

quanto os bolsistas, que atuam diretamente nas atividades da Uaitec, devem enviar relatórios mensais à Sede sobre o funcionamento da Unidade.

Os bolsistas atuantes nas Uaitecs são selecionados mediante Processo Seletivo Simplificado, medida implementada pela Sede em 2019 visando garantir objetividade no processo seletivo, bem como transparência e impessoalidade, uma vez que a Fapemig, entidade responsável pelas bolsas, não estabelece diretrizes específicas para a seleção. O Processo Seletivo é feito de forma, sobretudo, virtual, dada a grande dispersão de unidades pelo território mineiro. A Sede é responsável também pela capacitação destes bolsistas, feita também de modo virtual, aproveitando a infraestrutura de videoconferências da própria Rede.

Em relação ao tempo de atuação dos bolsistas no Projeto, foi possível constatar, a partir do questionário aplicado, que 96,4% dos atores estão no Projeto há menos de 3 anos, sendo que destes, 49,5% atuam na Uaitec entre 1 e 2 anos. Percebe-se, dessa forma, o elevado *turnover* da força de trabalho atuante do Projeto. Tal fato deve-se, sobretudo, ao vínculo dos Coordenadores de Apoio e dos Agentes Educacionais, que é como bolsista. As bolsas, fornecidas pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais - FAPEMIG tanto para atuação direta nas Uaitecs quanto para atuação na Sede, possuem prazo de 1 ano, renovável por igual período.

A origem das Unidades é discriminada no Portal Dados – Gerenciador de Unidades Uaitec, sendo que, das 100 unidades ativas em abril de 2019, 17 surgiram de demandas de membros do legislativo, – estadual e federal – e 39 do governo do estado (UAITEC LAB, 2019). No ano de 2019 não foram implantadas novas unidades, de modo que não foi possível observar como se dá um processo de implantação na prática. Ademais, o *turnover* elevado de pessoal prejudica a retenção de informações, uma vez que nenhum dos entrevistados das unidades estava presente no processo de sua implantação. Contudo, foi relatado pelos gestores que o estabelecimento de unidades se deu, sobretudo, por meio de articulação política com as prefeituras ou com membros do legislativo, que traziam até o governo estadual as demandas e era analisada a viabilidade de estabelecimento da parceria e de implantação a partir de então.

No que diz respeito aos recursos envolvidos no projeto, a Sede arca com a força de trabalho, remunerando os bolsistas – por meio de um Termo de Cooperação Técnica com a Fapemig – que atuam tanto na Cidade Administrativa quanto aqueles

que atuam diretamente nas unidades, e com o *link* de internet. Já as Entidades Gestoras são responsáveis pela disponibilização do espaço – que pode ser algum ocioso já existente ou alugado especificamente para sediar a Uaitec – e com sua manutenção e segurança, incluindo recursos de uso corrente como folhas, material de limpeza e escritório, etc. Cabe a cada Entidade decidir sobre como será feita tal manutenção: se por meio de contratos já celebrados ou por meio de contratações exclusivas para as Uaitecs.

Em relação às atividades desenvolvidas nas unidades, foram levantadas, a partir das ações cadastradas no Portal Uaitec pelos bolsistas, as principais atividades desenvolvidas nas unidades a partir de 2017. Divididas entre videoconferência, cursos locais, cursos de idiomas, tecnologia da informação e comunicação e demais ações, foram realizadas, em média, 4.900 atividades por anos, com 140.200 participantes em média. Entre 2016 e 2018 foram realizadas, em média, 333.311 matrículas nos cursos disponíveis no Portal Uaitec. Nos cursos presenciais locais, foram registrados, em média, 5.615 participantes em mais de 200 atividades por ano.

A oferta de cursos se dá principalmente por meio do Portal Uaitec, que está disponível para o público geral, seja dentro das unidades ou por qualquer computador. Todas as atividades realizadas na Uaitec devem ser, obrigatoriamente, gratuitas e abertas a toda a população. Esse caráter gratuito foi inclusive reforçado pelos bolsistas nas respostas ao questionário como objetivos das Uaitecs, aparecendo em 60% das respostas deixadas no campo aberto para “demais objetivos”.

4.3 Objetivos do Projeto

O principal objetivo declarado da Rede Uaitec, tanto em documentos formais quanto em seus canais de comunicação – site e *Instagram* – é a qualificação profissional. No site da Sede, consta que:

O Programa Uaitec tem como objetivo ser a maior plataforma de educação a distância de Minas Gerais, introduzindo nova estrutura de videoconferência e ferramentas, como lousas inteligentes, bibliotecas e laboratórios virtuais. Desta forma é possível ampliar, democratizar e interiorizar o acesso a conteúdos pedagógicos que sirvam para qualificação e requalificação da mão de obra e para formação profissional (SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2015, s.p.).

Contudo, não há regulamentação legal que embase o Projeto, tampouco planos que destrinchem como tal objetivo pretende ser alcançado ou por meio de

quais ações. Também não foram encontradas metas ou indicadores que permitam uma avaliação ampla do desempenho do Projeto, apenas informações sobre as atividades e o respectivo número de participantes envolvidos em cada unidade. Ademais, não foram identificadas diretrizes gerais para a Rede Uaitec que orientassem as ações dos bolsistas e das entidades em algum sentido, de modo que as ações ocorrem de forma “solta”, sem grande coesão.

O questionário aplicado aos bolsistas buscou levantar o que os agentes responsáveis pela execução do projeto na ponta entendiam como objetivos das Uaitecs, visando verificar o grau de alinhamento que este grupo possuía sobre o Projeto e como esse alinhamento afetava suas ações e seus resultados.

Todos os respondentes consideraram a capacitação profissional como objetivo, e a inclusão digital, ensino à distância e espaço para a realização de cursos presenciais ligados à capacitação profissional também foram considerados objetivos por mais de 90% dos respondentes. A realização de videoconferências aparece como objetivo da Rede para 86% dos respondentes, assim como o fomento à inovação e ao empreendedorismo.

Houve divergências em relação a atividades ligadas a instituições privadas – menos de 30% dos respondentes considerou a realização de reuniões de empresas privadas como objetivos da Uaitec – apesar deste setor ocupar eventualmente algumas unidades com suas ações, conforme observado no cotidiano do projeto e nos relatórios enviados pelos bolsistas. Menos de 60% dos respondentes considerou “parcerias visando o desenvolvimento econômico” e “realização de quaisquer cursos presenciais” como objetivos do projeto, indicando que a visão da Uaitec como instrumento de desenvolvimento econômico não é universal, mas que há, por parte dos bolsistas, a percepção de que ela deve funcionar de acordo com algum objetivo ou diretriz.

Pode-se perceber então, de modo geral, que há um alinhamento considerável em relação aos objetivos da Uaitec por parte dos atores, sobretudo, considerando a capacitação profissional como o principal. Tal alinhamento é um importante mecanismo da boa governança, uma vez que há uma ação conjunta no sentido de um objetivo comum (MATIAS-PEREIRA, 2010b).

A Uaitec se configura, na medida em que propõe a ser uma política pública de capacitação profissional, como política ativa de emprego, uma vez que procura dinamizar a demanda por trabalho (SANTOS, 2013) através da ampliação de

oportunidades de empregabilidade do trabalhador e ampliando seus horizontes ocupacionais. Uma característica observada no Projeto e apontada por Alves e Vieira (1995) como fator agravante em políticas de qualificação profissional é a obsolescência dos cursos ofertados, dado o investimento demandado para tal atualização. Nas Uaitecs, tal fator é dificultado pelos entraves jurídicos envolvidos na contratação com a administração pública: foi relatado pelos gestores que há o desejo de atualização do portfólio de cursos ou até mesmo do fechamento de parcerias com outras instituições para a disponibilização de conteúdos atualizados no Portal Uaitec, uma vez que a última atualização de cursos se deu entre os anos de 2012 e 2014.

Contudo, há restrições orçamentárias para a contratação e ausência de instrumentos jurídicos que permitam que tais parcerias sejam fechadas de forma tempestiva e dinâmica, uma vez que o processo de abertura de editais ou de chamamentos públicos pode ser moroso. Ademais, não há certeza, por parte dos gestores, de quais contrapartidas podem ser dadas aos ofertantes dos cursos na plataforma, sobretudo considerando a economia financeira como objetivo desse processo.

Diante de tais dificuldades, percebe-se uma ociosidade nas unidades, de modo que elas se encontram subutilizadas, com uma oferta de cursos presenciais reduzida e com cursos de EaD desatualizados. Tal percepção é subsidiada tanto pelas falas dos entrevistados quanto pelos dados disponibilizados aos gestores pelos bolsistas por meio das ferramentas a serem exploradas na próxima seção.

4.4 Acompanhamento, Controle e Avaliação dos Atores e das Atividades

É essencial que a gestão do projeto tenha ciência das ações nele desenvolvidas, e que existem mecanismos que permitam aferir o desempenho dos atores para que seja possível, efetivamente, coordená-los. A supervisão, enquanto ferramenta estrutural de governança (RADIN, 2010), auxilia na aferição dos resultados da política, seu grau de adesão ao seu planejamento e também ao alcance de seus objetivos.

As ferramentas de acompanhamento, controle e avaliação são meios de coordenar os atores e aferir seu desempenho em relação ao projeto, dada a incerteza que o principal possui sobre o comportamento de seu agente (MELO, 2015). É essencial considerar os custos envolvidos no monitoramento dos agentes, tanto de tempo quanto financeiros, na busca de garantir o atendimento dos beneficiários da

política (MATIAS-PEREIRA, 2010b). Na presente seção, serão descritas as ferramentas existentes de controle dentro da Rede Uaitec.

O controle das atividades realizadas em cada unidade é feito tanto pelo Portal Uaitec quanto por relatórios mensais enviados pelos bolsistas à Sede e acompanhado pelos setores de Bolsas e Gestão e Relacionamento da DGUT.

O envio dos relatórios mensais é feito através do SGERIA, o sistema de registro de atividades de pesquisa para bolsista, desenvolvido pela Superintendência de Inovação Social, Tecnologia da Informação e Comunicação – SINSTIC (atual SPTEC) para o acompanhamento das atividades e prestação de contas de todos os projetos da Secretaria em que há esse tipo de vínculo. Todos os bolsistas das Unidades devem enviá-los através do sistema e, em setembro de 2019, havia 123 bolsistas, entre Coordenadores de Polo, Agentes Educacionais e Coordenadores Interinos, atuantes nas 100 unidades ativas no Estado.

Os relatórios são enviados no formato de texto, sem que haja um padrão pré-estabelecido, e os bolsistas são orientados a anexar fotos das atividades desenvolvidas naquele período. O envio dos relatórios mensais é atrelado ao recebimento da bolsa: sem o relatório, que deve ser aprovado pelo Setor de Bolsas da DGUT, o bolsista não recebe sua remuneração. Dessa forma, garante-se o envio das informações aos gestores. Todos os relatórios são lidos pela equipe do Setor de Bolsas e, quando há alguma inadequação, seja de forma ou ligada ao conteúdo/atividades realizadas, os bolsistas são contatados e advertidos.

A partir da observação direta, contudo, foi possível perceber que, como ferramenta de controle e avaliação do projeto e do desempenho dos bolsistas, tais relatórios são insuficientes. Dado o grande volume mensal de relatórios e a ausência de uma padronização em sua estrutura, tal relatório não permite uma avaliação quantitativa das atividades, e tampouco uma análise qualitativa efetiva.

Ainda que eles sejam lidos pelos gestores, a ausência de padronização deixa a análise subjetiva e, sem a possibilidade de verificação em um horizonte temporal mais extenso, dificulta a averiguação dos resultados das unidades. Ademais, na estrutura atual da Sede é pouco viável um acompanhamento mais individualizado de cada unidade e de cada bolsista, dado o vasto volume de unidades e a centralização da Sede em Belo Horizonte. Por consequência, a avaliação de seu desempenho também fica prejudicada.

Para os fins desse trabalho, são considerados os dados gerais da rede e os dados das unidades selecionadas para o Estudo de Caso. Os bolsistas de cada unidade devem cadastrar todas as atividades, bem como seu respectivo número de participantes, realizadas no Portal Uaitec. As categorias de atividades são: ações; cursos locais; Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC (que corresponde a cursos ministrados na área de TIC); cursos de idiomas e Videoconferências.

O cadastro das atividades e dos números de participantes é feito diretamente pelos bolsistas, dentro das possíveis categorias. Há espaço para a discriminação do curso ofertado, bem como demais informações sobre a atividade e número de participantes, e se observa uma variação no grau de descrição das informações. Ademais, foi possível encontrar atividades que não estavam na categoria adequada, como videoconferências e reuniões internas cadastradas como ações. Atividades executadas exclusivamente pelas entidades gestoras, com “empréstimo”¹ do espaço das Unidades, também são cadastradas, mas não necessariamente indicam resultados alcançados pelas Uaitecs ou que as ações foram promovidas em conjunto e com alinhamento aos objetivos do projeto.

Na análise dos números gerados pelo portal, foi possível identificar um volume razoável de atividades que contavam com apenas 1 participante. Ainda que seja possível que apenas um aluno tenha comparecido a determinado curso, é extremamente improvável que uma videoconferência, por exemplo, tenha contado com apenas 1 participante, uma vez que seu objetivo é exatamente de viabilizar o contato entre pessoas geograficamente distantes. Percebe-se, dessa forma, uma possível discrepância entre a realidade das Uaitecs e o preenchimento das atividades no Portal feito pelos bolsistas.

Os relatórios gerados pelo Portal, conforme explicitado acima, são mais eficazes para a obtenção de um panorama das atividades desenvolvidas tanto por cada Unidade quanto pelo Projeto como um todo. Contudo, seu preenchimento deve ser fidedigno às atividades efetivamente realizadas e também adequado, respeitando as categorias definidas e também o número efetivo de participantes de cada unidade. Essa fidedignidade não se observa na prática, o que prejudicou o uso dos relatórios

¹ Entrevistados das Entidades Gestoras relataram que, com frequência, “pegam emprestado” salas das Uaitecs para realização de atividades internas. Contudo, considerando que o espaço das unidades é cedido pelas Entidades Gestoras, elas estariam utilizando apenas um espaço que era originalmente seu.

para uma análise mais profunda dos resultados da rede e das unidades selecionadas para este trabalho.

Quando é observada, pelos gestores da Sede, algum erro ou incoerência nos relatórios ou quando o desempenho do bolsista está aquém do esperado, a equipe do setor de Gestão e Relacionamento entra em contato com o indivíduo para buscar sanar o problema existente. Em relação aos relatórios, tal percepção é feita de forma subjetiva, durante o processo de validação dos relatórios mensais pela equipe, uma vez que tais relatórios são despadronizados. Outras questões ligadas ao desempenho podem chegar de diversas formas: através da Entidade Gestora, de outros bolsistas, a partir de visitas realizadas pela Sede ou pela visão geral das atividades desenvolvidas a partir dos relatórios ou do Portal Uaitec.

Considerando que não há um controle direto e individualizado de cada bolsista para garantir que as informações repassadas são de fato acuradas, tem-se necessidade de criação de meios de controle que permitam à gestão central do projeto obter informações reais sobre seus resultados, possibilitando, portanto, atuar sobre eles, quando for o caso. Tal ausência de controle indica também um problema de monitoramento dessa uma política pública, uma vez que sem informações acuradas sobre sua execução, não se pode avaliar seus resultados e compreender se, de fato, ela atende à sociedade, como é feito esse atendimento e quais mudanças são necessárias para alcançar o seu sucesso.

5 ESTUDO DE CASO

Para o Estudo de Caso, foram selecionadas três unidades, sendo que cada uma possui uma entidade gestora diferente: uma administrada pela Prefeitura do município, uma por uma entidade do terceiro setor e outra por um órgão do estado, no caso uma Universidade Estadual. A seleção das Unidades estudadas, dentro de cada categoria, se deu com auxílio dos gestores do Projeto, a partir do destaque na realização das atividades e também pela viabilidade de obtenção de informações.

Como a presente pesquisa foi realizada em um período de renovação de pessoal, com a realização de diversos processos seletivos para repor a força de trabalho tanto na Sede, na área meio, quanto nas Unidades, na área fim, o foco voltou-se também para unidades que reteriam um volume maior de informações, dentre as que se encaixariam nos demais critérios para a análise.

5.1 Uaitec Itabira

A Unidade Uaitec de Itabira foi criada em 2007, a partir da articulação do então secretário de desenvolvimento econômico municipal com o governo estadual. Foi relatado pelo Entrevistado I que havia um espaço ocioso na desativada estação ferroviária da empresa Vale e era interesse do poder público adaptar o espaço, que estava abandonado e sendo utilizado de maneira inadequada pela população. Dessa forma, foi estabelecida uma parceria entre a Prefeitura Municipal de Itabira e o Estado para a criação da Unidade Uaitec de Itabira.

O Entrevistado I atua no projeto desde sua entrada no setor público, em 2017, de modo que as informações levantadas por ele dizem respeito, sobretudo, a este período. Foi relatado que em 2017 a Uaitec estava ociosa e, a partir da nova gestão, foram feitas mudanças, em articulação com a equipe do setor de Gestão e Relacionamento na Sede. Foram feitos reparos estruturais e também esforços voltados à ampliação das ações desenvolvidas na unidade. A partir de então mais parcerias foram prospectadas pelo município e o montante de atividades desenvolvidas cresceu, segundo relatado pelos gestores.

Atualmente, a Uaitec de Itabira conta com uma intensa participação da Prefeitura. Existe uma grande aproximação entre a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia, Inovação e Turismo da Prefeitura de Itabira e as atividades da Unidade. A equipe da prefeitura e o bolsista da Uaitec atuam juntos no

que diz respeito à prospecção e realização de parcerias para os cursos ofertados e para a gestão das atividades. O Entrevistado I informou inclusive que há demanda por mais pessoal para a Uaitec. No passado, havia um Coordenador e dois Agentes Educacionais e atualmente há apenas um Coordenador, que atua como Coordenador Interino. Diante de tal demanda, a Prefeitura cede pessoal de seu quadro para atuar na Uaitec.

A gestão da Uaitec é compartilhada entre Prefeitura e Coordenação da Uaitec – na figura do já citado Coordenador Interino. São feitas reuniões periódicas da equipe da Superintendência de Ciência, Tecnologia e Inovação com o Coordenador Interino da Unidade, sendo que um membro da prefeitura fica em meio-período na Uaitec. A comunicação interna das equipes é feita, sobretudo, por e-mail e presencialmente, sendo o *WhatsApp* e o telefone utilizados também. A comunicação com a Sede, por sua vez, é feita majoritariamente pelo Bolsista da Unidade. Quando a Prefeitura realiza esse contato, ele é feito via telefone, *WhatsApp* e, eventualmente, e-mail. A comunicação externa, voltada para a divulgação da Uaitec e suas atividades, é feita pelos canais oficiais da Prefeitura (portal e redes sociais), *WhatsApp* e portais de notícias regionais.

As atribuições da Prefeitura em relação à Unidade, relatadas pelo gestor, seriam: a de acompanhamento, mediante reuniões periódicas; manutenção da infraestrutura, de modo a garantir o funcionamento constante e ininterrupto da Unidade e prospecção e estabelecimento de parcerias e cursos. A Prefeitura, internamente, segue matriz de responsabilidades própria para delegação de tarefas, porém é uma prioridade do gestor a horizontalidade e diálogo no processo de tomadas de decisões.

Em relação aos recursos dispendidos pela Entidade Gestora, não há dotação específica para os gastos ligados à Uaitec. Os custos relatados são ligados à manutenção, como limpeza, e insumos, sobretudo impressão, e são supridos por meio de contratos já estabelecidos pela Prefeitura. A gestão da Unidade é feita com múltiplas ferramentas, dentre as quais foram citadas: planilhas de controle, Ciclo *Plan/Do/Check/Act* (PDCA) – principalmente em reuniões de planejamento – e Matriz *Strengths/Weaknesses/Oportunities/Threats* (SWOT), sobretudo no que diz respeito à gestão da qualidade. Ademais, são preenchidos relatórios mensais pelo bolsista para a Prefeitura e para a Sede e o gestor entrevistado tem intenção de implantar um quadro de “Gestão à Vista”.

Em relação aos objetivos da Uaitec, a qualificação profissional foi identificada como o principal. O Entrevistado I considera a unidade de grande sucesso, sendo uma das prioridades da Secretaria de Desenvolvimento Econômico municipal. No que diz respeito ao alinhamento entre os atores, foi relatado que todos, inclusive de outros setores da Prefeitura, conhecem e concordam sobre qual deve ser o objetivo da Uaitec. Inclusive, foi apontado que outras secretarias utilizam o espaço para realizar capacitações, reuniões com a equipe e videoconferências com o Estado.

O principal benefício identificado da Uaitec para a comunidade, na visão do Entrevistado I, é a capacitação de mão de obra. Por ser vetada qualquer cobrança para a participação nos cursos ofertados pela Uaitec, é possível que qualquer pessoa acesse o equipamento e dele usufrua. Em relação à inclusão digital, é possível utilizar as salas de informática e, caso não haja computador disponível, foi comentada possibilidade de “emprestar” inclusive os computadores da parte administrativa da Uaitec, como da recepção, para garantir o atendimento pleno à população.

Considerando o cenário de escassez de recursos no estado mineiro, as parcerias foram um meio encontrado pelos gestores para ampliar as atividades realizadas pela Uaitec, considerando que nenhuma atividade pode ser onerosa para a população e o Estado possui entraves – legais e financeiros – para a contratação de cursos e muitos da plataforma se encontram defasados.

Dentre as parcerias citadas pela Prefeitura estão: a Unifei (Universidade Federal de Itajubá, que possui um campus em Itabira), Engenheiros Sem Fronteiras (organização não governamental), Pitágoras (Faculdade Particular), Sedese, Sistema S, Funcesi (Faculdade Particular de Itabira), Una Campus Itabira (Faculdade Particular), Cardume (comunidade de *startups* de Itabira), Sala Mineira do Empreendedor, dentre outras. Percebe-se a diversidade de instituições parceiras, muitas ligadas à educação, nos setores público e privado, e entidades do terceiro setor.

A percepção da Prefeitura dos demais envolvidos no projeto se mostrou positiva. O papel do Estado é visto pela prefeitura como muito importante, uma vez que, sem ele, o Projeto não seria possível:

Sedectes² é um grande parceiro, sempre que a gente precisa tá à disposição para atender, já trouxemos vários programas da Sedectes

² Sedectes – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Ensino Superior – se refere ao antigo nome da Sede

aqui além da Uaitec, (...). E parceria importantíssima, né. É até difícil falar né, como houve a mudança de governo agora do Governador, outro secretário, mas a parceria muito boa, muito importante a gente tá sempre conversando. Nosso Secretário sempre vai em Belo Horizonte, fazer esse caminho, conversar com as pessoas, conhecer quem tá aí, buscar novas parcerias, dentro da Uaitec, não só dentro da Uaitec mas pro município de Itabira, então é isso, parceria bem importante, bem firme também, sempre que a gente tá precisando atende, sempre que vocês precisam a gente atende

ENTREVISTADO I

A única crítica foi em relação à falta de pessoal do Estado na Unidade, o que acaba por sobrecarregar o único bolsista presente no momento e levar a Prefeitura a ceder pessoal de seu quadro para realizar as atividades. Contudo, foi relatado também que o acompanhamento da Sede tem se estreitado continuamente, com a visita inclusive do Coordenador de Gestão e Relacionamento do Projeto à unidade no mês de agosto de 2019.

A relação da Unidade com a população, segundo o Entrevistado I, é positiva. Há demanda por mais cursos e a equipe sempre procura mapear a ver a viabilidade, tanto no que diz respeito à disponibilidade de espaço quanto de oferta de cursos, por meio da articulação com os parceiros. É, dessa forma, uma preocupação dos gestores o atendimento pleno à população.

A partir das informações coletadas, percebe-se que o desenvolvimento das atividades da unidade se dá quase que exclusivamente graças à atuação da Prefeitura, que preenche o espaço deixado pela Sede. Ainda que o entrevistado destaque o papel da Sede, sua atuação, na prática, é inferior àquele suficiente para garantir os resultados da Uaitec.

5.2 Uaitec Fumsoft

A Sociedade Mineira de Software – FUMSOFT, entidade gestora desta Unidade, é uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) com foco no desenvolvimento de empresas de base tecnológica localizada em Belo Horizonte e que atua, desde 1992, na indução do desenvolvimento da cadeia produtiva de Tecnologia da Informação (TI) em Minas Gerais. Seu objetivo declarado é: “acelerar resultados por meio de conexões, inovação e empreendedorismo”, e sua missão declarada é “contribuir para melhorar o posicionamento de Belo Horizonte no cenário nacional e de Minas Gerais como um destaque internacional em empreendedorismo e inovação, tornando-se referência do país” (FUMSOFT, 2019).

Segundo o Entrevistado F2, a organização atua em duas frentes: empreendedorismo e rede de associados. A parte de empreendedorismo trabalha, sobretudo, com os programas de aceleração e pré-aceleração de *startups* – que ocorrem em conjunto com a PUC Minas – dentre demais projetos. A rede de associados é focada em pequenas e médias empresas de tecnologia, e visa fornecer benefícios para seus associados, dentre os quais descontos e oportunidades dentro da FUMSOFT. A organização possui um corpo executivo pequeno e uma diretoria estratégica maior, que é a responsável pelas diretrizes da organização.

A Uaitec FUMSOFT foi criada em 2013 e, em 2019, os gestores que participaram do estabelecimento da parceria não atuavam mais na organização. A entrevistada F3 relatou que, apesar de não saber com detalhes como se deu a parceria, entende que ela foi facilitada por projetos passados realizados entre a FUMSOFT e o Estado de Minas Gerais e também pela disponibilidade de espaço na FUMSOFT. A Uaitec se localiza no mesmo andar que a FUMSOFT, em um edifício comercial na zona sul de Belo Horizonte.

No que diz respeito aos recursos que financiam a organização, o aluguel da FUMSOFT é pago pela Prefeitura de Belo Horizonte, e sua manutenção se dá por meio dos associados e por emendas parlamentares, mediante articulações políticas. Os recursos despendidos com a manutenção da Uaitec pela Fumsoft não são separados dos demais gastos feitos pela FUMSOFT, e se referem à manutenção (principalmente limpeza) e folhas para impressão.

Os entrevistados citaram que há um grande *turnover* da equipe da própria FUMSOFT, de modo que a CEO atuante no momento da entrevista atuava há apenas alguns meses e não possuía um grande contato com a Uaitec. Esse *turnover* favorece também a perda de informações, de modo que não havia, no quadro atual da FUMSOFT, pessoas que soubessem como a parceria se concretizou ou os motivos da vinda da Uaitec para aquele espaço.

Foi levantado que há uma separação física relativa entre a FUMSOFT e a Uaitec, apesar de estarem no mesmo andar do edifício. Segundo os entrevistados, a equipe da FUMSOFT não vê diretamente o que ocorre na Uaitec, ou as atividades que são desenvolvidas, e tampouco se enxergam no papel de realizar ativamente esse acompanhamento.

O entrevistado F3 ressaltou que a gestão é independente e que são seguidas as diretrizes do convênio, sendo papel da FUMSOFT apenas a cessão do

espaço e sua manutenção, conforme acordado. Contudo, ele também demonstrou o desejo de promoção de atividades em conjunto e certo incômodo com a atual ociosidade da unidade, mas que qualquer ação a esse respeito dependeria da alta administração da FUMSOFT, que não é presente no cotidiano da organização.

Não foi identificado um ponto focal para as questões ligadas à Uaitec na instituição, de modo que as demandas da unidade – como folhas para impressão, questões de infraestrutura – são atendidas sem que haja um ponto de referência para realização deste contato.

É uma percepção geral dos entrevistados atuantes na Unidade, tanto da FUMSOFT quanto bolsistas, de que a Uaitec é subutilizada e que, sobretudo no momento presente, há uma grande ociosidade do equipamento:

A Uaitec (...) já foi mais bem utilizada, atualmente está subutilizada, nós vemos que existe um grande potencial, mas que está intimamente ligado à estratégia de governança estadual e isso deveria melhorar.

Entrevistado F2

Foi relatado que no passado havia maior dinamicidade e aproveitamento do espaço, principalmente por meio de cursos semipresenciais de idiomas. No período em que a Uaitec era mais ativa, até dezembro de 2018, foi relatado que alguns dos cursos ofertados se aproximavam das áreas de tecnologia, afins às atividades da FUMSOFT, bem como cursos de língua estrangeira. O entrevistado F3, da FUMSOFT, participou dos cursos de inglês e espanhol, em 2018, e avaliou de forma positiva a experiência.

Os entrevistados não souberam informar as razões para a redução das ações semipresenciais, e acreditam ser questões ligadas à gestão central do projeto. Os gestores da Sede relataram que muitos dos cursos ofertados, sobretudo ligados às áreas de tecnologia, eram contratados em outras empresas e, por questões orçamentárias, optou-se por não manter tal modelo.

Um dos pontos positivos levantados se relacionavam à facilidade de continuar o curso em outras unidades, caso ela se ausentasse da FUMSOFT por algum período, de modo a não prejudicar o aprendizado ou as avaliações, que eram recorrentes no curso. Ele foi ofertado por um bolsista que, via videoconferência, atendia alunos em diversas Uaitecs.

Em relação aos objetivos alcançados pelo projeto, o entrevistado F3 relatou que enxerga a Uaitec como muito importante para o desenvolvimento profissional,

sobretudo no que diz respeito à qualificação e requalificação para o mercado de trabalho, e que suas ações podem inclusive agregar para o ecossistema em que a FUMSOFT atua. Contudo, dada a ociosidade e ao subaproveitamento identificados, ela não estaria atingindo seus objetivos.

No que diz respeito ao potencial que os entrevistados enxergam na Uaitec, foi levantada a importância da divulgação do equipamento e dos cursos, bem como de uma aproximação da Entidade Gestora, afirmando que a “UAITEC que poderia conversar mesmo com a FUMSOFT *pra* gente ver como nós podemos juntos divulgar mais e ampliar o valor que as pessoas conseguem enxergar nos cursos” (Entrevistado F2).

Sendo a FUMSOFT uma rede voltada também para a tecnologia, inovação e informática, seria possível uma maior aproximação com a Uaitec, visando a qualificação de profissionais orientada para as demandas identificadas pela FUMSOFT, por exemplo, e visando agregar maior valor à essa relação, ampliar sua divulgação para o ecossistema de inovação, etc. Foi relatado inclusive um desejo de diálogo entre a gestão da Uaitec e a FUMSOFT, no sentido de ampliar a divulgação e o valor enxergado pela população pelos parceiros da FUMSOFT na Uaitec. Tal articulação caberia à Sede, como coordenadora da Rede Uaitec e parceira da FUMSOFT na manutenção da unidade.

Um dos pontos positivos levantados pela equipe da FUMSOFT sobre a Uaitec diz respeito à disponibilidade de salas, utilizadas quando a estrutura da Fumsoft não é suficiente. As salas são requisitadas via e-mail para os bolsistas da Unidade e, caso haja disponibilidade, liberadas para o uso da Entidade Gestora. Contudo, o espaço ocupado pelas Uaitec é originalmente da FUMSOFT, de modo que o uso de um espaço próprio como ponto positivo para a existência das Uaitecs entra em contrassenso com a própria permanência das unidades naquele local.

O principal ponto negativo levantado diz respeito à ociosidade atual da unidade, juntamente à troca de gestão no Estado, que sempre gera lentidão em suas ações e seus programas. A percepção de que o Estado não vê valor da Uaitec também foi levantada, mas que há potencial no projeto e esse potencial dependeria, na visão do entrevistado F2, da estratégia de governança estadual:

Eu vejo que o Estado poderia ter uma estratégia maior do que os quatro anos de governo. (...) O papel do Estado é de extrema importância, se ele não tiver presente na Uaitec ela realmente não vai

acontecer, pelo menos é o que eu enxergo, e nisso eu vejo que o Estado poderia melhorar e realmente ver o melhor *pra* sociedade.

Entrevistado F2

Em relação à comunicação entre a Unidade e a Entidade Gestora, o principal canal é o presencial e via e-mail. Foi identificada, pela FUMSOFT, uma falta na comunicação externa, até mesmo dentro do prédio onde a Uaitec opera, na área comum, próxima da Unidade.

Em relação a pontos de melhoria do projeto, o Entrevistado F1 apontou para implementação de cursos – sobretudo presenciais ou semipresenciais – e para ampliação da divulgação. Outro ponto levantado seria ligado à Sede como entrave, uma vez que todas as ações teriam que passar pela gestão do projeto antes de serem divulgadas, o que, segundo o entrevistado F1, poderia ser otimizado.

O Entrevistado F2 entende que o objetivo principal da Uaitec seria levar o acesso às tecnologias à comunidade em geral, e não acredita que os atores externos à Uaitec, nos quais entrariam tanto a população quanto os próprios parceiros da FUMSOFT, *startups* do ecossistema de inovação, etc., entendam os objetivos da Unidade. Tal fator pode estar relacionado à divulgação do projeto e sua relação com a sociedade, que, segundo o Entrevistado 2, seria falha.

Os Entrevistados F1 e F2 não consideram que, no momento, a Uaitec alcança seus objetivos, mas acreditam, inclusive a partir do relato de colegas, que no passado eles foram alcançados. Esse não alcance de objetivos está fortemente relacionado à ociosidade observada, à divulgação insuficiente do equipamento e da falta de ações, que deveriam ser propostas, segundo a perspectiva dos entrevistados, pelo Estado.

5.3 Uaitec Divinópolis

A Unidade Uaitec de Divinópolis se localiza dentro de uma unidade da Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG) e foi criada em 2007 como um CVT. Em 2009, segundo o Entrevistado D, o CVT teria sido convertido para Uaitec, com a oferta de cursos à distância de TI e de idiomas, principalmente. A Uaitec fica no Bloco 4 da estrutura da Universidade, distante das salas de aula e em conjunto à parte administrativa da UEMG.

Segundo o Entrevistado D, a Uaitec possui a melhor infraestrutura dentro do espaço da UEMG, contando com ar condicionado e laboratório de informática à

disposição do público geral. Por este motivo, a Uaitec é muito utilizada pelos alunos da Universidade para realização de trabalhos acadêmicos e o Portal Uaitec, por sua vez, utilizado para realização de cursos com a finalidade de obtenção de horas complementares para a graduação.

A unidade, que já contou com três bolsistas, atualmente conta com apenas um, que atua como Coordenador Interino. Foi levantado pelo Entrevistado D que há uma sobrecarga de tarefas sobre o coordenador, e que falta apoio para que ele possa ampliar as ações realizadas pela Uaitec. Foi apontada pelo Entrevistado D uma redução de atividades a partir de 2017, e hoje grande parte das ações feitas foram prospectadas pelo Coordenador, através de parcerias com instituições municipais ou com a própria UEMG.

A relação da Uaitec com a UEMG foi avaliada como informal pelo entrevistado D: não há designação de quem é o responsável na instituição por acompanhar ou suprir as demandas da Uaitec, e a relação é muito baseada pela afinidade e pela confiança entre as partes, com baixo grau de formalização. O único instrumento utilizado nessa relação são questionários, usados para a reserva do espaço da Uaitec para atividades específicas da UEMG. As demais interações e demandas são feitas presencialmente, diretamente àqueles que têm um melhor relacionamento com a Coordenação do Projeto. Contudo, o Entrevistado D avalia a relação da Coordenação da Uaitec com a UEMG como positiva, afirmando que as principais demandas são supridas de acordo com as capacidades da instituição.

O Entrevistado D entende que a Uaitec é subutilizada pela população, e acredita que os principais motivos sejam: sua localização dentro de uma Universidade, que poderia inibir pessoas externas a frequentar o espaço predominantemente acadêmico; custos ligados a transporte e alimentação para realização de cursos; e falta de apoio por parte da gestão central do Projeto.

Foram relatadas também dificuldades ligadas à obtenção de convidados externos para realização de palestras e cursos na unidade, uma vez que a Uaitec não pode oferecer-lhe nenhum tipo de remuneração e auxílio. O Entrevistado relatou que já buscou, em veículo próprio e sem reembolso do Projeto, convidados para dar palestras na Unidade, mas que não possui recursos para fazer tal transporte com frequência.

Foi levantado pelo Entrevistado D que a gestão da UEMG não enxergaria o valor que a Uaitec possui e seu potencial de contribuição para a sociedade. Também

foi levantado que faltaria aos bolsistas das demais unidades engajamento e proatividade em relação ao projeto, e que sem essa proatividade a execução de atividades era substancialmente prejudicada, uma vez que não há diretrizes bem definidas pela gestão central e cabe, dessa forma, aos gestores da ponta garantir a ocupação das unidades de acordo com seus objetivos.

A divulgação dos cursos e ações realizadas na Uaitec de Divinópolis fica a cargo do Coordenador, que, por conta própria, elabora artes gráficas e se desloca a escolas e outras universidades para atrair a população para as iniciativas do projeto. Ressalta-se que a divulgação é feita por iniciativa própria do Coordenador, e que não é estabelecido que ele deve buscar ativamente espaços para divulgar as ações da Uaitec.

Outro ponto negativo levantado na entrevista foi a desatualização dos cursos no Portal Uaitec e a realização, no passado, de inscrições para cursos que não ocorreram. Segundo o Entrevistado D, tais fatos contribuem negativamente para a imagem das Uaitecs, reduzindo sua credibilidade perante à população e também sua atratividade.

Por fim, o Entrevistado D demonstrou uma grande afinidade com o projeto, e diz enxergar um grande potencial de impacto social, sobretudo a partir dos resultados já alcançados. Foram relatados casos de alunos da Uaitec que, por meio dos cursos ofertados pelo projeto, conseguiram se realocar no mercado de trabalho. Contudo, para tais objetivos serem alcançados, ele ressaltou a importância da proatividade dos envolvidos – sobretudo bolsistas.

Nesse sentido, a Uaitec de Divinópolis estaria alcançando seus objetivos graças aos esforços realizados pelo Coordenador Interino, mas haveria potencial para expansão de suas ações uma vez que houvesse mais apoio por parte da gestão central do projeto.

6 GOVERNANÇA DA REDE UAITEC

6.1 Atores

A compreensão de como se dá a governança da Rede Uaitec permeia, sobretudo, a compreensão da relação entre seus atores e seus respectivos papéis, como eles se organizam e como tais fatores influenciam nos resultados do projeto. Dessa forma, na presente seção pretende-se explorar cada ator individualmente a partir das informações levantadas para, posteriormente, ser possível explorar a dinâmica entre eles.

Destacam-se, como atores chaves da gestão da Rede Uaitec: as Entidades Gestoras, enquanto parceiras diretas da Sede e responsáveis por todo suporte local das Unidades; os bolsistas, enquanto gestores diretos do equipamento; e a Sede, responsável pela coordenação geral do projeto.

O papel das entidades gestoras, conforme formalizado nos acordos celebrados entre elas e a Sede, engloba majoritariamente a cessão do espaço e a manutenção e preservação da estrutura da Uaitec. Contudo, em certas Unidades foi observado que sua atuação extrapola o papel formal e impacta substancialmente nos resultados alcançados pelas Unidades.

No caso da Uaitec de Itabira, identificou-se uma participação muito ativa por parte da Prefeitura. Os gestores da Superintendência de Ciência, Tecnologia e Inovação não apenas acompanham cotidianamente as atividades desenvolvidas pela Unidade como são ativos em sua realização, mapeando demandas da população, prospectando parcerias para realização de cursos e integrando o corpo da Prefeitura à equipe da Uaitec, visando o seu sucesso. A Prefeitura percebe o potencial da Uaitec como ferramenta de promoção da qualificação profissional e, sendo de seu interesse tal promoção, dispense recursos – sobretudo humanos – na gestão da Unidade.

Mesmo contando com apenas um bolsista, como Coordenador Interino, a Unidade possui resultados expressivos, contando com diversos parceiros e realizando um número elevado de atividades, com destaque para os cursos presenciais ministrados por parceiros. Há um contato frequente entre Prefeitura e Sede, tanto por parte da equipe que atua diretamente ligada à Uaitec quanto pelo Secretariado Municipal, evidenciando a importância do projeto para a Prefeitura. A Prefeitura de Itabira possui um interesse comum à Sede, no que diz respeito à utilização da Uaitec,

o que faz com que ela se aproprie da unidade como ferramenta de promoção da qualificação profissional no município.

O interesse comum é apontado por O'Toole (210) como uma ferramenta de coordenação de políticas públicas intersetoriais. No caso da Uaitec de Itabira, o reconhecimento desse interesse comum partiu dos gestores municipais, protagonizando as ações e a gestão da Unidade. Ainda que esteja implícito o alinhamento entre as políticas estaduais e municipais, quando estabelecida a parceria para a implantação de uma Uaitec, não há registros de aprofundamento nessa questão e na disposição efetiva da Entidade Gestora de agir no sentido de promover os objetivos da Uaitec, em consonância com a unidade e com as demais políticas ou atividades por ela realizadas.

Na Uaitec ligada à FUMSOFT, há um grande distanciamento entre a entidade gestora e a unidade, apesar da proximidade física. Além de não existir uma pessoa de referência para as questões da Uaitec, os entrevistados não conheciam as atividades executadas pela Unidade, apesar de expressarem uma percepção de ociosidade e subaproveitamento do espaço e um desejo por maior integração. Não há uma ligação entre a Fumsoft e a Sede, sendo executado, pela entidade gestora, estritamente o papel previsto no acordo. A unidade conta com dois bolsistas, o Coordenador de Polo e o Agente Educacional. Somente um estava presente no momento das entrevistas e demonstrou insatisfação com a ociosidade atual da Uaitec, mas não foi levantada nenhuma ação por parte dos bolsistas no sentido de reverter esse quadro, sendo tal papel atribuído ao Estado, na figura da Sede.

Os entrevistados na Fumsoft não foram capazes de apontar benefícios existentes de sua relação com Uaitec, indicando uma falha na coordenação dos atores. Considerando os caminhos apresentados por O'Toole (2010) para incentivo à cooperação em políticas interorganizacionais, percebe-se que, no caso desta unidade, há uma falha de coordenação. Se os gestores da Fumsoft não enxergam benefícios em ter a Uaitec junto à sua estrutura, não há uma troca em jogo, e tampouco a incidência de interesses comuns entre ambas as partes. Ou seja, a Entidade Gestora, conforme foi relatado pelos entrevistados, não vê benefícios nessa relação, indicando que há problemas de governança em relação àquela unidade.

Tal fato pode se dar por diversos motivos: o elevado *turnover* da Fumsoft pode dificultar a sensibilização de sua equipe em relação ao Projeto, uma vez que há perda constante de conhecimento e, dessa forma, enfraquecimento dos vínculos entre

as instituições; uma falha, por parte da Sede ou dos bolsistas, de divulgar e manter a Uaitec ativa, dando visibilidade e atratividade às suas ações; ou dificuldades, por parte da Sede, de manter um relacionamento próximo com seus parceiros e de mantê-los engajados com o Projeto.

Em relação às Unidades geridas por braços do Estado, a primeira contatada foi a Unidade de Passos, que reside dentro de uma UEMG. Não foi indicado ninguém do corpo administrativo da Universidade que fosse responsável por acompanhar a Uaitec ou que conhecesse seu funcionamento. Inclusive, quando procurados, os gestores da UEMG informaram que a instituição não tem nenhuma relação direta com a Uaitec, e que ela apenas ocupa o espaço da biblioteca que a ela foi cedido, mas que não há nenhuma proximidade em suas atividades, apesar da infraestrutura de videoconferência ser utilizada pontualmente pela Universidade. Dessa forma, tal unidade foi descartada e buscou-se a Unidade de Divinópolis, também localizada dentro de uma UEMG.

Na Unidade de Divinópolis, há um protagonismo grande do único bolsista atuante, no momento da pesquisa, na unidade. A relação com a Entidade Gestora, segundo entrevistas, é informal e mais distante do que no caso da Unidade de Itabira, mas mais próxima se comparada à Fumsoft. A Entidade Gestora não participa ativamente da gestão da Unidade e tampouco atua como demandando ou prospectadora de ações, mas parece mais alinhada aos objetivos da Uaitec. Ademais, os canais institucionais da UEMG são utilizados para divulgação das atividades da Uaitec, indicando maior proximidade entre a unidade e a entidade gestora.

Contudo, o Entrevistado D relatou que acredita que todo o potencial da Uaitec ainda não é enxergado pelos gestores. Tal problema pode ser originado pelas mesmas dificuldades de dar visibilidade e atratividade à Unidade identificados na Fumsoft, e também uma falha de coordenação no sentido de sensibilizar os parceiros da Sede para a importância do Projeto.

Por fim, no que diz respeito às entidades gestoras, ressalta-se a ausência de ferramentas que permitam à Sede avaliar as parcerias. Ainda que nos ACTs seja previsto o envio de relatórios pelas entidades à Sede, tal instrumento ainda não foi integralmente aplicado no projeto, de modo que, até setembro de 2019, não se observava o envio de relatórios na prática. Assim, a avaliação do sucesso das parcerias cabia, novamente, de forma subjetiva aos gestores.

As Uaitecs são geridas diretamente pelos Coordenadores de Polo e pelos Agentes Educacionais. Observa-se a dinâmica entre os bolsistas e a Sede por meio de perspectiva do principal-agente, na qual “agente” se refere à parte contratada pelo principal para executar algum serviço (MELO, 2015) e, nesse cenário, sendo delegado a esse agente algum poder ou autoridade. Radin (2010) levanta que é dever do ator que delega – nesse caso, o principal – capacitar os demais para executar as ações, de modo que seja possível não só um bom desempenho como também a efetiva avaliação e devida responsabilização desses atores sobre seus resultados.

Todos os bolsistas vinculados ao projeto possuem um Plano de Trabalho, que discrimina suas atribuições, atividades e respectivos produtos, como um requisito do termo firmado entre Sede e Fapemig para disponibilização das bolsas. Para os fins desta análise, foram observados apenas os Planos de Trabalho dos bolsistas que atuam na ponta: Coordenador de Polo e Agente Educacional. Os demais bolsistas atuam diretamente na Sede, dando suporte às Uaitecs, e possuem atribuições variadas, de acordo com cada vaga.

O Plano de Trabalho dos bolsistas não prevê nenhum meio de avaliação dos bolsistas para além dos relatórios enviados mensalmente à Sede e já abordados nesse trabalho. Tampouco são previstas metas a serem atingidas e os produtos esperados de sua atuação são subjetivos e de difícil aferição, como, por exemplo:

Promoção da inclusão social e digital através do apoio ao cidadão ao acesso gratuito à internet e utilização de ferramentas de ensino a distância;

Ampliação das oportunidades de formação inicial de tecnólogos, educadores e, gestores educacionais para a Educação Básica;

(MINAS GERIAS, 2019c, p. 2)

Considerando os entraves existentes para o uso dos relatórios descritivos como meio de controle e avaliação das ações dos bolsistas, e a ausência de previsão de outros meios de controle que possam suprir este vácuo, percebe-se que, na relação entre bolsistas e Sede, é necessária a reformulação de tais ferramentas de modo que a gestão do numeroso corpo funcional do projeto seja melhor realizada.

A construção de capacidades levantada por Radin (2010) é discutida neste trabalho como responsabilidade da Sede após a seleção dos bolsistas. Contudo, dada a grande rotatividade do corpo de trabalho, devido à natureza do vínculo funcional, e seu volume, não são feitas capacitações com a frequência e profundidade necessárias para garantir que os bolsistas sejam empoderados o suficiente para realizar as

articulações necessárias para divulgar a Uaitec, coordenar as atividades e ainda prospectar parcerias para expandi-las. Ademais, a própria indefinição observada nos Planos de Trabalho é um fator dificultante para esse empoderamento: diante de definições vagas e sem metas ou objetivos claros, específicos e aferíveis, questiona-se em que exatamente os bolsistas deveriam ser capacitados?

Os impactos dessa falta de empoderamento foram mencionados pelo Entrevistado D, que afirmou que o desempenho das Uaitecs está profundamente ligado às capacidades dos bolsistas de articulação e prospecção de parcerias e ações. Segundo ele, o corpo atual do projeto não contaria, no momento, com profissionais qualificados nesse sentido, prejudicando os resultados das unidades.

E muitas vezes eu vejo que o nível dos bolsistas também não é um nível de excelência não, (...) eu acho que às vezes tem que mudar algumas coisas. Eu não sei quais critérios [são usados na seleção], como que é, mas a gente sente falta. Às vezes umas coisas bobas, cê vê no grupo [dos bolsistas, quando existia] o pessoal, assim o nível intelectual, parece que todo mundo graduado ou graduando, mas com, não sei é porque da diferença de região assim, mas eu vejo às vezes essa pessoa que tá na ponta, igual eu outro agente e tal, eu vejo que falta sabe, então eu penso que o nível também de bolsista, não sei há quanto tempo que tá, mas eu tenho percebido o nível intelectual baixo, isso nos grupos e tal, à vezes eu brinco assim “que preguiça!” porque parece que não entendem essa importância da Uaitec. Então se não entende como que vai passar para comunidade né

ENTREVISTADO D

Dada a ausência de diretrizes para o projeto por parte da gestão central (Sede), as atividades desenvolvidas dependem consideravelmente da proatividade daqueles que estão em contato direto com as unidades e com a comunidade, conforme evidenciado pelas entrevistas realizadas. Dessa forma, evidencia-se a ausência de mecanismos formais de avaliação do desempenho desses agentes, que são os principais responsáveis pelos resultados alcançados pelas Uaitecs.

A Sede é responsável pela gestão da Rede Uaitec, implantação de Unidades e pela definição de suas diretrizes. Conforme explicitado na seção “Estrutura da Rede Uaitec”, a gestão das unidades fica a cargo da DGUT e seus respectivos setores, dentro da SPTEC.

Ao longo de 2019, houve mudanças tanto nas chefias do setor quanto no corpo funcional do órgão. Foi realizado um processo seletivo para todas as 20 vagas ocupadas por bolsistas na Sede, o que resultou em uma paralisação total – de três meses – e parcial – de dois meses adicionais – nas atividades executadas pelo setor.

Tais paralizações comprometeram o suporte dado às Unidades e também o planejamento de atividades que contemplassem toda a Rede.

Ademais, tais mudanças resultaram em uma troca praticamente completa de equipe da DPGUT. Foi possível perceber, por meio das entrevistas, que haviam de fato pessoas que eram referência para os bolsistas da ponta e para as entidades gestoras, e as trocas ocorridas podem ter prejudicado tal relação.

Contudo, não foi possível identificar uma articulação efetiva, mesmo previamente ao desligamento em massa dos bolsistas da Sede. Não foram detectadas diretrizes para toda a Rede, ações no sentido de divulgação e transparência das ações realizadas e tampouco de acompanhamento dos resultados de toda a Rede. As ferramentas de controle existentes não são utilizadas para aprimoramento das unidades, ou como ferramenta de avaliação dos bolsistas e das parcerias, sendo seu preenchimento apenas uma formalidade que resulta em acúmulo de informações com fim em si mesmo.

6.2 Análise da Governança da Rede Uaitec

A partir da compreensão do papel dos principais atores envolvidos na implementação, operação e manutenção dos equipamentos da Rede Uaitec, aliado à literatura sobre a temática da governança, analisou-se a estrutura de governança estabelecida no Projeto e as ferramentas utilizadas tanto na gestão da Rede quanto na coordenação de seus atores.

A Rede Uaitec possui peculiaridades ligadas à sua gestão, tanto pelo caráter compartilhado com outras entidades, como pela própria dispersão, que dificulta um acompanhamento cotidiano próximo por parte dos gestores centrais. A descentralização, geográfica e de gestão, do projeto traz consigo tendências democratizantes e de fomento à participação (MELO, 2015); fortalece seu caráter como política pública de emprego, como ressalta Alves e Vieira (1995); e pode também trazer ganhos alocativos, uma vez que há maior proximidade entre gestores e público alvo das políticas (MELO, 2015).

O caráter interorganizacional do Projeto Uaitec é derivado principalmente da sua dispersão pelo território de Minas Gerais. Com a existência de mais de 100 unidades em 96 municípios espalhados por todas as mesorregiões do estado, a gestão do projeto demandaria um corpo funcional muito maior e teria maiores custos, tanto de transação, dado o tempo e o deslocamento necessários para atender a todas

as unidades e as incertezas intrínsecas a um ator externo ao contexto em que a unidade habita, se comparado a um ator local.

Vale ressaltar que a descentralização da gestão não se dá formalmente, uma vez que não é prevista autonomia decisória aos parceiros ou bolsistas em nenhum instrumento do projeto. Contudo, tal autonomia é observada na prática, inclusive como essencial para a execução do projeto, como ressaltado pelo Entrevistado D e também pelas demais observações feitas.

Nesse cenário, há um paradoxo: não há autonomia prevista para as entidades gestoras ou para os bolsistas, mas sem tal autonomia – que se observa na prática – o desempenho do projeto é prejudicado, uma vez que a Sede não exerce plenamente seu papel de coordenadora e não define diretrizes explícitas ou dá suporte suficiente para ampliação das ações.

A descentralização, porém, também interpõe desafios, como: a dificuldade de gestão de um equipamento tão grande e disperso; indefinição de competências, prejudicando a posterior responsabilização; falta de coesão e alinhamento nas ações desenvolvidas e dificuldades de apuração de resultados, de avaliação e de comparação entre unidades. Um fator relevante, sobretudo considerando o volume de Prefeituras gestoras das Uaitecs, é a baixa qualificação das burocracias locais, que pode ser estar ligada a baixos resultados gerenciais e também de maior porosidade ao clientelismo (PRZWORSKI, 2006). Assim, caberia à Sede, enquanto coordenadora do projeto, atuar no sentido de mitigar os possíveis efeitos perversos de tais questões e superar tais desafios.

Considerando a importância de elementos democráticos e de participação popular no sentido de promover a colaboração entre Estado, setor privado e sociedade e sendo tal colaboração uma dimensão da governança (BINGHAM, 2015), buscou-se identificar os meios de relacionamento da Rede Uaitec com a sociedade. Dentre os atores envolvidos na execução do projeto, não foi possível observar meios formais e institucionais de participação popular. Apesar de contar com entidades do terceiro setor como gestoras de algumas unidades, a Rede não possui um canal direto com a população, de modo que o atendimento das demandas populares deve se dar pela capacidade dos gestores da ponta – bolsistas e entidades gestoras – de mapear e atacar tais demandas. Isso é evidenciado na fala do Entrevistado I, que informou que:

A população de Itabira conhece muito bem a Uaitec, parte por demanda deles, várias pessoas procuram o Polo da Uaitec de Itabira solicitando curso, a gente vai mapeando essas necessidades e quando a gente vê que a demanda tá sendo muito grande a gente vê com nossos parceiros [a possibilidade de ofertar os cursos demandados].

ENTREVISTADO I

Não há previsão formal desse mapeamento de demandas populares. Os instrumentos existentes – sobretudo o ACT celebrado com as entidades gestoras – consideram que é papel da Sede definir as diretrizes do Projeto, ou seja, identificar as demandas que devem ser sanadas pelas ações das Uaitecs. Na ausência de tais diretrizes, foi possível observar o protagonismo na busca por parte dos agentes atuantes da ponta: entidades gestoras e bolsistas.

Tal ausência de diretrizes também resulta em uma deficiência na capacidade do governo estadual em estimular a ação conjunta dos diversos atores envolvidos. Considerando a governança também como promotora da colaboração e da coordenação entre diversos setores (BINGHAM, 2015; MATIAS-PEREIRA, 2012), o Projeto falha na criação de mecanismos que garantam a comunicação entre os diversos bolsistas e entidades gestoras envolvidas.

Nos questionários aplicados, diversos respondentes levantaram o desejo de maior integração entre bolsistas de diversas unidades. Na seção do questionário que tratava da relação dos respondentes com os demais atores, foi deixado um campo para respostas livres. Neste campo, muitos bolsistas demonstraram o desejo de maior coordenação institucional entre os atores, promoção de encontros para realização de ações conjuntas e trocas de experiências, além da busca por maior reconhecimento e assistência em suas ações.

No passado, conforme foi relatado pelo entrevistado F1, houve um grupo de *facebook* com todos os bolsistas de todas as unidades, para compartilhamento de experiências, dúvidas e demais dificuldades entre as diferentes Uaitecs. Contudo, o grupo foi extinto com a troca da coordenadoria do setor de Gestão e Relacionamento. Tal extinção evidencia dois fatores relevantes: como o elevado *turnover* da equipe do projeto pode influenciar negativamente em suas ações e também as dificuldades de coordenação por parte do Estado e, dessa forma, sua baixa capacidade de governança, de acordo com a definição dada por Matias-Pereira (2012).

Outro fator relevante para a boa governança apontado pelo autor e identificado como deficiente no Projeto é a definição clara das responsabilidades e de

como se dá o relacionamento entre os atores. Foi possível perceber, a partir da comparação realizada entre as Unidades estudadas, bem como a partir da observação participante, que o grau de envolvimento das entidades gestoras com as Uaitecs varia consideravelmente, mesmo todas sendo dotadas das mesmas responsabilidades formalmente. Há previsão, nos instrumentos celebrados com os atores envolvidos (ACT e Plano de Trabalho), dos respectivos deveres diante das Unidades. Contudo, quando há uma extrapolação de tais obrigações, como no caso da Uaitec de Itabira, foi possível observar maior dinamização das unidades, com maior prevalência de atividades locais.

Essa observação se deu sobretudo a partir do relato dos gestores, tanto da Sede quanto da própria Unidade. Como os dados de atividades disponíveis no Portal Uaitec são a partir do ano de 2017, não foi possível comparar os resultados da gestão atual da Prefeitura, que iniciou seu relacionamento com a Uaitec em 2017, e a gestão anterior. Tampouco foi possível realizar uma comparação efetiva com as demais unidades, já que o uso do espaço da Uaitec pela entidade gestora em ações que não são ligadas ao projeto são cadastradas em algumas unidades, prejudicando a aferição de resultados.

A hierarquia formal entre os atores do projeto está ligada à definição de atribuições e se configura da seguinte forma: os bolsistas são subordinados à Sede e as Entidades Gestoras, por sua vez, são parceiras, sem nenhuma vinculação hierárquica, devendo apenas obedecer às competências previstas no ACT. Contudo, na prática foi possível identificar mudanças nesse quadro.

Na unidade de Itabira, foi relatado por um gestor da Prefeitura que o bolsista teria “carta branca” com ele. Fica evidente, sobretudo a partir dessa fala, que a Prefeitura exerce um papel de gestora da unidade muito maior do que a Sede, de modo que seus servidores se sentem mais “chefes” da equipe da Uaitec, mesmo não sendo dotados de tal papel formalmente. Já em Divinópolis, o Coordenador Interino possuía um papel de muito protagonismo, excedendo suas atribuições e preenchendo o vazio deixado pela ausência de diretrizes do órgão central do Projeto, ao qual está subordinado.

A *accountability* possui um papel de destaque na análise da governança (MATIAS-PEREIRA, 2012). Na Rede Uaitec, não foram identificadas ferramentas claras ligadas à transparência e responsabilização dos agentes perante à sociedade (e os próprios mecanismos de controle interno deixam a desejar, conforme discutido

anteriormente). Tal fator, aliado a certo desconhecimento da sociedade do projeto – ainda que em certas unidades, como Itabira, tenha sido relatado que a população conhece e participa do projeto, percebe-se que tal realidade varia entre as muitas Uaitecs – prejudica a *accountability* da Rede, indicando, novamente, uma baixa capacidade de governança do Estado em relação a esta política.

Diante dos riscos de comportamento oportunista por parte dos agentes envolvidos na gestão das Uaitecs, foi instaurado, em 2019, um Processo Seletivo Simplificado para a seleção de bolsistas. Tal ferramenta procura atuar sobre o oportunismo *ex ante*, visando selecionar profissionais adequados por meio de processos formalizados, ainda que neles residam um custo maior de tempo e de trabalho em relação ao processo anterior, com baixa formalização e transparência. Os mecanismos voltados à prevenção do oportunismo *ex post*, ou seja, após a seleção dos bolsistas, foram descritos na seção 4.4.

Não há mecanismos formais de avaliação do desempenho das entidades gestoras e, dado a insuficiência identificado nos Relatórios e no Portal Uaitec como meios de controle e avaliação, percebe-se uma fraqueza na coordenação da Sede, uma vez que as informações coletadas sobre as ações do projeto e de seus atores não permite um controle sistemático dos resultados do projeto.

No que diz respeito aos demais instrumentos de governança, conforme definição apresentada por Radin (2010), percebe-se uma fraqueza na coordenação e uma delegação de atribuições feita sem metas e sem um acompanhamento constante dos resultados. A supervisão, seja dos bolsistas ou dos parceiros, não é constante e é feita de forma subjetiva, sem parâmetros que subsidiem decisões acerca do aprimoramento das Uaitecs.

No que tange aos meios de incentivo à cooperação em políticas públicas interorganizacionais, como é o caso da Rede Uaitec, O`Toole (2010) apresenta, dentre outros, o uso de interesses comuns. Percebe-se um uso difundido de tal abordagem nos casos estudados, sobretudo a partir da fala do Entrevistado I, que demonstrou como a qualificação e capacitação profissional são objetivos comuns da Uaitec e da Prefeitura de Itabira e, dessa forma, como a Uaitec é utilizada pela Prefeitura para alcançar tal objetivo.

Contudo, parece que a percepção de interesses comuns não é necessariamente explícita entre os parceiros do projeto, uma vez que não é documentada formalmente e não foi identificado a partir da percepção dos

entrevistados. No caso da Unidade da Fumsoft, destaca-se que os entrevistados não souberam apontar os benefícios da existência da Uaitec em seu espaço, apesar de demonstrarem um desejo de atuação conjunta, mesmo sem que a instituição tome iniciativas nesse sentido. Não há formalização do engajamento que se pode esperar das entidades gestoras para o sucesso do Projeto, como se observa, por exemplo no caso da Unidade de Itabira, e há falhas, por parte da comunicação da gestão da Rede, em transmitir os objetivos e a razão de ser do projeto e todos os seus parceiros, prejudicando sua cooperação com a Uaitec.

Em Itabira, percebe-se uma vinculação clara entre os cursos locais desenvolvidos e a atuação direta da Secretaria de Desenvolvimento Econômico municipal. A busca por parcerias, que não passa em momento algum pela Sede, garante uma oferta grande de cursos e também o atendimento das demandas da população, conforme relatado pelo Entrevistado I.

Ainda sobre incentivos, porém em relação aos bolsistas enquanto agentes, não foi possível identificar mecanismos voltados à indução de sua cooperação. A remuneração, o único benefício formalizado existente, foi apontada como baixa e insuficiente pelo Entrevistado D. Ademais, no ano de 2019, houve um atraso de 3 meses no pagamento destes profissionais, gerando grande insatisfação entre os Coordenadores e Agentes Educacionais da Rede. Diante da importância identificada anteriormente dos agentes da ponta para execução das ações do Projeto, um atraso de tal dimensão é extremamente preocupante, pois pode abalar significativamente o engajamento dos atores com as Uaitecs.

É possível avaliar a governança da Rede Uaitec a partir das dimensões de sua gestão (MATIAS-PEREIRA, 2010a). Em relação à gestão estratégica, são perceptíveis dificuldades, por parte da Sede, em definir diretrizes para toda a rede e em se articular com os demais atores de modo a garantir que todas as Uaitecs alcancem bons resultados. A gestão política também é prejudicada na medida em que há um distanciamento entre a população e o projeto. Contudo, quando os atores da ponta (entidades gestoras e bolsistas) afirmam se aproximar da população e procurar atender suas demandas, é possível identificar uma maior legitimidade nas ações executadas, ainda que com alto grau de informalidade e diante da ausência de diretrizes que contemplem a rede como um todo.

Por fim, a ausência de mecanismos que permitam aferir os resultados dos esforços dispendidos nas ações do projeto, bem como a falta de diretrizes que

possibilitem averiguar a aderência dos resultados ao seu planejamento e a subutilização das unidades diante do potencial existente se colocam como entraves à avaliação da eficiência e eficácia da gestão do projeto.

A inadequação dos instrumentos de governança identificados, a distância entre papel formal e o papel real dos atores e a frouxidão na gestão indicam que são necessários maiores esforços de coordenação do projeto por parte da Sede, para que o desempenho das unidades não fique apenas à mercê da proatividade e da iniciativa de seus parceiros ou bolsistas.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A governança pode ser entendida como a capacidade dos sistemas políticos de resolverem seus problemas de forma efetiva, a partir das relações entre os atores envolvidos (PETERS, 2013). Ela advém da capacidade dos agentes do Estado de formular e implementar as políticas públicas e representar as demandas da sociedade, bem como de sua competência para criar e garantir regras nas transações políticas, sociais e econômicas (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Observando a Rede Uaitec a partir da interação entre seus principais atores – a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico; seus gestores diretos (bolsistas) e as diferentes Entidades Gestoras, buscou-se compreender como se dá a governança do projeto, sobretudo por parte do responsável pela sua coordenação: a Sede.

A partir das informações levantadas pelo estudo de caso, foi possível identificar um protagonismo dos agentes da ponta, diante do vazio institucional deixado pela gestão central. A Sede, a quem cabe a coordenação do projeto e a definição de suas diretrizes, não possui mecanismos suficientes de controle e avaliação para aferir de forma sistemática as ações executadas e entender as demandas e os resultados entregues pelas unidades. No entanto, foi possível identificar um alinhamento sobre os objetivos das Uaitecs por parte dos bolsistas, o que é um indicador positivo, dada a importância desses gestores para o desenvolvimento de ações nas Unidades.

Nesse cenário, há uma “frouxidão” na gestão. A oferta de cursos no Portal Uaitec, que deveriam ter um papel de destaque nas unidades, precisam ser atualizados pela Sede não apenas para garantir sua atratividade, mas também para atender de fato as demandas por qualificação profissional da população. As atividades executadas pelas Uaitec acabam por depender mais da capacidade dos bolsistas e dos parceiros de prospectar parcerias que viabilizem a oferta de cursos presenciais do que pelos cursos fornecidos ou pelo suporte dado pela gestão central. No entanto, tais atribuições não lhe são dadas formalmente, e tampouco são disponibilizados recursos e capacitações que garantam que todos os atores de todas as unidades possam realizar tais prospecções.

Foram identificados também problemas ligados à comunicação entre os atores: alguns dos parceiros não entendiam o objetivo ou desconheciam as atividades

desenvolvidas pelo projeto. Tal fator, em conjunto ao elevado *turnover* de pessoal prejudica o relacionamento e a percepção que os atores podem vir a ter sobre o projeto, reduzindo seu engajamento com as ações executadas.

Em relação às ferramentas e instrumentos de governança utilizados na gestão da Rede, constatou-se que elas são insuficientes para coordenar todos os atores: faltam informações sobre o desempenho de todos e as informações disponíveis possuem um baixo grau de padronização, dificultando uma análise sistemática. Assim, há um grande espaço para a subjetividade dos gestores no que diz respeito à avaliação e ao contato com os demais atores.

Diante das observações feitas, foi possível constatar que a falta de diretrizes sobre a execução do Projeto não inviabiliza o alcance de seus objetivos, mas faz com que ele se dê de forma despadronizada, dependendo do contexto e do grau de envolvimento dos demais atores. Não existindo mecanismos formais que sejam voltados para garantir o engajamento dos atores e induzi-los à cooperação, a atuação das Uaitecs é prejudicada.

Além disso, a falta de sistematização de informações, de modo que permita que elas sejam facilmente utilizáveis para gerar indicadores ou relatórios, por exemplo, é muito prejudicial, sobretudo em um cenário de *turnover* tão elevado quanto observado nas Uaitecs. Sendo a coordenação dos atores tão dependente dos gestores da Sede e de suas percepções, trocas na gestão podem prejudicar consideravelmente o desenvolvimento das ações. Ademais, uma vez que a prospecção de atividades locais também depende do perfil dos atores na ponta, a troca de tais atores também prejudica o desempenho da unidade, uma vez que não há formalização de tais atribuições ou capacitações realizadas nesse sentido.

Ressalta-se que o presente trabalho não foi capaz de contemplar, com profundidade, a gestão de todas as mais de cem unidades da Rede Uaitec. Dessa forma, é possível que sejam encontradas relações diferentes entre os atores das demais unidades, uma vez que ficou evidente, a partir dessa pesquisa, que o perfil de cada ator influencia consideravelmente no desenvolvimento das atividades das unidades.

Ademais, não foi possível analisar os resultados alcançados de forma concreta por cada unidade, seja pelo projeto ou pelas unidades selecionadas, uma vez que não foi possível obter informações claras sobre as atividades executadas por elas. No Portal Uaitec, onde deveriam ser cadastradas todas as atividades realizadas

nas unidades, muitas vezes se encontravam ações das entidades gestoras que não eram afins ao projeto, ou ações cadastradas na categoria inadequada ou com um número irreal de participantes. Assim, a percepção do desempenho das unidades se deu também a partir do relato dos gestores que acompanham o projeto, tanto das unidades quanto da Sede.

Para se obter um panorama de todas as unidades e entidades gestoras, seria necessário estudar individualmente cada caso. Tal estudo pode ser feito ampliando o espectro de entrevistados e também aprofundando a análise das atividades realizadas nas Unidades, mediante levantamento e acompanhamento das ações a serem feitas em determinado período. Tais limitações se deram devido aos recursos e tempo disponíveis para a realização deste trabalho, que não permitia visitas *in loco* às unidades fora de Belo Horizonte e que limitavam, sobretudo pelo tempo para sua realização, um acompanhamento mais profundo e, ao mesmo tempo, que contemplasse mais unidades. Sugere-se, portanto, que trabalhos futuros busquem a realização destas ações.

A partir do observado no presente trabalho, entende-se que a Sede, enquanto coordenadora da Rede Uaitec, deve definir diretrizes mais claras para as unidades, sendo possível inclusive que tais diretrizes sejam possibilitar aos gestores da ponta atuar conforme as demandas locais por eles identificadas.

Em tal caso, como não há repasses financeiros entre o estado e as Entidades Gestoras, cabe à Sede pensar alternativas para incentivá-las a ampliarem sua participação nas Uaitecs, uma vez que elas são mais próximas da realidade em que as Uaitecs se propõem a atuar e dispõem de mais recursos que bolsistas, de modo geral. Sendo tais instituições os atores com maior potencial de dinamização das ações feitas nas unidades e de atendimento efetivo das demandas da população, é importante também que haja formalização de todas as ações esperadas por elas, prevendo não apenas suas obrigações como também suas possibilidades.

Por fim, cabe ressaltar que as observações deste trabalho contemplam a situação da Rede Uaitec no ano de 2019, e que, no momento de finalização da pesquisa, foram feitas mudanças na gestão do projeto na Sede e estavam sendo desenvolvidas medidas que iriam alterar as dinâmicas da Rede. Assim, é possível que as considerações aqui feitas sejam alteradas em função de ações que venham a mudar a realidade de execução das Uaitec.

REFERÊNCIAS

- ALVES, Edgard Luis Gutierrez; VIEIRA, Carlos Alberto dos Santos. QUALIFICAÇÃO PROFISSIONAL: UMA PROPOSTA DE POLÍTICA PÚBLICA. **PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**, [S. l.], p. 117-146, jun/dez. 1995. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/issue/view/9>. Acesso em: 15 maio 2019.
- BINGHAM, Lisa Blomgren; NABATCHI, Tina; O'LEARY, Rosemary. **The New Governance: Practises and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government**. In: Public Administration Review. Set/Out 2005, vol. 65, n. 5, p. 547-558.
- BORGES, J. C. **A Qualificação Profissional do Trabalhador para o Mercado de Trabalho e Ambiente Organizacional**. (Artigo de Mestrado) - Faculdades Integradas de Taquara - FACCAT, 2015. Disponível em: <https://www2.faccat.br/portal/sites/default/files/borges.pdf>. Acesso em: 01 mai. 2019.
- BRASIL. Lei nº 9394, de 20 de dezembro de 1996. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional**. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm. Acesso em: 4 mai. 2019.
- FUMSOFT. **Saiba mais sobre a Fumsoft**. Belo Horizonte, 2019. Disponível em: <https://www.fumsoft.org.br/>. Acesso em: 10 out. 2019.
- GERENCIADOR DE UNIDADES UAITEC. **Relatório detalhado por projeto**. Disponível em: http://dados.uaitec.mg.gov.br/view/projeto/projeto_detalhado.php. Acesso em: 20 mai. 2019.
- MATIAS-PEREIRA, José. **A Governança Corporativa aplicada no Setor Público Brasileiro**. Administração Pública e Gestão Social, Viçosa, jan/mar 2010a. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/ojs/apgs/article/view/4015>. Acesso em: 11 jun. 2019.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Governança no Setor Público**. São Paulo: Atlas, 2010b.
- MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Atlas, 2012.
- MELO, M. A. Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, p. 67 - 82, 22 jan. 2015.
- MINAS GERAIS. **Centros Vocacionais Tecnológicos - CVT Minas Gerais**. Belo Horizonte, 2004.
- MINAS GERAIS. **PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO DO PROGRAMA UAITEC**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, 2019a.
- MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico. **Plano de Trabalho – Coordenador de Polo de Apoio**. Belo Horizonte, 2019b.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico. **Plano de Trabalho – Agente Educacional Tecnológico**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, 2019c.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico. **Acordo de Cooperação Técnica**. Belo Horizonte: Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, 2019e.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). **Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2016-2019**. Belo Horizonte, 2019d.

O'TOOLE, Laurence J. Relações Interorganizacionais no Processo de Implementação. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (Org.). **Administração Pública Coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. Cap. 10, p. 229-248.

PETERS, Brainard Guy. **O que é Governança?**. Revista do TCU, Brasil, maio/ago 2013. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A14FBD828F014FBDC7D4653727>>. Acesso em: 5 mai. 2019.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter (org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 39-74.

RADIN, Beryl A. **Os Instrumentos da Gestão Intergovernamental**. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (Org.). **Administração Pública Coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. Cap. 27, p. 597-618.

SANTOS, Kátia Paulino. **Política de qualificação profissional: avanços e perspectivas no Estado do Amapá**. Revista Eletrônica de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP, Macapá, ano 6, p. 149-163, dez. 2013. DOI <http://dx.doi.org.10.18468/pracs>. Disponível em: <https://periodicos.unifap.br/index.php/pracs>. Acesso em: 13 maio 2019.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (Minas Gerais). **UAITEC - Universidade Aberta e Integrada**. Minas Gerais, 6 mar. 2015. Disponível em: <http://www.desenvolvimento.mg.gov.br/application/projetos/projeto/74/uaitec---universidade-aberta-e-integrada>. Acesso em: 22 out. 2019.

SECRETARIA DE ESTADO DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR - SEDECTES. **Guia de ferramentas e conteúdos virtuais da nova rede CVT-MG**. Belo Horizonte, 2014.

SMITH, Andy. **Governança de Múltiplos Níveis: O que é e como pode ser estudada**. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (Org.). **Administração Pública Coletânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: ENAP, 2010. Cap. 28, p. 619-635.

UAITEC LAB. **O que é a Uaiteclab**. Disponível em: <<http://www.uaiteclab.mg.gov.br/inicio/uaitec>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

VERGARA; Sylvia Constant. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. São Paulo: Atlas, 2011 – 13. ed. 94 p.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington, D.C.: [s. n.], 1992.

Disponível em:

<http://documents.worldbank.org/curated/pt/604951468739447676/pdf/multi-page.pdf>.

Acesso em: 15 ago. 2019.

APÊNDICE A: QUESTIONÁRIO APLICADO AOS GESTORES DAS UNIDADES UAITEC

O presente questionário tem a finalidade de verificar a percepção geral dos atores envolvidos na implementação e gestão das Unidades do Projeto Uaitec acerca de seus **objetivos** e também da **relação com os demais atores**, dada a dispersão geográfica das unidades e a quantidade de diferentes partes envolvidas.

Tais informações nortearão o meu trabalho acadêmico (monografia) de conclusão de curso, cujo tema são as “Relações de Governança em Políticas Públicas” dentro do Projeto Uaitec. As informações coletadas serão exclusivamente utilizadas para fins acadêmicos e a identidade dos respondentes será preservada.

O questionário é composto de três seções e tempo de resposta aproximado é de 15 minutos.

INFORMAÇÕES GERAIS

1) **Unidade Uaitec a que você está vinculado (a):**

2) **Qual o seu papel na unidade?**

- Coordenador (a) de Apoio de Polo Presencial
- Agente Educacional Tecnológico
- Servidor (a) ou funcionário (a) da Entidade Gestora
- Estagiário (a)
- Outro: _____

3) **Há quanto tempo você atua no Projeto Uaitec?**

- Há menos de 1 ano
- Entre 1 e 2 anos
- Entre 2 e 3 anos
- Acima de 3 anos

OBJETIVOS DO PROJETO

Essa seção procura compreender os objetivos da Uaitec, e dos fatores que podem influenciar no alcance destes objetivos. As primeiras perguntas são voltadas para toda a Rede Uaitec, enquanto as últimas se direcionam para a Unidade com a qual você tem maior contato.

1) **Selecione as opções que você considerar serem objetivos da Rede Uaitec:**

- Realização de videoconferências

- Inclusão digital
- Espaço para realização de reuniões que sejam demanda da população
- Capacitação profissional
- Espaço para realização de quaisquer cursos presenciais
- Espaço para realização de reuniões de empresas e demais entidades privadas
- Espaço para realização de cursos presenciais ligados à capacitação profissional
- Ensino à distância
- Fomento à inovação e empreendedorismo
- Parcerias com entidades públicas e privadas visando desenvolvimento econômico
- Articulações políticas
- Outro: _____

2) Marque com um X aquele que você acredita ser o grau importância dos objetivos selecionados para a Rede Uaitec.

	Não acredito que este seja um objetivo da Uaitec	Sem importância	Pouco importante	Indiferente	Importante	Muito importante
Inclusão digital						
Realização de Videoconferências						
Espaço para realização de reuniões que sejam demanda da população						
Capacitação profissional						
Espaço para realização de quaisquer cursos presenciais						
Espaço para realização de reuniões de empresas e demais entidades privadas						
Espaço para realização de cursos presenciais ligados à capacitação profissional						
Ensino à distância						

Fomento à inovação e empreendedorismo						
Parcerias com entidades públicas e privadas visando desenvolvimento econômico						
Articulações políticas						

3) Em uma escala de 0 a 10, sendo 10 um atendimento pleno de todos os objetivos, como você avalia que a Rede Uaitec atende aos objetivos selecionados acima?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

4) Marque com um X as opções que você considerar serem objetivos da Unidade Uaitec em que você atua.

- Realização de videoconferências
- Inclusão digital
- Espaço para realização de reuniões que sejam demanda da população
- Capacitação profissional
- Espaço para realização de quaisquer cursos presenciais
- Espaço para realização de reuniões de empresas e demais entidades privadas
- Espaço para realização de cursos presenciais ligados à capacitação profissional
- Ensino à distância
- Fomento à inovação e empreendedorismo
- Parcerias com entidades públicas e privadas visando desenvolvimento econômico
- Articulações políticas
- Outro: _____

5) Selecione aquele que você acredita ser o grau importância dos objetivos selecionados para a Unidade Uaitec em que você atua.

	Não acredito que este seja um objetivo da UAITEC	Sem importância	Pouco importante	Indiferente	Importante	Muito importante
Inclusão digital						
Realização de Videoconferências						

Espaço para realização de reuniões que sejam demanda da população						
Capacitação profissional						
Espaço para realização de quaisquer cursos presenciais						
Espaço para realização de reuniões de empresas e demais entidades privadas						
Espaço para realização de cursos presenciais ligados à capacitação profissional						
Ensino à distância						
Fomento à inovação e empreendedorismo						
Parcerias com entidades públicas e privadas visando desenvolvimento econômico						
Articulações políticas						

6) Em uma escala de 0 a 10, sendo 10 um atendimento pleno de todos os objetivos, como você avalia que a Unidade Uaitec em que você atua atende aos objetivos selecionados acima?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
---	---	---	---	---	---	---	---	---	----

7) Deixe aqui demais observações sobre os objetivos do Projeto Uaitec:

PERCEPÇÃO SOBRE OS ATORES

Esta seção pretende explorar a relação entre os atores envolvidos no funcionamento da UAITEC, de modo a identificar como ela influencia no alcance de seus objetivos. Procure pensar em todos com quem você tem contato no seu trabalho e suas respectivas instituições.

8) Com quais atores você interage no exercício das funções ligadas à UAITEC?

- Coordenador (a) de Apoio de Polo Presencial
 Agente Educacional Tecnológico
 Servidor (a) ou demais membros (as) da Instituição Gestora (Prefeitura, Secretaria, etc.)
 Estagiários (as)
 Bolsistas de outras Uaitecs
 Outro: _____

9) Com que frequência você interage com esses atores?

	Sou este ator	Nunca	Raramente	Às vezes	Frequentemente	Sempre
Coordenador de Apoio Polo Presencial						
Agente Educacional Tecnológico						
Servidor da Instituição Gestora (prefeitura, secretaria, etc.)						
Servidores da SEDE						
Estagiário						
Bolsistas de outras Uaitecs						

10) Por quais meios você entra em contato com estes atores?

Sou este ator	E-mail	Telefone	Presencialmente	Portal Uaitec	Redes sociais	Não interajo com este ator
---------------	--------	----------	-----------------	---------------	---------------	----------------------------

Coordenador de Apoio Polo Presencial							
Agente Educacional Tecnológico							
Servidor da Instituição Gestora (prefeitura, secretaria, etc.)							
Servidores da SEDE							
Estagiário							
Bolsistas de outras Uaitecs							

11) Qual a importância desses atores para o alcance de bons resultados dentro do Projeto Uaitec?

	Sou este ator	Muito importante	Importante	Indiferente	Pouco importante	Sem importância nenhuma	Não interajo com este ator
Coordenador de Apoio Polo Presencial							
Agente Educacional Tecnológico							
Servidor da Instituição Gestora (prefeitura, secretaria, etc.)							
Servidores da SEDE							
Estagiário							
Bolsistas de outras Uaitecs							

12) Deixe aqui demais observações sobre a relação entre atores no Projeto Uaitec

APÊNDICE B: ROTEIRO DE ENTREVISTA – ATORES UAITEC

A presente entrevista faz parte do trabalho “Relações de Governança em Políticas Públicas: Uma análise do Projeto UAITEC”, realizada como Trabalho de Conclusão de Curso em Administração Pública da Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, pela aluna Giullia Mendes Carvalho de Almeida, orientada por Kamila Pagel de Oliveira.

Entrevistadora: Giullia Mendes Carvalho de Almeida

Data:

Local:

Nome:	
Profissão:	
Cargo/Atividade:	
Tempo de atuação na UAITEC:	
Tempo de atuação na Instituição:	

HISTÓRICO

1. Como surgiu a unidade em que você atua?
2. O que permaneceu e o que mudou na unidade ao longo da sua permanência?
3. Essa unidade era um CVT? O que mudou quando se tornou UAITEC? Como você avalia essa mudança?
4. As relações entre os atores envolvidos sofreram alguma alteração com a mudança do projeto?
5. Quem é o responsável por determinar as diretrizes do projeto? Como elas são repassadas para vocês e comunicadas aos demais atores?
6. O que o Projeto traz de relevante para a comunidade?

ATORES

7. Quem atua na UAITEC?
 8. Quais são os papéis e as responsabilidades desses atores? E as suas?
 9. Quais os recursos envolvidos na UAITEC? Qual a origem destes recursos?
 10. Existe uma hierarquia formal entre os atores? E informal?
 11. Qual o grau de alinhamento que você percebe entre os atores no que diz respeito a:
 - a. O objetivo da UAITEC
 - b. O público alvo da UAITEC
 - c. As atividades a serem desenvolvidas
 12. Quais os canais de comunicação utilizados entre os atores da UAITEC?
 13. Quais são os pontos positivos e negativos que você percebe na relação entre os atores envolvidos no projeto?
 14. Qual o papel do Estado em relação ao Projeto?
 15. Como você avalia o papel do Estado na condução da relação entre os atores do Projeto?
-

GESTÃO DA UAITEC

16. Quais são os instrumentos utilizados na gestão da UAITEC? Como você avalia os instrumentos em relação a sua eficácia e eficiência? Eles são suficientes?
17. Você considera que a UAITEC alcança seus objetivos? E como ela poderia melhorar?
18. Como você percebe a sociedade em relação ao projeto?
 - a. Ela entende os objetivos do projeto?
 - b. Ela atua?
 - c. Ela participa, propondo ações ou melhoras?