

Izabella Andrade Torres

**CONTINUIDADE E MUDANÇA EM UM PROCESSO DE
INOVAÇÃO ADMINISTRATIVA: O CASO DO GERAES**

Belo Horizonte
2015

Izabella Andrade Torres

CONTINUIDADE E MUDANÇA EM UM PROCESSO DE INOVAÇÃO ADMINISTRATIVA: O CASO DO GERAES

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

Área de concentração: Administração Pública.
Orientador: Prof. Dr. Mauro César da Silveira.

Belo Horizonte
2015

Torres, Izabella Andrade
T693c Continuidade e mudança em um processo de inovação
administrativa: o caso do Geraes / Izabella Andrade Torres – Belo
Horizonte, 2015.
130 p. : il.

Monografia (Curso Superior em Administração Pública) – Escola
de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João
Pinheiro.

Orientador: Mauro César da Silveira
Referência: f. 122-129

1. Administração pública – Minas Gerais. 2. Setor público – Minas
Gerais. 3. Projeto Geraes – Minas Gerais. 4. Acordo de resultados –
Minas Gerais. 5. Administração de projetos – Minas Gerais. I.
Silveira, Mauro César da. II. Título.

CDU 35(815.1)

Izabella Andrade Torres

Continuidade e mudança em um processo de inovação administrativa: o caso do GERAES

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

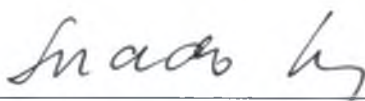
Banca Examinadora



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



Profa. Dra. Simone Cristina Dufloth, avaliadora, Fundação João Pinheiro



Prof. Dr. Leonardo Barbosa de Moraes, avaliador, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte
2015

*La vida no es la que uno vivió, sino la que uno
recuerda y cómo la recuerda para contarla.*

Gabriel García Márquez

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo compreender a evolução do escritório central de projetos do Estado de Minas Gerais sob a ótica da inovação. Criado em 2003, o GERAES representou uma inovação administrativa no setor público mineiro, por implementar a metodologia de gerenciamento de projetos no acompanhamento intensivo dos projetos estratégicos do governo. Dessa forma, a pesquisa buscou identificar as transformações mais relevantes de 2003 até 2014, bem como levantar os fatores que contribuíram para a permanência ou descontinuidade das inovações. Para isso, foi realizada uma pesquisa exploratória e qualitativa, a partir de entrevistas semi-estruturadas e análise de material bibliográfico pertinente. Por se tratar de uma análise histórica, foram priorizados os relatos e as diferentes percepções dos entrevistados, que foram entendidos como atores-chave do processo de consolidação do GERAES. Como resultados, foram identificadas inovações na forma de trabalho desempenhada pelo escritório de projetos, que sofreu adaptações em sua metodologia, sistemas e estrutura organizacional. Além disso, estruturas externas viriam a influenciar de maneira significativa, por gerarem conflitos à atuação do escritório central de projetos, como o escritório Estado para Resultados ou as Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação, ou por serem incorporadas à estrutura do GERAES, como o Acordo de Resultados e a Diretoria Central de Políticas de Otimização de Processos. Nesse caso, observou-se que houve uma sobreposição das atribuições do escritório de projetos em relação às atividades de contratualização de resultados e acompanhamento de processos. No que se refere ao ambiente de inovação do GERAES, foi apontado que prevalecem inovações incrementais e voltadas para a solução de problemas pontuais, além de serem influenciadas não somente por elementos técnicos, como também por aspectos financeiros e políticos. Por fim, percebe-se que o futuro da atuação do GERAES parece incerto, sendo necessário promover novos estudos que acompanhem seu papel neste novo contexto político.

Palavras-chave: escritório de projetos; GERAES; gerenciamento de projetos; inovação administrativa; inovação no setor público.

ABSTRACT

This study aims to understand the evolution of the project management office of the State of Minas Gerais from the perspective of innovation. Created in 2003, GERAES represented an administrative innovation in the public sector because it implemented a project management methodology in the intensive monitoring of the government's strategic projects. Thus, the study intended to identify the most important changes from 2003 to 2014 and the factors that contributed to the permanence or discontinuance of innovations. For this, an exploratory and qualitative research was conducted through semi-structured interviews and relevant bibliographic material analysis. Since this is a historical analysis, the testimonials were prioritized, as well as the different perceptions of the respondents, who were seen as key actors in the consolidation process of GERAES. As a result, innovations were identified in the form of work performed by the project office, which was adapted in its methodology, systems and organizational structure. In addition, external structures were to influence significantly, by generating conflicts in the role of the central office, such as “Estado para Resultados” office or the “Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação”, or by being incorporated into GERAES structure, such as “Acordo de Resultados” and “Diretoria Central de Políticas de Otimização de Processos”. In this case, it was observed that there was an overlap of project management office functions in relation to the other activities. In regard of GERAES innovation environment, it was pointed out prevailing incremental innovations and aimed at solving specific problems, besides of being influenced not only by technical elements, but by financial and political aspects as well. Finally, it is clear that the future of GERAES performance looks uncertain, being necessary to promote new studies that accompany their role in this new political context.

Key-words: project management office; GERAES; project management; administrative innovation; innovation in the public sector.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGEI - Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação

AMG - Assessoria de Melhoria da Gestão

AR - Acordo de Resultados

CDES - Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social

COINGE - Comitê Integrado de Gestão de Mudanças

DCMG - Diretoria Central de Modernização da Gestão

DCPOP - Diretoria Central de Políticas de Otimização de Processos

EGP - Escritório de Gerenciamento de Projetos

EGPP - Escritório de Gerenciamento de Projetos Públicos

EPM - *Enterprise Project Management*

EpR - Estado para Resultados

PMBOK - *Project Management Body of Knowledge*

PMO - *Project Management Office*

PMI - Project Management Institute

GERAES - Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado

NCGERAES - Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional

NCIAPE - Núcleo Central de Informação e Apoio às Políticas Estratégicas

PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental

SCGERAES - Superintendência Central de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado

SCPPO - Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SIGPLAN - Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

SISOR - Sistema Orçamentário

SPGF - Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças

SPLOR - Subsecretaria de Planejamento e Orçamento

SUGES - Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental

SUMIN - Superintendência Central de Modernização Institucional

UAGP - Unidade de Apoio ao Gerenciamento de Projetos

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO.....	14
2.1 Aspectos Gerais da Inovação.....	14
2.2 A Inovação no Setor Público	21
2.2.1 Peculiaridades da Inovação no Setor Público	26
3 GERENCIAMENTO DE PROJETOS NO SETOR PÚBLICO	35
3.1 Aspectos Gerais do Gerenciamento de Projetos	35
3.2 O Gerenciamento de Projetos no Setor Público	42
3.2.1 O Gerenciamento de Projetos como Inovação no Setor Público e Isomorfismo	46
4 METODOLOGIA	49
5 CONTINUIDADE E MUDANÇA EM UM PROCESSO DE INOVAÇÃO ADMINISTRATIVA: O CASO DO GERAES	55
5.1 A Implantação do Escritório de Projetos.....	56
5.2 Metodologia, Sistemas e Organização do Trabalho	67
5.3 GERAES e Estruturas Externas	81
5.3.1 GERAES e Estado para Resultados	81
5.3.2 GERAES e Acordo de Resultados	88
5.3.3 GERAES e Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação (AGEIs).....	93
5.3.4 GERAES e Gestão de Processos.....	97
5.4 O Ambiente de Inovação do GERAES.....	104
5.5 Apontamentos Relevantes	113
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	117
REFERÊNCIAS.....	122
APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista	130

1 INTRODUÇÃO

Buscando acompanhar os processos de transformação que ocorrem de forma cada vez mais dinâmica na sociedade contemporânea, as organizações têm percebido a necessidade de inovarem. A inovação nas organizações pode ser usada para promover a melhoria em seus produtos e serviços, representando, de certo modo, as mudanças que ocorrem no mundo. “Para Herzog (1991), mudança no contexto organizacional engloba alterações fundamentais no comportamento humano, nos padrões de trabalho e nos valores em resposta a modificações ou antecipando alterações estratégicas, de recursos ou de tecnologia” (WOOD JR., 2009, p. 7).

A inovação, conforme aponta Farah (2014), configura-se como uma resposta a um desafio ou problema, que busca propor um repertório de componentes como alternativa para lidar com aquela dificuldade e que pode ter utilidade a outros atores – não no sentido prescritivo, como ocorre na implantação de modelos de melhores práticas, mas de uma maneira mais construtiva, agregando alternativas possibilitadas pelo contexto em que se dá a solução inovadora. Assim, a inovação está relacionada tanto a uma maneira de enfrentar novos problemas como a um novo modo de responder a velhas questões. Nesta perspectiva, acrescenta-se ainda que essa resposta específica a um problema “[...] não é vista como uma solução fechada e completa, pronta para ser transferida para outras localidades, mas, sim, como algo em processo de transformação” (FARAH, 2014, p. 113). Portanto, trata-se de um processo de fato, havendo, a partir de sua proposição, revisões constantes, reformulações e alterações, surgindo dessa interação novos componentes, o aprimoramento de alguns e a extinção de outros, de modo a contribuir para a melhoria contínua da inovação. Dessa forma, entende-se a inovação como resultante “[...] de um processo de criação coletiva que não se encerra com sua adoção em determinado local (original), sendo antes uma solução aberta, para cuja construção contribuem todos os que a adotam, por meio de mudanças incrementais e constantes” (FARAH, 2014, p. 114).

Outro fator relevante a ser considerado quando se analisa a questão da inovação refere-se ao contexto em que estão inseridas as proposições inovativas. Conforme apresentam Brugué, Blanco e Boada (2014), em um processo de inovação, a técnica refere-se a somente um dos fatores que possibilitam seu sucesso, sendo o contexto e suas características tão importantes quanto a tecnologia empregada. Assim, uma organização, quando inserida em um contexto de

maior potencial inovador, se vê impulsionada a inovar para obter ganhos de produtividade, reduzir custos, melhorar a qualidade dos produtos e serviços e garantir competitividade, no caso das empresas privadas, ou para melhorar o desempenho e a efetividade de seus serviços, como é passível de ocorrer no setor público. E como esses resultados são temporários – podendo durar mais ou menos de acordo com o entorno – os dirigentes das organizações precisam compreender a inovação como um fenômeno contínuo; uma jornada instável e imprevisível em busca de “[...] novos produtos, serviços, processos e rotinas, adaptando-se às mudanças econômicas e setoriais e visando a oportunidades até então inexploradas” (ARRUDA; ROSSI; SAVAGET, 2010, p. 4). Quando se trata da inovação no setor público em especial, tem-se que, além de buscar o aperfeiçoamento dos bens e serviços ofertados à sociedade, esta também precisa propor a reinvenção ou renovação da própria máquina, no sentido de repensar o modo de trabalho do Estado e de suas ferramentas.

Em suma, um dos grandes desafios da administração pública atual é justamente a proposição das iniciativas inovadoras em gestão no intuito de aprimorar o papel estratégico do Estado, garantindo não somente a melhoria do ambiente de negócios e o desenvolvimento econômico, por meio de ferramentas tradicionais, como também introduzindo mecanismos modernos, inovadores, que proporcionem maior participação da sociedade, transparência e celeridade no funcionamento da máquina pública (MORAES, 2010, p. 2).

Em relação aos seus elementos característicos, Moraes (2010, p. 2) apresenta a inovação como “[...] uma maneira nova de fazer algo, seja por mudanças substanciais ou incrementais”, que podem envolver o uso da tecnologia da informação e o aprimoramento dos mecanismos de governança, bem como a profissionalização do funcionalismo público.

A inovação, portanto, se refere à aplicação do conhecimento para alcançar um objetivo ou resultado. Trata-se de um processo de aprendizagem, ao longo do qual são gerados novos conhecimentos e novas aplicações desses conhecimentos, em um movimento contínuo. Sobre isso também escrevem Brugué, Blanco e Boada (2014), que ressaltam a necessidade de se inovar constantemente e de se repensar a própria inovação. Em políticas públicas, essa é uma questão relevante, de se questionar o tempo todo o que está sendo feito, para que a inovação não seja uma mera “operação cosmética”, mas uma atividade que combine preocupações operacionais com reflexões sobre seu conteúdo; preocupações substantivas.

No que se refere à Administração Pública, sua atuação ocorre por meio dos governos eleitos e seus programas, que se subdividem em projetos e atividades. Esses programas (projetos e atividades) são custeados com recursos públicos, fato este que já determina que sua execução

e seu acompanhamento sejam diferentes do gerenciamento no setor privado. Além disso, os projetos públicos não são motivados pela possibilidade de retorno financeiro, já que buscam um fim social, envolvendo riscos, dificuldades e múltiplos agentes interessados. Portanto, ainda que sejam financeiramente inviáveis ou apresentem complicadores, esses projetos são realizados e necessitam de tratamento diferenciado no que tange à gestão.

Desse modo, tem-se que, no setor público, a atuação das organizações envolve uma série de especificidades em relação às empresas privadas. E tendo em vista que suas ações são promovidas em grande parte por meio de projetos, os escritórios de projetos são trazidos da área privada e adaptados ao setor público como uma proposta inovadora que busca lidar com tais particularidades. A prática do gerenciamento de projetos propõe-se a trazer mais eficiência, qualidade e economia de recursos às organizações na atualidade. Os projetos, por se referirem a empreendimentos únicos, são instrumentos considerados fundamentais para as mudanças e para a geração de novos produtos e serviços para a sociedade. Nesse sentido, tendo como objetivos a melhoria dos serviços e apoio à implementação da estratégia, vários escritórios de gerenciamento de projetos foram criados em organizações públicas brasileiras, bem como em Minas Gerais, desde a última década (MOUTINHO, 2012).

De acordo com o Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos, ou *Project Management Body of Knowledge*, PMBOK – que consolida as melhores práticas em gestão de projetos – um projeto refere-se a “[...] um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado exclusivo”, podendo também gerar uma melhoria na própria linha de produção ou no processo de execução de um serviço (PMI, 2013, p. 2). “Um escritório de gerenciamento de projetos (EGP, ou em inglês PMO¹) é uma estrutura organizacional que padroniza os processos de governança relacionados a projetos, e facilita o compartilhamento de recursos, metodologias, ferramentas, e técnicas” (PMI, 2013, p. 11). As responsabilidades de um EGP podem variar dependendo do propósito de sua criação e do contexto organizacional, mas este se destaca por dispor do conhecimento sobre gestão de projetos da entidade, além de apoiar o planejamento e a implementação da estratégia. Acrescenta-se ainda que os ganhos de um escritório de projetos para a organização tendem a aumentar com a experiência adquirida ao longo do tempo, consolidando-se uma cultura de projetos entre seus membros. De modo complementar, destacam-se também, como benefícios do escritório de projetos, a tomada de decisões baseadas na organização como um todo, a

¹ *Project Management Office.*

melhoria da capacidade de alocar os recursos e operações mais eficientes e eficazes (KERZNER, 2006).

No contexto da Nova Gestão Pública e da Reforma Gerencial, iniciada no Brasil em 1995, surgem esforços de flexibilizar o Estado e orientá-lo para o cumprimento de resultados. Configura-se então o fortalecimento da administração gerencial no país, que busca, amparado pelo ideário da eficiência, resolver os problemas da administração burocrática no governo federal e nos governos subnacionais (COSTA, 2008). Seguindo essa tendência, em julho de 2003, o Governo do Estado de Minas Gerais criou um escritório central de resultados em projetos – no que foi chamado GERAES (Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado), que evoluiu para NCGERAES (Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional) até 2014, vinculado à Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental (SUGES) da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG). De acordo com Vilhena et al. (2006), o escritório de projetos foi implementado como uma tentativa de aprimorar a gestão e aumentar a capacidade do Estado de atender as necessidades dos cidadãos, uma vez que o gerenciamento de projetos permite que os recursos disponíveis sejam alocados de modo mais eficiente e eficaz. Ou seja, a criação do GERAES foi uma das medidas de ajuste propostas pelo Choque de Gestão a partir de 2003, juntamente com ações fiscais e de contingenciamento de despesas.

O GERAES incorpora técnicas de gerenciamento de projetos para apoio na realização das estratégias e introduz mecanismos de incentivo ao alcance das metas desses projetos. Adota ferramentas gerenciais que vão desde um simples suporte aos projetos estruturadores até o gerenciamento de recursos orçamentários e financeiros e padronização de processos (MINAS GERAIS apud COSTA, 2008, p. 32).

Assim, o escritório GERAES foi implantado em 2003 no contexto de Reforma do Estado e modernização da gestão pública de Minas Gerais. Foi criado com o objetivo de ser um escritório corporativo, ou seja, para atender às Secretarias de Estado e apoiar a alta administração, composto – à época – por 31 projetos estruturadores, que seriam catalisadores do desenvolvimento, prioritários, de alta visibilidade e fluxo orçamentário especial. Da mesma forma, o gerenciamento desses projetos também se daria sob um processo diferenciado e intensivo. Sabendo-se das especificidades que envolvem os projetos no setor público, o GERAES teve que promover adaptações em sua própria estrutura interna e nos seus processos de trabalho para acompanharem os projetos estratégicos a que se propuseram. Isso quer dizer que, para que o escritório central tenha conseguido se consolidar ao longo do tempo, a mudança organizacional e a inovação se fizeram imprescindíveis. Visto isso, na

inexistência de pesquisas que tenham se debruçado sobre essa questão, justifica-se a relevância de um estudo sobre a evolução histórica do GERAES e a percepção dos atores envolvidos nesse processo.

Nesse sentido, o escritório surge como consequência de uma inovação administrativa no setor público, ocorrendo, a partir de sua implementação, mudanças e adaptações ao longo de sua existência. Portanto, para este trabalho, tem-se o seguinte problema: *analisando-se o caso do GERAES e procurando entender seu processo de continuidade e descontinuidade, quais são os fatores que interferem no ciclo de vida de uma inovação administrativa no setor público?*

Como objetivos, busca-se compreender como se deram as mudanças nas ferramentas e metodologias de trabalho do GERAES durante o período de 2003 a 2014, além de verificar quais fatores interferiram no seu ciclo de vida e como transcorreu o processo sob o enfoque da inovação. Espera-se ainda contribuir para o enriquecimento do tema da inovação no setor público e em Minas Gerais, por meio da análise das mudanças em um processo de inovação administrativa, o GERAES, e que fatores interferem nesse percurso inovativo.

Quanto aos objetivos específicos, esta pesquisa propõe-se a:

- Identificar as transformações mais significativas que ocorreram no período da criação do escritório central de projetos de Minas Gerais até o momento presente (2003-2014) no tocante à inovação;
- Compreender o contexto em que se deram essas modificações, buscando analisar os elementos envolvidos nas mudanças apontadas e verificando a ocorrência de rupturas totais ou reciclagem;
- Verificar a duração das mudanças, observando, a partir disso, as permanências e as descontinuidades em um processo de inovação.

Assim, este trabalho se pretende a investigar as peculiaridades da jornada de inovação do GERAES, bem como a compreender seu processo de consolidação e adaptação ao longo do seu período de existência.

2 INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

Com o intuito de compreender como se deu a trajetória do escritório central de projetos do Estado de Minas Gerais – o GERAES – sob o prisma da inovação, faz-se necessário aprofundar os conceitos de “inovação” e de “escritório de projetos”, sendo este entendido como parte do gerenciamento de projetos no setor público. Assim, foi possível estabelecer parâmetros e características a serem identificadas durante o desenvolvimento da pesquisa, para o qual esta revisão bibliográfica serviu como base. Como se tratam de temas ainda pouco explorados no setor público, foram incorporados também, para fins deste trabalho, conceitos utilizados pelo meio empresarial – sem, contudo, esgotar os diferentes entendimentos existentes.

A temática da inovação tem ocupado um espaço cada vez mais importante não apenas no setor privado, como também nas organizações públicas. Por seu caráter altamente dinâmico, a sociedade contemporânea apresenta transformações constantes que exigem respostas tempestivas e serviços que acompanhem a complexidade de suas demandas. Contudo, apesar de ser um conceito muito utilizado atualmente como parte da solução a situações diversas em organizações privadas e públicas, “inovação” não constitui um termo consensual no meio acadêmico, principalmente quanto à inovação no setor público. Cabe, portanto, analisar brevemente como o tema vem sendo discutido e os significados atribuídos a ele para diferentes autores.

2.1 Aspectos Gerais da Inovação

A inovação, segundo Motta (1995), se apresenta como um conceito geralmente de caráter positivo, por implicar que algo melhor pode acontecer. Dessa forma, em sua faceta simbólica, a inovação representa uma esperança em relação às possibilidades futuras. Quando se trata do âmbito organizacional, a inovação se refere a algo mais específico e essencialmente coletivo, uma vez que altera valores, crenças, hábitos e interesses de indivíduos e grupos. Traduz-se em algo coletivo, na medida em que a geração das ideias pode ocorrer de forma individual, mas a aceitação e a institucionalização das ideias constitui um processo promovido pelo grupo, exigindo a mobilização dos recursos organizacionais.

Em termos conceituais, de acordo com o Manual de Oslo (2004, p. 56), que traz diretrizes para a coleta e análise de dados em pesquisas sobre o tema, uma inovação

[...] é a implementação de um produto (bem ou serviço) novo ou significativamente melhorado, ou um processo, ou um novo método de *marketing*, ou um novo método organizacional nas práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas.

Destaca-se, nesse documento, que o requisito para caracterizar a inovação relaciona-se ao fato do produto, processo ou método organizacional ser novo (ou melhorado) *para a organização*. Ou seja, pode se referir a algo completamente pioneiro no ambiente externo ou simplesmente uma novidade para aquela organização em si. Além disso, o manual identifica quatro tipos de inovação: de produto, de processo, de *marketing* e organizacional. A inovação de produto refere-se à introdução de um bem ou serviço novo ou significativamente melhorado dentre o que é produzido pela organização. Em seguida, a inovação de processo está relacionada à implementação de um novo método de produção ou distribuição, incluindo “mudanças significativas em técnicas, equipamentos e/ou *softwares*” (MANUAL DE OSLO, 2004, p. 58). A inovação de *marketing* surge como resposta à demanda dos consumidores ou usuários de serviços, na medida em que a organização amplia os ramos de atuação ou reposiciona seus produtos por meio de novas estratégias de *marketing*. Finalmente, a inovação organizacional, especialmente importante para este trabalho, visa à melhoria do desempenho, uma vez que implementa novos métodos na rotina e nos procedimentos da organização, bem como na estruturação do local de trabalho e nas relações externas. O que a distingue das outras mudanças organizacionais é a introdução de “um método organizacional (em práticas de negócios, na organização do local de trabalho ou nas relações externas) que não tenha sido usado anteriormente na empresa e que seja o resultado de decisões estratégicas tomadas pela gerência” (MANUAL DE OSLO, 2004, p. 62).

Ainda sobre o conceito de inovação, cita-se a vasta contribuição de Schumpeter, reconhecido como um dos primeiros teóricos que caracterizaram a inovação como fator relevante ao desenvolvimento do capitalismo. Como destacou Schumpeter (1984 apud ARRUDA; ROSSI; SAVAGET, 2010, p. 4), a inovação, a partir do século XX, deixa de ser algo espontâneo proveniente “[...] de dons individuais, experimentos de baixa escala ou observação direta” e passa a representar um aspecto primordial às organizações, especialmente às empresas privadas, devendo ser gerido como tal. O teórico ressalta também a importância do uso e da obtenção de resultados de uma prática para identificá-la como inovação. Diferencia-se da

invenção, portanto, uma vez que “inovação não é invenção, tampouco criatividade. Invenção é a criação de novas tecnologias, processos e produtos cuja base de avaliação da novidade é o conhecimento, não sua aplicação comercial e sua geração de resultado, ao contrário da inovação” (SCHUMPETER, 1982, 1984 apud ARRUDA; ROSSI; SAVAGET, 2010, p. 17).

Motta (1995) reforça o aspecto instrumental da inovação organizacional e apresenta-a como algo que modifica hábitos, crenças e interesses de indivíduos e grupos. Para o autor, a inovação está ligada à proposta de uma mudança considerada benéfica para a organização. Nesse sentido, assim como em Schumpeter, se distingue da invenção, já que esta representa simplesmente uma ideia nova ou descoberta, não necessariamente aplicável àquela realidade. “A inovação constitui-se, portanto, no *uso prático* de uma descoberta ou invenção, que provoca mudanças positivas na organização” (MOTTA, 1995, p. 229, grifo nosso).

No entanto, apesar da importância do conceito apresentado por Schumpeter, há que se destacar que o significado de inovação encontra-se em constante evolução (HALVORSEN, 2005). Esse é um dos motivos pelos quais abordar as questões relativas à inovação constitui uma tarefa complexa, englobando visões diversas. Se as primeiras conceituações sobre o termo, como a de Schumpeter, se restringiam às novidades em produtos e processos com aplicação comercial, com o passar do tempo foi se ampliando o entendimento, no sentido de incorporar inovações organizacionais, institucionais, políticas, sociais e a própria inovação no setor público.

É importante observar que os autores contemporâneos – em especial os neo-schumpeterianos – ampliaram o conceito de inovação, caracterizando-a nas organizações quanto ao impacto que as iniciativas inovadoras provocam no entorno em que são aplicadas, podendo ser consideradas como inovações radicais ou incrementais. “Este arcabouço ampliado considera as novas combinações resultantes de ajustes contínuos como processos inovativos” (PINHO, 2006, p. 187). Dessa maneira, a mudança incremental também constitui um tipo de inovação e refere-se à introdução de pequenas alterações na organização como um todo ou em partes dela, de forma moderada e duradoura. Propõem novas combinações sem, no entanto, alterar a estrutura. Como complementam Arruda, Rossi e Savaget (2010), as inovações incrementais geram contribuições marginais a partir de oportunidades fortemente sinalizadas. Por outro lado, a mudança radical pressupõe uma transformação revolucionária, pensada a partir de sinais fracos e informações vagas, que apresenta impactos no curto e – principalmente – no longo prazo, havendo uma ruptura no percurso natural da organização. As inovações radicais

geram novos produtos ou processos e alteram substancialmente os ambientes interno e externo da organização, com o objetivo de evitar sua extinção ou reagir à decadência de seus sistemas. Requerem, contudo, alta tolerância a fracassos e flexibilidade devido ao seu maior grau de incerteza.

Sobre as inovações radicais, Motta (1995) defende que essas mudanças são mais esporádicas e exigem um amplo conhecimento das condições internas e externas, diagnóstico esse que pode ser caro e difícil de se realizar. Para o autor, “mudanças radicais e profundas devem ser realizadas somente quando já não há alternativa, pois seu sucesso é em geral raro e muito menor do que quando se acumula um conjunto de pequenas mudanças” (MOTTA, 1995, p. 249). Além disso, quanto maior o escopo da inovação, maiores são os riscos, sendo menos previsíveis suas consequências e seus efeitos no sistema organizacional como um todo.

Ainda no que se refere à classificação da inovação, Mattos e Guimarães (2005) utilizam três tipos para diferenciá-la: a inovação incremental, a radical e a fundamental. As duas primeiras já foram vistas anteriormente, conforme outros autores, e coincidem quanto ao significado. Já o terceiro tipo, a inovação fundamental, “ocorre quando o impacto da inovação for de tal natureza que possibilita o desenvolvimento de muitas outras inovações” (MATTOS; GUIMARÃES, 2005, p. 23). Isso será tratado mais adiante, conforme a teoria de Moore (2002) para a inovação no setor público, que também afirma que algumas inovações geram segundas ou terceiras inovações, por desencadearem processos de aprendizagem pela própria iniciativa de se implementar uma inovação.

Acrescentam-se, como tipologias aplicáveis, as inovações *top-down* e as *bottom-up*, conforme apresentadas por Halvorsen (2005). As primeiras referem-se aos processos inovativos iniciados por organizações ou instituições superiores, no âmbito externo, ou pela alta gerência, representando um fluxo de cima para baixo na hierarquia. Já a segunda se relaciona à ideia oposta, partindo a inovação de servidores de baixa hierarquia ou de gerências médias. Outra tipologia destacada por esse autor, além das inovações radicais e incrementais, classifica as inovações como voltadas para necessidades ou para o aumento da eficiência. Ou seja, um tipo surge como resposta a algum problema específico, enquanto o segundo busca tornar mais eficientes os bens, serviços e processos correntes da organização.

Quanto ao ciclo de inovação, de acordo com Freire (2000 apud SERRA; FIATES; ALPERSTEDT, 2007), um processo de inovação passa por algumas fases. Dessa forma, o

processo parte das oportunidades detectadas no ambiente, alimentando a geração de ideias e, em seguida, procedendo com o desenvolvimento das ideias selecionadas e teste dos protótipos. Finalmente, tem-se a introdução do produto, serviço ou processo no mercado e a difusão. Administrar essas atividades do ciclo de uma inovação pode representar uma trajetória sequencial ou não, podendo se ocorrer com sobreposição ou integração de fases e, até mesmo, de forma caótica – conforme conceitua o autor, que propõe os quatro modelos para administração do ciclo inovativo: modelo sequencial, sobreposto, integrado e caótico. Já Ferrão (2002) reconhece como fases do ciclo da inovação, além da produção e da difusão, a adaptação de novos conhecimentos, sendo esta última valorizada pelo enfoque sistêmico da inovação. Esse novo entendimento enfatiza, assim, a maneira como as organizações combinam os diferentes tipos de conhecimento e informação, bem como suas fontes, com o objetivo de produzirem novos conhecimentos e inovar.

Nesse sentido, dentre as oportunidades de inovação, segundo Mattos e Guimarães (2005), estão: a inadequação de um processo básico antes considerado natural, mudanças na percepção dos atores de uma organização e mudanças no nível de consciência – causadas por novos conhecimentos. Os autores acrescentam que, quando se fala em inovação, muitos a associam com suas formas mais arriscadas, relacionadas a descobertas baseadas na ciência. Existiria, assim, certo encanto pela pesquisa e desenvolvimento. No entanto, de acordo com Mattos e Guimarães (2005), vale lembrar que a tecnologia não se configura como a única fonte de inovação. Trata-se de um mecanismo importante, mas o processo inovativo está mais relacionado às mudanças no modo de pensar e entender uma organização e seu entorno que à mera introdução de uma ferramenta tecnológica. Dessa forma, “reconfigurar e oferecer diferentes combinações de características é uma maneira poderosa de inovar, a qual não envolve necessariamente tecnologia ou pesquisa” (MATTOS; GUIMARÃES, 2005, p. 94). Assim, nem sempre as inovações estão relacionadas com novos conhecimentos científicos e tecnológicos, havendo também formas mais fáceis e mais rápidas de inovar. Para que a inovação ocorra, Mattos e Guimarães (2005) apontam a necessidade de um fluxo de informações internas e externas à organização, além da receptividade às mudanças e disponibilidade de capital. Mais que recursos técnicos ou financeiros, a inovação requer aprendizagem, por se tratar de um processo durante o qual são gerados conhecimentos. No ambiente inovativo, as ideias proliferam à medida em que se dá a prática da inovação, sendo os fracassos ou retrocessos parte do processo (VAN DE VEN, 1999 apud ARRUDA; ROSSI; SAVAGET, 2010).

Sobre a importância da tolerância ao novo e às mudanças para que ocorram processos inovativos na organização, aponta-se que “para uma nova solução se tornar uma inovação, não é necessário, apenas, que essa solução seja eficaz. É necessário também que seja assimilada e adotada por um grupo social” (MATTOS; GUIMARÃES, 2005, p. 9). Ainda de acordo com os autores, essa questão constitui um dos principais obstáculos ao desenvolvimento de inovações. Ou seja, um fator relevante à propensão a inovar em uma organização refere-se à cultura e ao clima organizacional. Os valores coletivos imbuídos nos colaboradores e os estímulos à inovação podem formar um ambiente favorável, da mesma maneira que, caso a cultura organizacional não seja propícia à inovação, mudar essa rede de comportamentos e crenças constitui uma tarefa desafiadora. Nesse sentido, é preciso destacar a importância “e os impactos das especificidades da cultura organizacional na conformação do processo de inovação, assim como a dificuldade de moldar um elemento tão subjetivo e dinâmico para atender os objetivos estratégicos” (ARRUDA; ROSSI; SAVAGET, 2010, p. 14).

Além disso, acrescenta-se que na maioria das vezes as lideranças representam um papel fundamental na medida em que forem capazes de reconhecer os momentos de crise ou oportunidade e propor respostas apropriadas. Com a influência constante das mudanças na sociedade, os dirigentes das organizações precisam promover adaptações de modo a manter ou melhorar a eficácia organizacional. Para isso, Moura (1978) aponta algumas dessas adequações importantes, como a atitude permanente de análise do meio, já que as organizações são sistemas abertos. Além disso, é necessário o incentivo contínuo à flexibilidade e à dinamicidade dos processos decisórios, ao desenvolvimento das pessoas de forma integrada ao crescimento organizacional e à gestão de conflitos provenientes do choque entre valores diferentes dos indivíduos que a compõem. Existem, portanto, pressões ou estímulos internos e externos à mudança, vindo tanto de variações do meio, como da inadequação dos processos:

A empresa, do mesmo modo, terá constante necessidade de manter-se adaptada internamente, sem comprometer sua adaptação exterior. Internamente, isso se traduz na eficiência dos processos, uma relação entre esforço e resultados obtidos. Externamente, isso se traduz em eficácia, a qualidade dos resultados obtidos face às exigências dos problemas enfrentados (MOURA, 1978, p. 29).

Dessa forma, para acompanhar as mudanças no contexto interno e externo, surge a necessidade de adaptar estruturas e processos. Por força da evolução, à medida que as funções

na organização se modificam ou se tornam flexíveis, a organização precisa ser capaz de responder adequadamente, evitando que suas estruturas se tornem obstáculos à obtenção de seus resultados. Assim, “um grande desafio das organizações é possuir uma capacidade ambidestra: desenvolver e gerenciar dois tipos diferentes de inovação, as incrementais, geralmente orientadas para o curto e médio prazo, e as radicais, voltadas ao longo prazo” (TIDD; BESSANT; PAVITT, 2008 apud ARRUDA; ROSSI; SAVAGET, 2010, p. 18). Além disso, é importante ressaltar que a inovação encontra-se, de maneira frequente, amparada pela alta administração e integrada ao processo decisório, modificando não somente a estrutura da organização mas também incentivando mudanças nos comportamentos e na cultura organizacional.

Inclusive, conforme mencionado anteriormente, deve-se salientar que as questões relativas à cultura e ao comportamento dos colaboradores de uma organização podem representar obstáculos à implementação de inovações. O desenvolvimento e a implantação de uma iniciativa inovadora encontram dificuldades na medida que, conforme aponta Moura (1978), não encontram na organização certa receptividade e permeabilidade necessárias às mudanças, que permitam ao sistema adotar novos comportamentos, novas práticas, novos modos de fazer etc. Muitas vezes, a inovação enfrenta a resistência de grupos e indivíduos, já que estes se apoiam no que está consolidado na organização, pela instabilidade causada pela ameaça de ter que abandonar determinado sistema e seguir um outro, incerto. Assim, uma cultura organizacional mais rígida, além de determinações estruturais, como uma dinâmica de trabalho muito definida, compõem um contexto que não favorecem a expressão inovativa dos atores envolvidos.

Portanto, para a implementação das mudanças, é necessário um ambiente favorável, já que a inovação introduz riscos na organização, ameaçando as práticas e os valores já existentes. Dessa forma, requer uma revisão ou um realinhamento de concepções, constituindo um processo de aculturação, no sentido de que conceitos são desconstruídos e novos valores são aprendidos. Não se trata portanto de um movimento meramente tecnológico ou estrutural. “Os indivíduos precisam de tempo para compreender, adquirir e praticar novas habilidades, bem como para se adaptar às novas condições de trabalho impostas pela mudança” (MOTTA, 1995, p. 238). Além disso, implementar uma inovação configura-se como consequência de uma decisão dos dirigentes de uma organização e não fruto do acaso. O mesmo se pode dizer

sobre a continuidade do processo inovativo, que também precisa ser incentivado pela alta administração.

2.2 A Inovação no Setor Público

O tema da inovação no setor público constitui uma área ainda incipiente no Brasil, tanto no que se refere às pesquisas acadêmicas, como em relação à aplicação nas práticas das organizações estatais (MORAES, 2010). Como a atuação do Estado apresenta peculiaridades em relação ao setor privado, compreender os processos de inovação no setor público também requer que se analisem diferentes variáveis – apesar da contribuição significativa dos estudos sobre as empresas privadas para o campo da inovação em organizações públicas. Cabe lembrar, conforme apontado por Farah (2014), que a inovação não está limitada a um conceito em voga que possa ser considerado passageiro – apesar de muitas vezes ser citado como solução rápida para qualquer questão. A necessidade de inovar no setor público surge da existência e da permanência de problemas na sociedade que precisam ser superados e do reconhecimento quanto à insuficiência das intervenções já promovidas em atender tais demandas. Além disso, deve-se pontuar que, constantemente, é exigido do Estado que este seja capaz de gerir os recursos da sociedade de forma eficiente, eficaz e transparente.

Schwella (2005) afirma que o ambiente externo das organizações públicas na sociedade contemporânea se mostra turbulento, complexo e, até mesmo, hostil. Isso ocorre, segundo o autor, pela variedade de fenômenos ocasionados pela globalização, além da crescente complexidade dos problemas públicos com que os governos têm que lidar. Dentre esses desafios, estão, por exemplo, a desigualdade social, a luta pela equidade de gênero e pela diversidade cultural, bem como a necessidade de boa governança, transparência e aumento da capacidade dos governos locais. As reformas administrativas foram vistas, assim, como tentativas – hoje reconhecidas como insuficientes – de responder a essas condições. Tais desafios contemporâneos passam a exigir um enfoque na inovação, em alternativas que gerem valor para os indivíduos, para as organizações ou para a sociedade como um todo.

Jacobi e Pinho (2006) complementam que a inovação no setor público permite que se alcancem novos patamares de atuação do Estado, podendo se estabelecer níveis mais elevados na qualidade dos serviços prestados e nos meios da administração. As inovações podem alterar as formas de trabalho e repercutir nos serviços públicos, além de seu potencial para ampliar o acesso e a participação popular à gestão. Trata-se, portanto, de um conceito

abrangente, que engloba tanto as questões relativas a processos administrativos como políticos, incidindo sobre métodos, técnicas, sistemas, estruturas, bem como em valores, relações sociais, processos decisórios e nas formas de gestão e provisão dos serviços públicos. Dessa forma, além de se pensar na noção instrumental da inovação como um produto ou serviço novo ou significativamente modificado, bem como uma nova maneira de se produzir um bem ou serviço, a inovação trazida para o âmbito da Administração Pública incorpora outras preocupações, questionando a atuação do próprio Estado.

Com o intuito de apresentar uma conceituação ampla para a inovação no setor público, Halvorsen (2005) aborda cinco dimensões para defini-la. A primeira dimensão refere-se às inovações que promovem alterações nas características e no formato dos bens e serviços públicos, bem como no processo de produção desses bens e serviços. Isso inclui tanto o desenvolvimento, como o uso e a adaptação de tecnologias. Em seguida, têm-se as inovações na entrega, que envolvem maneiras novas ou modificadas de resolver problemas e entregar os produtos e os serviços das políticas públicas, alterando, inclusive, a forma de interação entre o Estado e os cidadãos no atendimento dessas demandas. Já a terceira dimensão, particularmente importante para este trabalho, diz respeito às inovações administrativas e organizacionais, representando as formas, novas ou alteradas, de uma organização realizar suas atividades. Outra inovação relevante está ligada às mudanças conceituais na missão, nos valores, objetivos e na estratégia das organizações, implicando em mudanças no entendimento sobre as políticas públicas e sobre a própria atuação estatal. Cabe ressaltar que esse tipo de inovação gera impactos no processo de aprendizado da organização, por alterar as bases teóricas sobre as quais são construídas suas atividades, bem como modifica as relações com a sociedade. Por fim, a quinta dimensão apresentada por Halvorsen (2005) se refere às inovações nos modos de interagir com outras organizações, entendidas de forma sistêmica.

Ao tratar da inovação no setor público, Moore (2002) utiliza uma classificação diferenciada para os tipos de inovação, definindo-a como inovação política ou programática; administrativa; e estratégica. A inovação política ou programática relaciona-se aos novos meios de utilização dos recursos organizacionais para atingir seus objetivos e cumprir a missão global da organização, estando ligada, portanto, às mudanças nas políticas públicas. Em seguida, a inovação administrativa envolve novos métodos para organizar e controlar as ações da organização, representando novos sistemas de execução, avaliação e métodos de trabalho. Por fim, a inovação estratégica busca a redefinição dos propósitos ou das

tecnologias centrais de uma organização, resultantes de mudanças no modo de pensar e entender as políticas públicas. Moore (2002) destaca que os tipos citados de inovações encontram-se relacionados de forma significativa, uma vez que uma inovação estratégica – que poderia ser entendida como a mais radical em seus resultados para a sociedade – requer diversas inovações programáticas e administrativas para obter êxito. Enfatiza-se que, na verdade, os dirigentes de uma organização pública não podem promover essa transposição estratégica de maneira instantânea. Portanto, para o autor, tem-se que “como corolário, as inovações programáticas e administrativas representam o verdadeiro rumo da mudança estratégica” (MOORE, 2002, p. 335).

Queiroz e Ckagnazaroff (2010) agregam à discussão sobre inovação no setor público ao destacarem a diferenciação feita por Matos (1988 apud QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010) para tratar a questão da modernização na administração pública. Sobre isso, o autor considera que existe o conceito de modernização organizacional e o conceito de modernização administrativa. A modernização organizacional, ligada aos preceitos teóricos da mudança social, refere-se a um processo mais amplo e complexo, envolvendo “[...] dimensões políticas e educacionais, que são desenvolvidas de forma constante nas organizações sociais, com o intuito de provocar transformações nas relações de trabalho e de poder (democratização), nos custos e nos resultados organizacionais” (MATOS, 1988 apud QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010, p. 4). Já a inovação administrativa estaria relacionada às mudanças estruturais na organização, como normas, procedimentos e rotinas. Trata-se, portanto, de mudanças de caráter mais pontual, que não se propõem a provocar grandes rupturas nas relações sociais. Tendo isso em vista, Matos (1988 apud QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010) ressalta que a inovação no setor público, para ser efetiva, deve considerar os elementos da modernização organizacional, indo além das modificações que só acontecem no âmbito administrativo ou normativo.

Queiroz e Ckagnazaroff (2010) entendem que uma modernização na Administração Pública passa por um processo de mudança organizacional. Dentre os aspectos envolvidos por esse conceito estão, como define Motta (2001 apud QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010), a mudança entendida como um compromisso ideológico; a mudança fruto de uma necessidade imposta pelo ambiente; a mudança resultante de uma análise crítica da realidade e a mudança como processo de transformação social ou individual. A partir desse ponto de vista, o autor estabelece seis dimensões em que pode ocorrer a inovação, sendo elas: a estratégica, a

estrutural, a tecnológica, a humana, a cultural e a política. A dimensão estratégica enfatiza a racionalidade e estabelece que a mudança se dá por meio de uma redefinição da missão, objetivos e formas da organização atuar. No que se refere ao aspecto estrutural, que se baseia no princípio da hierarquia, uma mudança estaria relacionada à distribuição formal da autoridade e da responsabilidade. Em seguida, tem-se que a perspectiva tecnológica reflete transformações intelectuais e materiais, enquanto a perspectiva humana se volta para as mudanças no modo dos indivíduos participarem da organização, bem como em seus comportamentos e suas ações. A dimensão cultural, diferentemente da anterior, enfoca na questão coletiva, ou seja, na interação dos grupos, seus valores, hábitos, símbolos, crenças e no que é construído socialmente. Por fim, o aspecto político da mudança relaciona-se às alterações nas estruturas de poder que vigoram nas organizações.

Acrescenta-se a essa conceituação multidimensional da mudança organizacional feita por Motta, a dimensão do controle, como propõem Klering e Andrade (2006, p. 84). Essa sétima perspectiva leva em conta os aspectos da governança, ressaltando a preocupação que o Estado deve ter com a efetividade de sua estrutura e com a qualidade dos serviços prestados, “[...] incluindo novas formas de controle de ações, com enfoques mais diretos ou indiretos, maior transparência e *accountability*²”. Destaca-se ainda que, apesar dos estudos sobre inovação enfocarem a inovação tecnológica, inovar no setor público refere-se também à promoção de transformações significativas no desenho e na implementação das políticas públicas. Dessa forma, devem ser consideradas, no nível organizacional, tanto as inovações chamadas de funcionais, relativas a adoção de novos processos, atividades e perspectivas de controle e avaliação, como as inovações estruturais, que alteram o arranjo dos recursos e as estruturas organizacionais. Além disso, é preciso compreender, no nível institucional, as inovações que vão no sentido de incorporar novos valores sociais e de propor novas formas do Estado se relacionar com a sociedade (KLERING; ANDRADE, 2006).

Portanto, um aspecto de crescente importância nos estudos e na caracterização da inovação no setor público atualmente refere-se à ideia de democratização do acesso aos serviços públicos e aos processos de elaboração, implementação e controle das políticas públicas. Assim entende Farah (2006) sobre a abrangência do termo, incluindo a “inovação democrática” nos governos locais:

² O conceito de *accountability* envolve, segundo Pinho e Sacramento (2009), as noções de responsabilização, controle, transparência, obrigação das instituições públicas de prestarem contas à sociedade; enfim, compõe-se de valores democráticos.

Hoje, cerca de 20 anos após a incorporação pioneira do termo [inovação] às discussões sobre a administração pública brasileira, o uso da expressão inovação se difundiu, estando presente em toda e qualquer referência à gestão pública e aos desafios que esta deve enfrentar. Na utilização contemporânea do termo inovação, por sua vez, distintos significados lhe são atribuídos: de um lado, inovar significa adotar ou implantar processos eficientes de gestão; de outro, inovar significa democratizar a ação estatal, tanto do ponto de vista da ampliação da parcela da população com acesso a serviços públicos, quanto da perspectiva dos processos de formulação, implementação e controle das políticas públicas (FARAH, 2006, p. 50).

Dessa forma, segundo a perspectiva contemporânea, devem ser considerados tanto os aspectos da inovação voltada para solucionar problemas e aumentar a eficiência na gestão, como a dimensão democrática, que valoriza e possibilita o controle social das políticas públicas. O peso dado a cada um dos entendimentos a respeito dos propósitos das iniciativas inovadoras varia conforme o perfil do governo que as apoia.

Brugué, Blanco e Boada (2014) identificam os dois enfoques existentes na conceituação de inovação como um enfoque instrumental e um enfoque substantivo. O primeiro se volta para as melhorias contínuas na gestão e na eficiência organizacional, se preocupando mais com os métodos de trabalho. Já a segunda ótica se propõe a modificar não os processos, mas a natureza do objeto em si. Quando se trata de políticas públicas, esse enfoque se voltaria para a transformação da realidade por meio da atuação inovadora nas causas dos problemas identificados. Assim, a inovação substantiva “nos remete a saltos cognitivos que afetam a própria natureza das políticas públicas” (tradução nossa)³ (BRUGUÉ; BLANCO; BOADA, 2014, p. 10). Para os autores, a inovação no setor público deve estar relacionada a novos conhecimentos – para além de novas técnicas – conforme entende o enfoque substantivo da inovação, não sendo consideradas iniciativas inovadoras as que promovem melhorias no conhecimento já consolidado. A inovação sob esse ponto de vista aproximaria-se, portanto, do conceito de inovação radical, ao introduzir saltos qualitativos, transformando a forma de entender e tratar os problemas vigentes.

Entretanto, cabe destacar que, no setor público, “em face da pobreza e das carências existentes no caso brasileiro, em geral, a ‘coisa nova’ pode ser uma *coisa velha*, ou seja, uma velha necessidade até então não atendida e que pode passar a ser produzida ainda adicionalmente de uma maneira nova” (PINHO, 2006, p. 191). Ou seja, as inovações não se limitam às transformações radicais ou violentas, que rompem com as conquistas já obtidas,

³ Do original: “Mientras que la innovación instrumental se asimila a conceptos de gestión como la mejora continuada, la innovación sustantiva nos remite a saltos cognitivos que afectan a la propia naturaleza de las políticas públicas” (BRUGUÉ; BLANCO; BOADA, 2014, p. 10).

como lembra Moura (1978). A inovação requer aprendizado e, dessa forma, os ganhos contínuos também devem ser valorizados.

Uma crítica relevante à forma como a inovação pode ser entendida no setor público é feita por Farah (2014), que rejeita os modelos trazidos pelo conceito de melhores práticas em inovação, como se as inovações configurassem soluções prontas, fechadas e completas a serem adotadas pelas organizações. Isso representaria, portanto, a aplicação de modos prescritivos de lidar com as demandas e com os problemas sociais, o que implica no risco de se ignorarem os processos que levaram a determinada inovação, além de “[...] uma tendência a negligenciar a influência de diferentes contextos na formulação de cada solução – uma política pública, um programa, um novo modo de gestão ou arranjo institucional” (FARAH, 2014, p. 113). Na verdade, a perspectiva adotada pela autora entende que a inovação constitui um arranjo particular de componentes, formados de uma maneira nova, em constante processo de transformação. Não é algo fechado. Além disso, as inovações podem ser utilizadas por outras organizações ou entes estatais que direcionam esforços para questões similares, mas não como modelos e sim como possibilidades de atuação a serem consideradas e adaptadas. Entendida dessa forma, a inovação resulta de um processo coletivo de construção, tornando-se uma solução aberta e sendo constantemente incrementada à medida que se aplica a situações distintas.

2.2.1 Peculiaridades da Inovação no Setor Público

Røste e Miles (2005) apontam que o setor público contempla uma diversidade muito significativa de organizações, com características diferentes e que, por sua vez, se comportam de maneiras distintas no que se refere à inovação. Assim, deve-se atentar para não incorrer em generalizações simplistas quanto às organizações públicas. Para distinguir o setor público do meio privado no que tange às possíveis relações de propensão a inovar e os rumos que a inovação toma em cada um dos setores, os autores elaboraram um quadro ilustrativo dividido por categorias de análise. Dentre elas, citam-se os princípios e as estruturas organizacionais, as relações com o usuário final, fornecedores e empregados, as fontes de conhecimento e o horizonte temporal.

Em relação aos princípios da inovação, Røste e Miles (2005) indicam que as organizações privadas se caracterizam pela busca pelo lucro, fazendo com que alterações nas condições de mercado requeiram inovações, além das inovações estarem sujeitas ao processo de seleção do

mercado. Já as organizações públicas lidam com questões complexas da sociedade que precisam ser endereçadas por meio das políticas públicas, o que implica na necessidade de inovações de diversos tipos, que estão sujeitas, nesse caso, à seleção do ciclo político. Quanto às estruturas organizacionais, as firmas privadas se apresentam em diversos tamanhos, tendendo as empresas maiores a terem orçamentos dedicados à inovação. Ao mesmo tempo, empresas entrantes podem surgir devido a produtos inovadores. No setor público, as inovações encontram-se em meio a sistemas complexos de organizações, sendo essas organizações compostas por tarefas com inúmeras finalidades, até mesmo conflitantes em alguns casos. Além disso, as inovações geralmente precisam se adequar a visões políticas.

No que se refere às relações com o usuário final, no setor privado as inovações costumam ser motivadas pela necessidade de manter ou aumentar o público consumidor e o sucesso de uma inovação envolve o entendimento a respeito dos desejos e das necessidades dos clientes. Por outro lado, nas relações entre as organizações públicas e os cidadãos, não é tão relevante o mecanismo do sistema de preços, bem como os serviços têm impactos diretos na vida dos beneficiários, sendo mais significativos em aspectos amplos, como saúde, educação, segurança, transporte, cultura etc. Quanto às relações com os empregados, Røste e Miles (2005) indicam que nas empresas privadas os empregados raramente são consultados sobre as mudanças organizacionais, apesar de serem encorajados a sugerirem melhorias nos produtos. Nas organizações públicas, pode haver conflitos internos que restrinjam as inovações, mas ainda podem existir grupos profissionais que tragam inovações relacionadas a suas áreas de atuação. Os autores destacam também o fato de que muitos servidores públicos apresentam motivações ideológicas, o que pode levar à busca por inovações que aumentem a qualidade dos serviços públicos prestados.

Apointa-se ainda que nas empresas privadas, grande parte do conhecimento é gerado de forma concentrada e existem esforços no sentido de mantê-lo secreto. As firmas podem contar ainda com informações provenientes de consultorias, associações de classe e institutos públicos de pesquisa, mas há restrições no acesso, principalmente para empresas menores. Já as organizações públicas podem encontrar dificuldades em consultar empresas privadas como fonte de conhecimento para inovações, além daquelas empresas que são contratadas como fornecedores ou para a prestação de consultoria, mas contam também com as universidades, que são importantes fontes de pesquisa para o setor público. Quanto às relações com o horizonte temporal, geralmente as empresas privadas são orientadas para o retorno em curto

prazo das inovações, que precisam compensar o investimento feito. De modo contrário, no setor público é comum que os investimentos precisem ser sustentados por longos períodos e que as inovações apresentem resultados no longo prazo, o que torna difícil avaliar suas consequências em pequenos espaços de tempo (RØSTE; MILES, 2005). Sobre a fonte das inovações no setor público, Halvorsen (2005) chama a atenção para o fato de que as inovações do meio privado podem ser transferidas ou adaptadas, em certa medida, às organizações públicas. Contudo, adotando uma visão ampliada sobre o tema, Røste e Miles (2005) apontam que inovações também podem ser geradas dentro do próprio setor público.

Por fim, dentre as diferenças entre o setor público e o setor privado, Røste e Miles (2005) destacam que para as organizações públicas não existiria o desafio à inovação imposto pela concorrência do mercado ou pela necessidade de sobrevivência. Dessa forma, os motivos pelos quais as organizações públicas devem inovar seriam de dois tipos. O primeiro estaria relacionado às razões políticas, no sentido de que os governos (políticos e partidos políticos) se submetem à concorrência eleitoral e assim precisariam deixar “marcas” de sua atuação para obter votos futuros. Essas marcas políticas podem estar ligadas a melhorias na performance e provisão de bens e serviços públicos, além de menores custos e maior efetividade para a população. O segundo tipo refere-se às razões interpessoais, no sentido de que gerentes e servidores podem aumentar sua satisfação e *status* quando vêem que seus conhecimentos são aplicados para atingir níveis mais elevados de qualidade dos serviços públicos. Dessa forma, os autores ressaltam que muitas inovações públicas podem surgir dos servidores de baixa e média hierarquia, por essas questões difusas relacionadas ao reconhecimento e ao sentimento de contribuição para os propósitos das organizações públicas.

O desafio posto às organizações públicas, portanto, é o de *como* atuar de forma inovadora. Sabemos que a inovação não reproduz padrões para acontecer, não existindo nenhum método ou “receita” que garanta que os novos conhecimentos ou resultados surgirão. É possível, no entanto, proporcionar a uma organização circunstâncias propícias às manifestações inovadoras. Brugué, Blanco e Boada (2014) tratam o tema definindo o entorno e os motores favoráveis à inovação. O entorno inovador seria aquele em que se questionam rotinas, além de existir um estímulo à criatividade e tolerância aos erros, permitindo que novos conhecimentos sejam testados. Já os motores da inovação representam os fatores, sejam humanos ou organizacionais, que estimulam o desenvolvimento do potencial inovativo. Dentre eles estão: o motor superior, representado por instituições públicas e acadêmicas que não se encontram

diretamente relacionadas com a execução de políticas públicas mas exercem certa influência; o motor lateral, simbolizado pelo “contágio” de práticas inovadoras adotadas em ambientes similares⁴; o motor interno, que encontra na própria organização o potencial para a mudança; e o motor externo, ligado à ideia de inovação social, da interação da administração pública com pessoas e comunidades propositoras de respostas criativas aos problemas sociais. É interessante notar que o motor lateral se aproxima da noção de *benchmarking* como ferramenta para melhorar o desempenho de uma organização. Segundo Mattos e Guimarães (2005), a prática do *benchmarking* refere-se ao processo de pesquisa e comparação das melhores práticas, dos processos e das técnicas de trabalho empregadas por outras organizações, geralmente de um mesmo setor, reconhecidas por seus resultados superiores. Com isso, ocorre um processo de aprendizado contínuo para a organização, por meio da interação com seu entorno, em um movimento de compartilhamento de informações e experiências. Assim, a inovação surge “quando, em um entorno favorável, se ativam simultaneamente – ainda que nem sempre com a mesma potência – os quatro motores” (tradução nossa)⁵ (BRUGUÉ; BLANCO; BOADA, 2014, p. 25). Ainda sobre a necessidade de haver um entorno propício à inovação, Motta (1995) aponta que o meio é determinante para indicar o alcance ou o fracasso do ensejo inovador.

Assim como Røste e Miles (2005), Halvorsen (2005, p. 12) também aponta que existem fatores que propiciam a difusão da inovação no setor público, mesmo quando não existem interesses financeiros – o que geralmente representa um requisito para a inovação no setor privado. Esses fatores que favorecem a inovação em organizações públicas, segundo o autor, podem ser classificados como externos – criando uma espécie de inovação “empurrada” de cima para baixo – ou internos – com a ideia de inovação “puxada” pelas circunstâncias da própria organização (*push for innovations x pull for innovation*). Dentre os fatores externos estão: objetivos políticos e eleitorais, a opinião pública (incluindo a mídia como canal de representação da insatisfação popular quanto aos serviços públicos), acordos internacionais, leis, regulamentos e padrões, bem como os avanços científicos, tecnológicos e sociais (como mudanças econômicas, demográficas, culturais, ambientais etc). Já os fatores internos se referem às preferências ou necessidades dos usuários dos serviços públicos, a motivação

⁴ Semelhante à ideia de *benchmarking*, que, como visto acima, favorece a inovação nas organizações.

⁵ Do original: “En resumen, consideramos que la innovación aparecerá cuando, en un entorno favorable, se activan simultáneamente – aunque no siempre con la misma potencia – los cuatro motores” (BRUGUÉ; BLANCO; BOADA, 2014, p. 25).

dos servidores públicos em implementar reformas, a pressão de grupos de atores (*lobby*) e interdependências tecnológicas, resultando em inovações complementares.

Por último, vale ressaltar que um fator que propicia a inovação, como visto brevemente acima, é a própria prática inovativa. Isso ocorre porque as inovações podem, em alguns casos, apresentar segundas ou terceiras consequências ao serem adotadas, podendo acelerar (ou freiar) a passagem para uma nova estratégia organizacional. “Por vezes, as inovações adotadas, porque parecem resolver pontualmente um problema, descortinam, de repente, uma nova visão, que possibilita ao gerente ver toda uma nova estratégia” (MOORE, 2002, p. 335). Assim, um aspecto importante para a inovação no setor público destacado por Moore (2002), refere-se a quando uma inovação aumenta a capacidade futura da organização aprender e continuar inovando. Isso é possível quando a estrutura organizacional se mantém aberta para o aprendizado, sendo orientada por valores e pelo desempenho – em vez de estar voltada para regulamentos e normas. Esse tipo de estrutura aberta possibilita a exposição a diversos incentivos para as iniciativas inovadoras, orientando a tomada de decisões e permitindo que os empregados se organizem em diferentes configurações para executarem o trabalho.

Por outro lado, dentre os desafios à inovação no setor público, Brugué, Blanco e Boada (2014), destacam a necessidade de existir um equilíbrio entre os aspectos teóricos – abstratos – e os aspectos operacionais. Quando ocorre apenas uma mudança no âmbito conceitual, os obstáculos encontrados na operacionalização podem inviabilizar a prática da inovação. Ao mesmo tempo, se apenas transformações metodológicas são propostas, “[...] a inovação pode se converter em uma mera operação cosmética” (tradução nossa)⁶ (BRUGUÉ; BLANCO; BOADA, 2014, p. 19). No que diz respeito a outra dificuldade, Moore (2002) faz uma ressalva em relação à quantidade de trabalho de inovação a se realizar em uma organização, seja pública ou privada, uma vez que as inovações utilizam alguns recursos organizacionais de modo intenso. Dessa forma, cabe aos gerentes e aos dirigentes compreender quais são as inovações requeridas, para que a carga desse trabalho seja adequada ao grau de adaptação da organização. Além disso, no que se refere exclusivamente ao setor público, o autor salienta que a tentativa de se manter um ritmo acelerado de inovações provoca tensões internas, afetando a capacidade do planejamento estratégico para projetar e implementar futuras

⁶ Do original: “Cuando solo existe giro conceptual, las dificultades operativas pueden frustrar la práctica de la innovación; mientras que cuando únicamente contamos con giros metodológicos, la innovación puede convertirse en una simple operación cosmética” (BRUGUÉ; BLANCO; BOADA, 2014, p. 19).

inovações. Tendem, portanto, a afetar a tolerância dos servidores e empregados, constituindo um fator limitante para o processo inovativo:

Uma das coisas mais difíceis que os gerentes públicos pedem às suas organizações para fazer, é claro, é mudar, pois muitos empregados do setor público se acostumaram com os seus modos de operação correntes. Com efeito, eles vêem a estabilidade como uma qualidade – uma característica das organizações bem administradas e bem planejadas. Consequentemente, quando as coisas se tornam desestabilizadas por mudanças excessivas, muitos empregados começam a temer pelo futuro de sua organização e se tornam resistentes a mais mudanças. Seu desconforto limita o quanto de mudança pode ocorrer em qualquer período de tempo (MOORE, 2002, p. 333).

Como aponta Moore (2002), as inovações criam riscos políticos. Isso ocorre porque elas dão visibilidade aos governos e têm grande poder de atração da mídia. Contudo, quando falham, os projetos inovadores se tornam uma espécie de bode expiatório. Nesses casos, o entendimento adotado pela população, geralmente, é de que “não deveriam ter feito *experiência* com dinheiro público”. Ou seja, existe certa intolerância ao risco e ao erro que representam obstáculos para que se inove no setor público.

Halvorsen (2005) discute outra barreira à inovação nas organizações públicas, que se refere ao fato de que essas organizações podem ser, em algumas instâncias, excessivamente burocráticas – no sentido negativo da palavra. Haveria nelas estruturas rígidas, lentas, demasiado apegadas à composição hierárquica e à autoridade. No entanto, da mesma forma que precisariam de alterações em suas estruturas, o que se questiona é em que medida se pode definir uma melhor forma de estruturar o setor público. Isto é, não seria possível determinar uma estrutura ótima que elimine as consequências desfavoráveis da burocracia. Nesse sentido, o que vale ressaltar é que as organizações não são estáticas, fazendo com que os modelos organizacionais também se encontrem sujeitos aos avanços da sociedade democrática.

Por fim, um aspecto relevante trazido em estudos sobre a inovação no setor público refere-se às dimensões democráticas da mudança. De acordo com Farah (2006), a inovação no âmbito do Estado se apresenta como uma mudança de caráter radical que visa não apenas à eficiência organizacional, como também se propõe a ampliar ou transformar aspectos do funcionamento da própria democracia. Sobre o tema, Brugué, Blanco e Boada (2014), acrescentam que a inovação deve ir além da melhoria de algo que vem sendo feito, sendo necessário transformar os próprios pressupostos das políticas públicas; o ponto de partida. Deve haver, portanto, uma mudança conceitual e não apenas instrumental, modificando-se os parâmetros tradicionais da forma como são concebidas e implementadas as políticas, em direção a mudanças

substantivas, que mudem a percepção sobre elas, além do enfoque e do conteúdo abordado. A inovação seria também sempre coletiva de acordo com esses autores, apresentando uma faceta democrática ao se entender que o novo conhecimento surge da reflexão conjunta dos diversos atores presentes no meio social. Dessa forma, propõem uma definição para o conceito de inovação que questiona a concepção consolidada na ciência da administração de que esta se ocuparia da gestão tecnocrática e que caberia à política se dedicar ao debate sobre a democracia. A inovação no setor público se aproximaria, então, da esfera democrática e deliberativa e representaria um mecanismo para ampliar e acentuar a participação dos atores sociais na gestão pública. Nesse sentido, a inovação se desenvolveria mais facilmente em meios onde ocorrem mudanças políticas ou quando se torna imprescindível o diálogo entre diferentes formações políticas e, principalmente, quando existe consciência e capacidade de pressão dos cidadãos (BRUGUÉ; BLANCO; BOADA, 2014).

Brugué e Gomá (1994) chamam a atenção para o fato de que precisamos transitar da organização pública tradicional, com um ideário forte do que os autores chamam de gestão da estabilidade, para a gestão da incerteza, incorporando na Administração Pública o propósito de encarar os desafios sociais de forma mais ampla. É preciso, portanto, criar estruturas abertas para que as organizações públicas captem os sinais da sociedade e as mudanças de rumo nas demandas e desejos dos cidadãos. Faz-se necessário entender que

[...] a Administração Pública não é uma realidade sobrenatural e desconectada dos êxitos e misérias humanas. A Administração Pública depende de cada um de nós [...]. Os problemas e as transformações da Administração Pública, portanto, não podem ser isolados em um laboratório nem abordados do interior do que seria uma família de burocratas, senão que devem ser estudados abrindo as janelas, convidando os vizinhos e levando em conta as lutas de gerações. [...] temos que romper as barreiras disciplinares e recuperar uma perspectiva histórico-contextual dos fenômenos sociais (tradução nossa)⁷ (BRUGUÉ; GOMÁ, 1994, p. 21).

Entretanto, apesar de alguns autores considerarem como inovação no setor público apenas as mudanças que promovam alterações radicais nas organizações do Estado e nos seus mecanismos de atuação democrática, como visto acima, entende-se que inovações incrementais também podem ser relevantes em melhorar o trabalho do governo. Como se trata

⁷ Do original: “Por una parte, la Administración Pública no es una realidad sobrenatural y desconectada de los éxitos y miserias humanas. La Administración Pública depende de cada uno de nosotros, de la misma manera que también codos nosotros dependemos considerablemente de su mejor o peor funcionamiento. Los problemas y las transformaciones de la Administración pública, por lo tanto, no pueden aislarse en el laboratorio ni abordarse desde la intimidad de lo que sería una familia de burócratas, sino que deben estudiarse abriendo las ventanas, invitando a los vecinos e intentando que las luchas generacionales no terminen con un puñetazo sobre la mesa. En otras palabras, para entender qué está pasando y cuál será el futuro de la Administración pública hay que romper barreras disciplinares y recuperar una perspectiva histórico-contextual de los fenómenos sociales” (BRUGUÉ; GOMÁ, 1994, p. 21).

do escritório de projetos do Estado de Minas Gerais, cabe, para a presente pesquisa, compreender também as mudanças marginais propostas, permitindo acompanhar como as ferramentas técnicas vão sendo transformadas e substituídas. Por ser uma análise sobre uma organização que acompanha e monitora projetos e programas públicos estratégicos, não se deve limitar o exame apenas às reestruturações drásticas, uma vez que o GERAES se configura como atividade-meio do Estado. Dessa forma, tendo claro que o escritório de projetos se propõe a ampliar a eficiência na execução dos programas estratégicos, é pertinente que se observem as inovações incrementais, e não somente as transformações radicais que mudem toda a lógica de trabalho da unidade.

É interessante ressaltar também que, mesmo que o tema da inovação tenha ganhado espaço no estudo das organizações, ainda não se dispõe de uma quantidade significativa de material acadêmico sobre inovação no setor público. Além disso, as iniciativas de se colocar em prática o que se discute sobre inovação enfrentam dificuldades operacionais, como lembram Brugué, Blanco e Boada (2014), principalmente no âmbito da Administração Pública. Os autores definem o processo como uma “caixa preta”, uma vez que todos querem inovar mas poucos sabem como fazê-lo. No setor público, existem ainda limitações legais e procedimentos institucionais a serem seguidos, acrescidos do fato de que a atuação estatal gera repercussões diretas na sociedade.

De qualquer forma, as organizações públicas não estão isoladas da sociedade: existem por causa dela e sua atuação deve responder às suas demandas. Como esse entorno em que o Estado se insere encontra-se em constante transformação, justifica-se que as instituições estatais também busquem promover mudanças internas e nos valores que pautam sua atuação, ainda que este seja um processo que apresenta dificuldades. A inovação no setor público pode, inclusive, além de seu aspecto incerto ou misterioso, parecer algo contraditório, uma vez que “[...] a vontade de construir uma administração inovadora choca com a própria natureza das organizações, que não foram pensadas para a inovação, mas, pelo contrário, para evitá-la” (tradução nossa)⁸ (BRUGUÉ; BLANCO; BOADA, 2014, p. 9). Isso porque, ainda segundo os autores, as instituições estatais foram construídas a partir dos princípios weberianos de continuidade, uniformidade e estabilidade tecnocrática, o que representa forte obstáculo às iniciativas de adaptação ou manifestação da criatividade exigidas pela sociedade

⁸ Do original: “La voluntad de construir una administración innovadora choca con la propia naturaleza de unas organizaciones que no están pensadas para la innovación sino, más bien, para evitarla” (BRUGUÉ; BLANCO; BOADA, 2014, p. 9).

contemporânea. Esse engessamento do setor público torna-se preocupante quando se constata que a inovação representa atualmente uma necessidade, já que os problemas sociais evoluíram juntamente com a própria sociedade e se tornaram, desse modo, mais complexos e multifacetados. Isso exige novas propostas de soluções, que vão na direção de um olhar mais arrojado.

Dito isto, cabe esclarecer, finalmente, que para a análise feita neste trabalho, o entendimento do que é considerado inovação pretende-se amplo, reconhecendo as inovações incrementais tão importantes quanto às radicais, por se tratar de um escritório de projetos que oferece apoio às Secretarias de Estado. Portanto, mudanças inovadoras em seus processos de trabalho e na própria organização acabam interferindo nos resultados da execução de projetos e nas entregas à sociedade. Logo, cabe identificar as transformações mais relevantes para a organização e para seu entorno, que não são necessariamente – ou somente – as inovações radicais.

3 GERENCIAMENTO DE PROJETOS NO SETOR PÚBLICO

As práticas relativas ao gerenciamento de projetos vêm sendo empregadas no setor público como ferramentas de administração, sendo o escritório de projetos uma delas. Os escritórios de projetos são responsáveis pelo gerenciamento das atividades envolvidas no planejamento, execução e acompanhamento de projetos em uma organização. Cabe, no entanto, destacar que se trata de uma área de conhecimento que surgiu e se desenvolveu em empresas privadas na gestão de suas atividades estratégicas – e apenas recentemente foi adotada no setor público brasileiro. Dessa forma, apesar das peculiaridades das organizações públicas, uma parte relevante das técnicas e dos conceitos utilizados na gestão de projetos são oriundos do meio privado, adaptados aos projetos públicos (PINHEIRO; ROCHA, 2012). Para compreender e detalhar o que representa um escritório de projetos faz-se necessário, portanto, apresentar brevemente os conceitos relacionados à prática do gerenciamento de projetos.

3.1 Aspectos Gerais do Gerenciamento de Projetos

A difusão das práticas de gerenciamento de projetos se intensificou com a necessidade de novas abordagens de gestão na década de 1990, pelo aumento da complexidade dos empreendimentos das empresas, executados por meio de projetos de grande porte e escopo ampliado. Além disso, a crescente transformação no ambiente interno e externo em que as organizações operavam elevou o teor de incerteza do entorno, exigindo que fossem desenvolvidos sistemas de gestão que permitissem planejar e controlar o desempenho, bem como acompanhar cronogramas e as questões relativas ao orçamento e aos custos (KERZNER, 2006).

Segundo Prado (2003), o gerenciamento de projetos passou por uma evolução desde seu emprego em projetos considerados tradicionais, nas décadas de 1960 e 1970 – em que se consideravam os custos, o prazo e a qualidade – para um gerenciamento moderno, que entende a satisfação do cliente como principal indicador de sucesso de um projeto. Passa a ser levado em conta, a partir de então, o aspecto humano dos projetos, uma vez que são as pessoas que os realizam. Em 1987 é publicada a primeira versão do Guia PMBOK, contemplando oito áreas de gerenciamento: escopo, prazos, custos, qualidade, recursos humanos, comunicações, riscos, suprimentos/contratação. Nas versões subsequentes foram incluídos ainda o gerenciamento da integração, em 1996, e dos riscos, em 2000. No Brasil, o

gerenciamento de projetos é praticado desde os anos 1960, principalmente em indústrias e grandes organizações privadas (PRADO, 2003). De acordo com Pinheiro e Rocha (2012, p. 204), as transformações ocorridas a partir do final do século XX, como a integração econômica mundial e a revolução nas tecnologias de informação, levaram muitas empresas privadas e organizações públicas “[...] a buscar meios de corresponder de forma mais assertiva, eficiente e eficaz às novas demandas impostas pelos mercados”, fazendo com que o gerenciamento de projetos ganhasse maior visibilidade nas administrações.

Gerenciar projetos se constitui, de acordo com o PMBOK (PMI, 2013), em aplicar os conhecimentos, as ferramentas e as técnicas adequadas para a realização das atividades de um projeto de forma a cumprir seus requisitos. Envolve cinco grupos de processos, sendo eles: iniciação; planejamento; execução; monitoramento e controle; e encerramento. Além de identificar e definir os requisitos do projeto, o guia aponta ainda que o gerenciamento considera a identificação dos requisitos, das necessidades e expectativas das partes interessadas, bem como o gerenciamento das mesmas, buscando gerar as entregas apropriadas. Também devem ser consideradas pela equipe de gerenciamento do projeto as restrições conflitantes relacionadas a escopo, qualidade, prazo, custos, riscos etc, além das circunstâncias que podem influenciar tais restrições. Essas especificidades precisam ser observadas, uma vez que os fatores encontram-se estreitamente relacionados. Alterações no orçamento podem, por exemplo, limitar o escopo ou influenciar a qualidade dos produtos a serem gerados, assim como um risco identificado pode ser administrado para que seus efeitos sejam reduzidos ou evitados.

Essas informações e limitações identificadas são importantes para compor o plano de gerenciamento do projeto. Ressalta-se que o processo de desenvolvimento desse plano deve ser feito de forma progressiva, uma vez que projetos estão essencialmente sujeitos a mudanças. Desse modo, é necessário que se aprimore e o plano constantemente, à medida que “[...] informações mais detalhadas e específicas e estimativas mais exatas tornam-se disponíveis. A elaboração progressiva permite que a equipe de gerenciamento do projeto defina e gerencie o trabalho com um nível maior de detalhes, à medida que o projeto evolui” (PMI, 2013, p. 6).

O guia PMBOK (PMI, 2013) delimita ainda nove áreas de conhecimento em gerenciamento de projetos, sendo elas: integração, escopo, tempo, custos, qualidade, recursos humanos, comunicação, riscos e aquisições. O gerenciamento da integração envolve os processos que

integram os elementos da gestão de projetos, enquanto o gerenciamento do escopo refere-se aos processos que asseguram que o projeto inclua todo e apenas o trabalho necessário para que seja concluído com sucesso. Quanto ao gerenciamento do tempo, este agrega os processos que permitem o término do projeto dentro de prazo definido. Os custos relacionam-se aos processos de planejamento, estimativa, elaboração de orçamentos e controle dos custos para que a execução do projeto atenda ao orçamento aprovado. O gerenciamento da qualidade preocupa-se com o atendimento de parâmetros de qualidade e alcance da satisfação dos interessados com os resultados entregues, ao passo que a gestão dos recursos humanos se refere à organização e ao gerenciamento da equipe do projeto. Em seguida, os processos de gerenciamento da comunicação se voltam para a geração, coleta, disseminação e armazenamento das informações do projeto aos envolvidos de modo oportuno e adequado. Finalmente, o gerenciamento de riscos preocupa-se com os riscos antes e durante a realização do projeto, buscando a melhor forma de lidar com cada um deles, e o gerenciamento de aquisições envolve os processos de compra de produtos ou contratação de serviços, bem como a administração dos contratos do projeto.

Para Kerzner (2006), os principais componentes da metodologia de gestão de projetos são a organização, o planejamento, a gestão e os relatórios. A organização refere-se à definição dos objetivos a serem alcançados e de que forma as metas serão atingidas. Nesse momento se elabora o mapa do projeto, que contém as necessidades dos interessados, os resultados esperados, as funções e responsabilidades dos colaboradores, os limites do projeto etc. No planejamento, são consolidadas as informações suficientes para estabelecer os produtos de cada fase do projeto, enquanto a gestão constitui o controle ao longo do projeto. Por fim, os relatórios apresentam informações sobre a situação do andamento do projeto, permitindo o gerenciamento da mudança e a solução de eventuais problemas.

O gerenciamento de projetos encontra-se diretamente relacionado com a orientação estratégica de uma organização, uma vez que contribui para o alcance das metas e dos objetivos definidos pelo planejamento estratégico. Dessa forma, as atividades de gerenciamento precisam estar de acordo com a orientação de negócios, para que os projetos acompanhem as possíveis mudanças que venham a ocorrer na organização (PMI, 2013, p. 14).

Quanto à metodologia de gerenciamento de projetos, Prado (2003) a define como um conjunto de técnicas, regras e métodos que aponta o que deve ser feito a cada momento, devendo ser simples e de fácil compreensão e integradas à cultura organizacional. Pode ser

desenvolvida internamente ou adquiridas por meio de consultoria, devendo ser seguida pelo treinamento da equipe, além de ser desejável que a metodologia possa ser alterada para acompanhar o amadurecimento da organização. Seus principais componentes são fluxogramas, padrões de sucesso e *softwares* de apoio.

Prado (2003) destaca que implementar o gerenciamento de projetos em uma organização pode significar tanto uma evolução da realidade em que se encontra, como também uma significativa transformação em seus padrões de gestão. Contudo, como ressalta o autor, nem sempre as organizações que pretendem passar pelo processo de implantação do gerenciamento de projetos têm uma noção clara a respeito das implicações disso. É necessário que a empresa ou a organização saiba o que deseja obter com o gerenciamento de projetos ou o que significa para ela um projeto bem-sucedido. Assim, “[...] o sucesso de implantação de gerenciamento de projetos em uma empresa está relacionado com o atingimento dos objetivos esperados pela alta administração (PRADO, 2003, p. 67).

O processo de implementação do gerenciamento de projetos deve ser antecedido, segundo Prado (2003), pelos processos de planejamento e diagnóstico da situação, além da formulação estratégica, que servirá como guia para a condução dos projetos da organização. É necessário, portanto, desenvolver e introduzir uma metodologia de gerenciamento que se adeque às necessidades e especificidades dos setores da organização, quando isso se aplicar, sendo consolidada em uma plataforma computacional. Segue-se com o treinamento dos envolvidos, repassando conceitos, técnicas e ferramentas, principalmente aos gerentes de projetos. É importante ressaltar que o próprio processo de implementação do gerenciamento de projetos em uma organização constitui um projeto em si, devendo ser gerido como tal. Como enfatizado por Prado (2003),

Um aspecto de fundamental importância neste processo é a escolha do time de implantação. **Observe que todo este esforço nada mais é do que um projeto:** logo, de acordo com as boas práticas de gerenciamento de projetos, deve ter um responsável. Além dele, é conveniente a criação de um Time de Implantação e de um Time de Validação (PRADO, 2003, p. 128, grifo nosso).

A implantação deve ser dirigida por um coordenador do projeto, que terá como objetivo a realização do plano de ação detalhado. Prado (2003) acrescenta que, geralmente, o coordenador do projeto é a mesma pessoa a ser escolhida como coordenador do próprio Escritório de Projetos.

Como fatores críticos para o sucesso da aplicação do gerenciamento de projetos em uma organização, Prado (2003) aponta três “camadas”. A primeira camada estaria relacionada ao apoio expresso da alta administração. Em seguida, consideram-se os aspectos organizacionais e humanos, contando com pessoal bem treinado, estrutura organizacional adequada à cultura, equipes eficientes e, principalmente, a existência de um escritório de projetos. Por fim, a terceira camada refere-se ao emprego de métodos e técnicas, uso de ferramentas de planejamento e controle, informatização e padronização dos processos e um sistema de comunicação eficiente. Dessa forma, a gestão de projetos em uma organização pode ser representada a partir da implementação de uma unidade específica para esse propósito: o escritório de projetos.

No que diz respeito à definição de escritório de gerenciamento de projetos (EGP) – em inglês *Project Management Office* ou PMO –, trata-se da estrutura que “padroniza os processos de governança relacionados a projetos, e facilita o compartilhamento de recursos, metodologias, ferramentas, e técnicas” (PMI, 2013, p. 11). O escritório pode ainda oferecer apoio aos gerentes de projetos ou se responsabilizar diretamente pelo gerenciamento de determinados projetos. Quanto aos tipos de estruturas de EGP, o guia PMBOK identifica, de acordo com o grau de controle e influência nos projetos, três principais: o de suporte, o de controle e o diretivo. O escritório de suporte apresenta um baixo nível de controle, mostrando-se mais consultivo e atuando como repositório de projetos. Assim, disponibiliza modelos, informações e lições aprendidas com outros projetos. Em seguida, o escritório de controle exige conformidade por meio da adoção de metodologias de gerenciamento de projetos (modelos, formulários e ferramentas específicas) e apresenta um grau de controle médio. Já o escritório de projetos diretivo gerencia diretamente os projetos, assumindo um alto grau de controle.

De acordo com Kerzner (2006) e Barcaui (2012), os escritórios de projetos podem ser corporativos ou setoriais. O escritório corporativo atende à organização como um todo, se enfocando nas questões estratégicas e corporativas. Preocupa-se ainda em promover a integração entre os projetos da organização e costuma ser considerado um centro de excelência em gerenciamento de projetos, por manter toda a propriedade intelectual, estabelecer metodologias e processos de melhoria contínua. Já o escritório setorial pode se localizar em uma diretoria ou departamento – e, no caso do Estado, nas Secretarias. Esta unidade acompanha e oferece suporte aos projetos no âmbito em que acontecem de fato,

dispondo, no entanto, de informações e conhecimentos localizados, ao contrário do escritório corporativo.

Dentre as maneiras de oferecer apoio aos gerentes de projetos, um escritório pode gerenciar recursos compartilhados por vários projetos sob a administração do EGP, desenvolver ferramentas e metodologias para o gerenciamento dos projetos, oferecer treinamento, orientação e supervisão, promover auditorias para monitorar a conformidade dos projetos a padrões de qualidade, coordenar a comunicação entre projetos, entre outras atribuições. A estrutura específica e a forma de atuação de um escritório de projetos estão relacionadas com as necessidades da organização em que se inserem, desempenhando um papel mais ou menos influente no alinhamento dos projetos aos objetivos estratégicos organizacionais.

Um PMO pode ter a autoridade para atuar como uma parte interessada integral e um importante decisor ao longo do ciclo de vida de cada projeto, fazer recomendações, encerrar projetos ou tomar outras medidas, conforme a necessidade, para manter o alinhamento aos objetivos de negócios. Além disso, o PMO pode estar envolvido na seleção, gerenciamento e mobilização de recursos de projeto compartilhados ou dedicados (PMI, 2013, p. 11).

Assim ressalta Valeriano (2001) sobre as funções do escritório de projetos, bem como sobre a abrangência de sua atuação, que dependem das necessidades da organização e do estágio de desenvolvimento do escritório. “Há escritórios de projetos que apenas prestam serviços aos projetos, mas há os que têm grande autoridade gerencial sobre estes e sobre os recursos da organização, priorizando e efetivando sua utilização pelos projetos” (VALERIANO, 2001, p. 107). Por ser um núcleo que reúne dados e informações sobre projetos estratégicos, o EGP representa o elo entre os portfólios, programas e projetos de uma organização, desempenhando assim um papel importante no alcance dos resultados corporativos.

De acordo com Kerzner (2006), os fatores que levam uma organização a adotar a gestão de projetos e, portanto, implementar uma estrutura de escritório de projetos, são de ordem estratégica, provenientes de fontes internas e externas. Internamente, quando a alta administração reconhece o potencial de melhorias em termos de eficiência e eficácia e, como influência externa, pode haver a necessidade de atender a padrões de qualidade e às expectativas dos clientes ou de se alcançarem resultados financeiros. Além disso, fatores tecnológicos, políticos e sociais podem levar as organizações a utilizarem o gerenciamento de projetos em suas atividades. Desse modo, um aspecto relevante para o sucesso da iniciativa de se implantar e manter um escritório de projetos, seja no setor público ou privado, refere-se à necessidade de apoio da alta administração. Faz-se importante ainda que a organização invista

em gestão da mudança, para que se crie uma cultura de inovação e de gestão de projetos, num ambiente de colaboração e alinhamento estratégico dos projetos aos objetivos da organização. Nota-se que, como ressalta Kerzner (2006), à medida que o escritório de projetos se desenvolve, podem surgir novas funções e mudanças ocorrem. Tal constatação mostra-se condizente com a importância de se considerar na organização a necessidade das inovações, para que se acompanhem as transformações do entorno.

Portanto, são benefícios da implementação de um escritório de projetos na organização, além de padronizar operações, possibilitar decisões considerando a corporação como um todo e a melhor alocação dos recursos, o acesso facilitado a informações de melhor qualidade, a diminuição de redutos individuais na organização e do número de reuniões, o desenvolvimento de gerentes gerais, além de uma visão mais realista para previsões e estimativas do trabalho (KERZNER, 2006). Da mesma forma, com a experiência consolidada, os ganhos proporcionados por um escritório de projetos tendem a aumentar, disseminando-se na organização a cultura de projetos.

Mansur (2007) pontua os erros e os acertos ao se implementar o escritório de projetos em uma organização. Dentre os erros, citam-se: acreditar que a instalação de um *software* constitui o elemento mais importante; não buscar apoio da alta gerência por entender que se trata de um trabalho técnico; construir um ambiente de fiscalização ao invés de um ambiente de colaboração e apoio; seguir o que os outros estão fazendo sem considerar as especificidades e necessidades da organização; e buscar implementar a gestão de projetos em todas as áreas de uma só vez. Como acertos, o autor destaca o fato de se investir em mudança da cultura organizacional para um ambiente de colaboração, a criação de um padrão de trabalho e do alinhamento estratégico dos projetos com os objetivos corporativos, bem como o rompimento com o paradigma do imediatismo.

Finalmente, é importante destacar que, de acordo com Aubry et al. (2010 apud BARCAUI, 2012, p. 15), a concepção de escritório de projetos não se refere a algo consolidado de forma rígida, permanecendo em desenvolvimento, por ser entendido como uma inovação. Assim, o EGP é considerado uma inovação organizacional, por se tratar de um fenômeno recente e importante. “Mas se é uma inovação, ainda pode ser considerado instável e em evolução, tanto em organizações individuais quanto no conjunto de empresas como um todo”.

3.2 O Gerenciamento de Projetos no Setor Público

Para que se gerenciem projetos públicos, é necessário considerar que estes projetos apresentam peculiaridades em relação aos projetos privados. Dentre as especificidades dos projetos públicos, Rosa (2007 apud PINHEIRO; ROCHA, 2012) aponta que os critérios de seleção dos projetos públicos se diferenciam dos projetos privados na medida em que buscam claramente a atender questões sociais, tratando-se, portanto, de empreitadas não necessariamente lucrativas. Os projetos públicos submetem-se ainda às imposições legais e processuais, decorrentes da regulamentação para aquisições, licitações e contratos, além da influência do ciclo anual orçamentário e do ciclo eleitoral, o que significa que estão sujeitos a restrições e atrasos na liberação de recursos, bem como podem ser descontinuados devido à mudança de governo. Outro fator a ser mencionado refere-se à limitação dos recursos humanos envolvidos nos projetos públicos, uma vez que a contratação de pessoal deve estar de acordo com as normas que regem as atividades estatais, nem sempre resultando nas equipes mais capazes para gerir e executar os projetos.

Pode-se citar ainda, como diferenças observadas entre projetos públicos e privados, conforme abordado por Wirick (2009 apud MOUTINHO, 2012), o grande espectro de partes interessadas e seus diferentes perfis, bem como os interesses políticos, que podem ser divergentes, e a atuação da mídia em torno desses interesses. Além disso, no que se relaciona ao ambiente interno de atuação da Administração Pública, existe uma grande dificuldade em se estipularem medidas significativas para os resultados dos projetos públicos, bem como se observa pouca tolerância ao fracasso e ao risco e diversas funções administrativas sendo desempenhadas ao mesmo tempo em que se gerenciam os projetos. Acrescenta-se a isso a “[...] relativa falta de maturidade em gerenciamento de projetos” no setor público, tornando mais difícil a prática (WIRICK, 2009 apud MOUTINHO, 2012, p. 34).

No que diz respeito aos riscos envolvidos na gestão de projetos no setor público, Rorato e Dias (2011, p. 5) destacam a falta de prestígio do Estado, o baixo estímulo às novas práticas e ao processo criativo, que somados à acomodação de alguns gestores mantidos nos mesmos cargos ou funções por longos períodos de tempo acarretam a perpetuação de modelos de gestão defasados e “apegos burocráticos”. Outros fatores que também interferem são o desequilíbrio entre cargos nas organizações públicas, a descontinuidade administrativa resultante do processo político e a carência de pessoal para trabalhar com projetos, como citado acima. Ainda devem ser considerados a rigidez orçamentária e a morosidade no

processo de aquisições, a falta de adequação da infraestrutura e a coexistência de culturas ou climas organizacionais incoerentes com o gerenciamento de projetos, como a resistência às mudanças e a falta de motivação no trabalho.

No que tange ao gerenciamento de projetos na área pública nos dias de hoje, Pestana e Valente (2010, p. 6) pontuam que sua utilização “[...] tem sido de fundamental importância para transformar o planejamento em resultados, otimizando a alocação de recursos, reduzindo surpresas e trazendo maior eficiência à gestão de projetos”. No entanto, além das especificidades do setor público em relação ao setor privado no que diz respeito à gestão de projetos, cabe destacar que existem diferenças relevantes entre os próprios órgãos e setores da Administração Pública – de natureza institucional, técnica, cultural, estrutural etc. Por isso, Silva (2013) enfatiza a importância de que se promovam adequações às características de cada organização pública para a implementação dessa lógica de trabalho.

[...] não se trata simplesmente de importar para o setor público as ferramentas e as técnicas adequadas de gerenciamento de projetos, sem antes conhecer a realidade e as características peculiares do setor, para só então partir para a implementação de projetos. O gerenciamento de projetos não é viável sem que a função do planejamento seja definida de maneira clara e detalhando os objetivos que se pretende atingir, que entregas serão feitas, quais os seus respectivos prazos, os recursos empregados e sua origem e as atividades a serem executadas (SILVA, 2013, p. 22).

Da mesma forma, Kerzner (2006, p. 102) destaca que “o simples fato de ter e seguir uma metodologia de gestão de projetos não é garantia de sucesso e excelência”. Isso ocorre porque as transformações na sociedade se dão de forma contínua e acelerada, tanto em termos tecnológicos como nas demandas da sociedade, fazendo com que as metodologias também precisem ser alteradas à medida que muda o ambiente em que as organizações estão inseridas. Existe, assim, uma relação estreita do gerenciamento e dos escritórios de projetos com a necessidade de inovar constantemente para permitir que os projetos públicos atendam à sociedade.

Por fim, Pisa e Oliveira (2013), assim como Silva (2013), chamam a atenção para as dificuldades que o processo de operacionalização das técnicas de gerenciamento de projetos no setor público envolve – decorrentes da resistência a mudanças, baixa experiência em projetos e dos entraves impostos pela burocracia – mas apontam também boas perspectivas para sua utilização, na medida em que o gerenciamento pode contribuir para o fortalecimento dos mecanismos de controle de políticas públicas pela sociedade.

Tem-se também que a adoção da GP [Gestão de Projetos] contribuirá para a consolidação da governança pública, especialmente quanto aos princípios de transparência e *accountability*, facilitando sobremaneira o controle pelos órgãos afins, favorecendo o controle social, pois cada projeto pode ser avaliado individualmente pela sociedade, facilitando a análise da efetividade das ações empreendidas, entendendo efetividade como o pleno atendimento à necessidade da sociedade que deu origem ao projeto (PISA; OLIVEIRA, 2013, p. 12).

Sendo assim, de acordo com Cintra e Vieira (2012), por se tratar de algo recente, não existe um modelo definido para a gestão de projetos no setor público, mas são apontadas formas mais adequadas para essas organizações. Apresentam-se, desse modo, três possibilidades para a implantação de ferramentas do gerenciamento de projetos, a saber: o sistema construtivista, a contratação de consultoria externa e, por último, uma combinação entre os dois primeiros. O sistema construtivista seria uma solução quando se pretende construir o conhecimento de forma coletiva entre os integrantes da organização. A contratação de consultoria representaria uma alternativa mais rápida, em que pessoas especializadas em gerenciamento de projetos procedem com a implantação. E a terceira, de tipo misto, visa “[...] à construção do conhecimento coletivo com auxílio das pessoas especializadas (na maioria dos casos se dá em forma de consultoria contratada)” (CINTRA; VIEIRA, 2012, p. 313).

Cintra e Vieira (2012, p. 314) indicam que “em organizações que historicamente tem uma estrutura funcional, os processos são muito claros, por mais que não estejam formalizados e documentados”. Contudo, no que tange a projetos, existe nas organizações uma limitação na maneira de se pensar e de se trabalhar, que se mostra muito diferente das estruturas funcionais, constituindo uma dificuldade no entendimento dos benefícios e ganhos possibilitados pelos projetos. É necessário, portanto, que exista uma cultura gerencial favorável, com responsáveis pela utilização das ferramentas de gerenciamento de projetos que saibam aproveitar as vantagens do emprego desse novo processo, além de profissionais tecnicamente capacitados para buscarem um melhor desempenho organizacional. Como fator desfavorável ao gerenciamento de projetos em uma organização pública, Cintra e Vieira (2012) assinalam a quebra na continuidade dos processos e na comunicação, resultante de trocas na chefia e outras mudanças sem uma transição apropriada de gerência, podendo acarretar a perda de uma visão geral.

Quando se trata da implantação de escritórios de projetos no âmbito da administração pública, ressalta-se que esta tem como objetivo promover melhorias na gestão e no acompanhamento das ações do Estado (REZENDE, 2009). Com a evolução das práticas de gerenciamento de projetos, o escritório de projetos passa a ser um centro de conhecimento e informação sobre

projetos para uma organização pública. É importante, portanto, que o escritório de projetos proceda com a documentação das lições aprendidas, para que a gestão alcance e mantenha a maturidade, preservando o conhecimento gerado e evitando a repetição de erros.

Pinheiro e Rocha (2012, p. 205) definem o escritório de gerenciamento de projetos (EGP) como a “[...] unidade organizacional que centraliza e coordena o gerenciamento de projetos sob seu domínio. Assume, entre outras funções, o apoio ao planejamento dos projetos estratégicos e acompanhamento da execução”. Ademais, um dos principais objetivos do EGP segundo esses autores seria o fornecimento de informações que auxiliem a tomada de decisões. Da mesma forma, escritórios de gerenciamento de projetos públicos (EGPP) podem contribuir para o sucesso dos governos, ao prover informações atualizadas e acompanhar o andamento dos projetos, além de oferecer apoio aos gerentes de projetos nos órgãos setoriais.

Dentre as contribuições apresentadas pelo uso da metodologia de gerenciamento de projetos, a partir da análise da pesquisa feita por Pinheiro e Rocha (2012, p. 209), cita-se que a implementação de quase todas as políticas públicas ocorre através de projetos, sendo observada uma “[...] maior capacidade de prover os resultados, principalmente no âmbito dos custos e dos prazos previstos”. Quanto ao EGP, é possível acompanhar o andamento dos projetos em relação aos cronogramas, identificar desvios de marcos e metas e concentrar informação em um mesmo lugar, disponibilizando-as para os tomadores de decisão.

Dentre as técnicas utilizadas nos EGPs públicos analisados por Pinheiro e Rocha (2012), destaca-se o uso rotineiro dos cronogramas, das estimativas de custos e de duração das atividades, a orientação na execução dos projetos e os relatórios de desempenho. Como ferramentas têm-se: “[...] cronograma de marcos, cronograma mestre, sistema de gerenciamento de projetos e *software* de gerenciamento de projetos” (PINHEIRO; ROCHA, 2012, p. 210). Contudo, os autores ressaltam que o emprego da metodologia requer uma equipe qualificada e sensibilizada, além de gestores que saibam adequar as mudanças de cultura e clima organizacional para sustentar a incorporação dos novos recursos. Por fim, Pinheiro e Rocha (2012) apresentam um limite importante relacionado aos gerenciamento dos projetos governamentais, que seria a crescente exigência por transparência e pelo controle social, demandando a criação e o uso de uma linguagem mais acessível aos cidadãos, para o devido acompanhamento da execução dos programas e projetos. Ainda assim, a prática relacionada à gestão de projetos em organizações públicas é considerada por alguns autores como uma inovação.

3.2.1 O Gerenciamento de Projetos como Inovação no Setor Público e Isomorfismo

No setor privado, há muito já se fala em inovar para que as firmas se mantenham competitivas. Verzuh (2000, p. 22) acredita que os projetos são um meio para efetivar inovações nas empresas, possibilitando a transformação em seus serviços, pois “[...] as mudanças significam projetos”. De maneira semelhante, Prado (2003) também estabelece uma relação entre a introdução da gestão de projetos nas organizações com a busca pela inovação, uma vez que “nos últimos anos do século XX e início do século XXI, a sobrevivência e progresso das empresas passaram a depender, também, de sua capacidade de identificar e executar as **melhores mudanças**” (PRADO, 2003, p. 19, grifo do autor).

Por outro lado, tratar da inovação no setor público ainda é algo recente. Alguns autores entendem que o gerenciamento de projetos constitui uma forma de inovação no setor público, auxiliando o alcance de melhores resultados e o estabelecimento de processos mais efetivos na atuação do Estado. De acordo com a pesquisa de Pinheiro e Rocha (2012), “as falas dos entrevistados denotam o emprego e a contribuição da metodologia de gerenciamento de projetos: [...] de maneira geral, o gerenciamento de projetos tem sido visto como grande inovação na gestão pública” (PINHEIRO; ROCHA, 2012, p. 209). Da mesma forma, ressalta-se que a lógica de trabalho no meio público deve compreender, no sentido de acolher, o caráter dinâmico da inovação contínua. É necessário que as ações estatais busquem rever e reformular seus processos e suas atividades, adequando-os à visão estratégica, adotando inovações e consolidando um novo entendimento sobre a forma de atuação do Estado. O gerenciamento de projetos mostra-se assim, como observado por Pinheiro e Rocha (2012), como um conjunto de ferramentas que propiciam essa inovação:

A implementação de ações estratégicas torna-se fundamental para validar a revisão dos processos e a eminente reformulação, com adoção de inovações que sustentem a nova dinâmica requerida pela administração pública. Tais processos remetem a uma melhor compreensão do papel exercido pelo gerenciamento de projetos públicos no âmbito do uso de novos recursos, principalmente os metodológicos, que buscam melhorar os processos, tendo em vista sua utilização como instrumento de execução do Plano Plurianual (PINHEIRO; ROCHA, 2012, p. 201).

Para Pinheiro e Rocha (2012), a metodologia de gerenciamento de projetos mostra-se como um meio de oferecer métodos e recursos para a implementação da gestão voltada para resultados no setor público. A partir da análise de alguns trabalhos sobre gerenciamento de projetos no setor público foi possível observar que existe uma tendência crescente na implantação de escritório de projetos em organizações públicas no Brasil desde o ano de

2003. Moutinho (2012) realiza um levantamento baseado em outros trabalhos acadêmicos já existentes e elenca em sua pesquisa alguns escritórios criados em prefeituras e órgãos estaduais. São citados os escritórios em organizações dos estados do Rio de Janeiro, do Acre, do Espírito Santo e Minas Gerais, além das prefeituras de Florianópolis e Jaraguá do Sul⁹, tendo o autor apontado que houve o aumento da eficiência nos órgãos analisados e que o monitoramento auxiliou o fluxo informacional, a melhoria na tomada de decisão e a redução dos prazos de entrega de obras e serviços.

A introdução de metodologia diferenciada na gestão de projetos governamentais mostra-se favorável, aumentando a clareza na definição de objetivos, eficiência na alocação de recursos públicos e eficácia na destinação de benefícios diretos à população. A criação de escritórios de projetos destinados ao gerenciamento intensivo de projetos estratégicos tem sido adotada por diversos entes públicos a exemplo do governo do Estado de Minas Gerais, com o intuito de consolidar o processo de gestão pública inovadora e eficiente (MOUTINHO, 2012, p. 37).

Citam-se ainda os trabalhos de Rezende (2009), que compara os escritórios de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro; Cintra e Vieira (2012), que trazem o caso de Dourados-MS; Silva (2013), com o escritório de projetos do Ministério Público no Paraná; e Nascimento (2011), que analisa as Secretarias do Estado do Rio Grande do Norte.

Destaca-se que a adoção do gerenciamento de projetos no setor público pode ser caracterizada como resultado de processos de *benchmarking* e de reformas administrativas com foco gerencial, como apresentam Pinheiro e Rocha (2012), que comparam os escritórios de Minas Gerais, criado em 2003, o do Espírito Santo, de 2004, e o do Rio de Janeiro, que existe desde 2007. Tem-se como resultados que os três estados analisados aderem à metodologia PMBOK, além de definirem projetos estruturantes com prioridade de recursos, uso de *software* e ferramentas do gerenciamento de projetos, como o *status report*, que será abordado adiante.

Por fim, partindo dos trabalhos citados acima, é possível discutir, portanto, sobre uma tendência das organizações públicas brasileiras de se tornarem similares na aplicação de instrumentos de gestão de projetos. Cabe questionar se, conforme apontado por Prado (2003) e discutido anteriormente, os responsáveis dessas organizações têm um entendimento claro sobre a decisão de implementar a gestão de projetos ou se isso ocorre para acompanhar o que

⁹ Trabalhos citados: Rio de Janeiro (REGO; SILVA, 2011 apud MOUTINHO, 2012), Acre (SIQUEIRA et al., 2010 apud MOUTINHO, 2012), Espírito Santo (FURTADO et al., 2011 apud MOUTINHO, 2012) e Minas Gerais (TOSCANO et al., 2008 apud MOUTINHO, 2012), além das prefeituras de Florianópolis e Jaraguá do Sul (IACZINSKI; SCARPIN, 2006 apud MOUTINHO, 2012).

vem sendo feito no ambiente externo. A teoria institucional, conforme DiMaggio e Powell (2005), aborda tal tendência, classificando o isomorfismo organizacional como o processo de cópia de modelos entre as organizações. Esse mimetismo pode ser consciente ou até mesmo inconsciente, motivado por incertezas, técnicas insuficientes ou de *benchmarking*, gerando oportunidades e riscos. É interessante destacar que, segundo a teoria, os atores racionais tornam as organizações mais uniformes justamente pela tentativa de transformá-las. Dessa forma, mostra-se fundamental que se entendam os motivos e os objetivos por trás da implementação de um escritório de projetos em um órgão ou setor da Administração Pública, para que seja viabilizado o seu êxito e a contribuição do mesmo para a inovação e a melhoria dos resultados nessa organização.

4 METODOLOGIA

O presente trabalho propõe-se a realizar uma análise histórica das mudanças e permanências no escritório de projetos do Estado de Minas Gerais, o GERAES, sob a perspectiva da inovação. Refere-se, portanto, a uma pesquisa exploratória e qualitativa, que busca compreender a trajetória dos métodos e das tecnologias de trabalho, bem como as relações existentes nesse contexto organizacional no que diz respeito ao processo inovativo. Fazendo uso da metodologia qualitativa, o estudo se beneficia do potencial desse tipo de interpretação em se debruçar sobre questões complexas, que envolvam diversos atores e variáveis interagindo e se influenciando. Além disso, é preciso ir a fundo e investigar a percepção daqueles que participaram diretamente das mudanças ocorridas no GERAES ao longo de sua existência, para que se possa abarcar a dimensão dinâmica do fenômeno e as relações existentes entre as transformações observadas.

Para coletar informações em pesquisas qualitativas, de acordo com Laville e Dionne (1999), pode-se consultar documentos sobre a questão, utilizar-se da observação ou interrogar pessoas que conheçam o fenômeno social estudado. Por se tratar de uma análise histórica e interpretativa, fez-se necessário considerar o relato e a reconstituição dos fatos por meio do testemunho de atores-chave. Nesse sentido, a realização da pesquisa contou com entrevistas semi-estruturadas a atores relevantes ao escritório de projetos desde a sua criação, sejam eles gestores ou servidores, que participaram dos processos decisórios e da evolução da organização, compreendendo assim os aspectos das mudanças que ali ocorreram durante o período de 2003 a 2014.

A entrevista semi-estruturada, como destaca Mattos (2005), representa um diálogo, uma forma especial de interação e conversação, na qual se captam representações da realidade para as pessoas entrevistadas. A entrevista vai além do que é dito, abrangendo também o subentendido. Nela se permite um maior contato com os saberes e com as representações de mundo dos entrevistados. “O recurso a esses depoimentos permite a exploração dos conhecimentos das pessoas, mas também de suas representações, crenças, valores, opiniões, sentimentos, esperanças, desejos, projetos, etc” (LAVILLE; DIONNE, 1999, p. 183). Têm, portanto, um caráter menos rígido e mais aberto à expressão pessoal sobre cada tópico, além de apresentar um roteiro flexível que permitiu ao pesquisador reformular e aprofundar as

questões, acrescentar perguntas para esclarecimentos ou alterar a ordem em que elas eram feitas para assegurar maior coerência e fluidez no diálogo com o participante da pesquisa.

Como fonte complementar de informações, se recorreu à pesquisa documental, incluindo documentos da própria organização objeto de pesquisa, bem como livros, publicações científicas e trabalhos acadêmicos. Entende-se que tais documentos acrescentam à pesquisa por representarem dados já tratados e que refletem diferentes pontos de vista e enfoques de análise. Assim, servem de contraponto às percepções coletadas pelas entrevistas, ampliando o panorama a ser contruído pela pesquisa. Para isso, portanto, foram reunidos os documentos e verificada sua pertinência, procedendo-se com a análise do conteúdo e inserção das informações na pesquisa de forma a dialogar com as categorias de análise definidas no desenvolvimento da pesquisa. Essas categorias buscaram compreender os elementos presentes na implementação do escritório de projetos; as inovações referentes à metodologia, aos sistemas e à organização de seu trabalho interno; bem como a relação entre o escritório central e estruturas externas; a percepção dos atores quanto ao ambiente de inovação do GERAES e, por fim, alguns apontamentos encontrados em trabalhos acadêmicos que contribuem com diferentes perspectivas sobre o contexto de determinadas mudanças que envolveram a unidade analisada neste trabalho.

As entrevistas ocorreram durante os meses de agosto e setembro de 2015. Foram entrevistadas dez pessoas que trabalharam ou trabalham no escritório de projetos – sendo oito técnicos, ex-técnicos, coordenadores de equipe e diretores, além de dois superintendentes. Os entrevistados foram escolhidos devido ao papel relevante desempenhado por cada um deles para o GERAES, além de terem sido ouvidos representantes de todos os níveis hierárquicos existentes e abarcando todo o período definido como recorte temporal de análise. A questão do acesso a esses entrevistados também foi relevante, já que a expectativa inicial era de entrevistar mais seis pessoas, mas isso não se mostrou viável devido ao fato de alguns terem assumidos cargos em outras cidades, bem como pelo volume de informações coletadas. Apenas uma pessoa não se disponibilizou em participar da pesquisa, mas outras pessoas que estiveram no GERAES durante o mesmo período foram entrevistadas, fazendo com que não houvesse perda de conteúdo. Como limite do trabalho, ressalta-se que foram entrevistadas apenas pessoas internas ao contexto da evolução do escritório, sendo considerada, portanto, a percepção dos que participaram das mudanças da perspectiva do escritório. Em termos gerais, os entrevistados se mostraram solícitos em participar da pesquisa. O tempo médio de duração

das entrevistas foi de 34 minutos, totalizando cerca de 5 horas e 40 minutos de gravação. Para preservar o sigilo dos depoimentos prestados, os entrevistados não são identificados ao longo da análise nem mesmo apontados seus cargos, sem prejuízos ao entendimento do contexto relatado. As entrevistas foram aleatoriamente ordenadas de “A” a “J”, sendo os entrevistados chamados sucessivamente de “Entrevistado A” a “Entrevistado J” e o período em que estiveram no escritório de projetos destacado no quadro abaixo:

QUADRO 1 – Relação de entrevistados e período em que estiveram no GERAES

	Período		
	2003-2006	2007-2010	2011-2014
Entrevistado A	x	x	x
Entrevistado B		x	
Entrevistado C		x	x
Entrevistado D			x
Entrevistado E			x
Entrevistado F	x	x	x
Entrevistado G	x	x	
Entrevistado H			x
Entrevistado I			x
Entrevistado J	X	x	

Fonte: Elaboração própria.

No que se refere ao material complementar às entrevistas, cabe destacar que as monografias e os artigos utilizados na análise não foram incluídos como referencial teórico por terem sido escritos por pessoas envolvidas no contexto do escritório de projetos e, portanto, foram entendidos como material bibliográfico relevante ao estudo de caso. O quadro abaixo apresenta a relação contendo o material acadêmico ou governamental consultado para o presente estudo, estando indicadas as obras que foram citadas como parte da análise.

QUADRO 2 – Relação de obras bibliográficas consultadas no estudo de caso

REFERÊNCIAS CONSULTADAS	CITADAS
BARRETO, L. C. Gerenciamento de riscos em projetos da Administração Pública : características, requisitos e possibilidades de melhoria para o Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2008. 85 p.	✓
BARRETO, L. C. Análise da evolução da metodologia de Gerenciamento de Riscos aplicada aos Projetos Estratégicos do Governo de Minas Gerais . Monografia (Pós-graduação). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2012. 67 p.	✓

Continua

REFERÊNCIAS CONSULTADAS	CITADAS
BORGES, T. B. A construção do alinhamento estratégico no Estado de Minas Gerais . Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2008. 81 p.	✓
BRITO, R. S. N. A. Aspectos da governança da estratégia no estado de Minas Gerais . Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2014. 69 p.	✓
CASTRO, L. M. A.; NEVES, C. B. As ondas de gerenciamento no ciclo de vida dos projetos estratégicos: um estudo do caso Minas Gerais . Informativo SEPLAG em Rede, Boletim eletrônico nº 7 23/04/2012. Disponível em: < http://www.seplagemrede.mg.gov.br/7/210/ >. Acesso em: 26 ago. 2015.	
COSTA, A. C. Escritório de projetos: transformando estratégias em resultados no estado de Minas Gerais . Monografia (Pós-graduação). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2008. 127 p.	✓
COTA JÚNIOR, G. A. Aspectos simbólicos relacionados ao gerenciamento de projetos estratégicos em Minas Gerais . Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2014. 56 p.	
FALCE NETO, Rafael Siqueira. Análise do banco de projetos da Diretoria Central de Projetos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão como possível ferramenta facilitadora da captação de recursos para o estado de Minas Gerais . Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. 83 p.	
FERREIRA, V. C. Contribuições do gerenciamento de processos para a administração pública: análise comparativa em organizações públicas do Estado de Minas Gerais . Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010. 95 p.	
FONSECA, G. P. Modelo de gerenciamento de projetos aplicado aos projetos estruturadores e associados: um estudo comparativo . Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010. 98 p.	
FONSECA, J. V. S. A Gestão Para Resultados Em Um Contexto De Crise Econômica . Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2014. 69 p.	✓
FRANCO, R. A. Planejamento público no Estado de Minas Gerais: uma trajetória histórica . Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004. 76 p.	
GOMES, K. C. D. Gestão de stakeholders em projetos públicos: o caso do Projeto Estratégico Caminhos de Minas . Monografia (Pós-graduação). Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2014. 83 p.	
GREGO, T. A. C. O desafio de implementar a estratégia: uma análise da utilização do gerenciamento de projetos como ferramenta de implantação da estratégia do governo de Minas Gerais . Dissertação (Mestrado). Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2009. 132 p.	✓
GUIMARÃES, T. B.; ALMEIDA, B. T. Da estratégia aos resultados concretos: a experiência do governo de Minas (2003-2005). Cadernos BDMG , Belo Horizonte, n. 12, p. 5-76, 2006.	✓
GUIMARÃES, T. B.; CAMPOS, E. S. A. Programa Estado para Resultados: balanço da implementação de um escritório de apoio à	

Continua

gestão estratégica e gestão por resultados em Minas Gerais. II Congresso CONSAD, Brasília, 2009. Disponível em: < http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/416 >. Acesso em: 20 ago. 2015.	✓
LADEIRA, L. C. A lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico do governo do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2008. 86 p.	✓
LADEIRA, L. C. O desafio do gerenciamento informacional no setor público: lições aprendidas do GERAES no Governo do Estado de Minas Gerais. II Congresso CONSAD, Brasília, 2009.	✓
LAMOUNIER, I. M. R. Diretoria Estratégica do SISEMA: causas, conseqüências e dificuldades para implantação de um escritório de projetos no Sistema Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010. 83 p.	✓
LOPES, P. C. et al. Evolução da estrutura de gerenciamento de projetos do Governo de Minas. Informativo SEPLAG em Rede, Boletim eletrônico nº 6 09/04/2012. Disponível em: < http://www.seplagemrede.mg.gov.br/6/186/ > Acesso em: 26 ago. 2015.	
MATOS, R. N. A adoção de gerenciamento de projetos para implementação de estratégias organizacionais: a experiência do governo do Estado de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2004. 154 p.	✓
MINAS GERAIS. Do Choque de Gestão à Gestão para a Cidadania: 10 anos de desenvolvimento em Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013.	
MORAIS, A. F. C.; ROCHA, A. M. C.; SOUZA, G. O. B. Maturidade de processos: análise e ações de melhoria para elevar a maturidade e eficiência dos processos estratégicos do Governo de Minas Gerais. VII Congresso CONSAD, Brasília, 2014.	
NOGUEIRA, I. C. Busca e obtenção de informação no ambiente de gestão de projetos governamentais de políticas sociais. Dissertação (Mestrado). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005. 117 p.	
OLIVEIRA, J. T. A Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação – AGEI: uma análise aplicada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social – SEDESE. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2012. 114 p.	
OLIVEIRA, J. T. Coordenação e Controle no Modelo de Gestão da Estratégia de Minas Gerais: Estudos de Caso do Programa <i>Descomplicar</i> e do Projeto <i>Caminhos de Minas</i>. Dissertação (Mestrado). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015. 190 p.	✓
OLIVEIRA, K. P. Gerenciamento dos projetos estruturadores implementados no Estado de Minas Gerais: discussão e análise comparativa, a partir da percepção das equipes responsáveis pelo gerenciamento dos projetos voltados para a área de infra-estrutura econômica e para a área social. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006. 107 p.	✓
REZENDE, F. H. G. Estudo comparativo entre os escritórios de projetos públicos dos estados de Minas Gerais, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e Espírito Santo. Belo Horizonte: Fundação João	✓

Pinheiro, 2009. 77 p.	
ROCHA, R. B. A gestão de custos nos projetos estruturadores no estado de Minas Gerais: um estudo de caso. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2009. 96 p.	
SALES, R. C. Nova gestão pública como doença social: a reforma gerencial de Minas Gerais a partir da perspectiva de GAULEJAC. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2014. 56 p.	
SANTOS, D. P. Escritórios de projetos em Minas Gerais: análise do alinhamento entre o escritório central de projetos e os escritórios setoriais das Secretarias de Estado de Transportes e Obras Públicas, de Saúde e de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2011. 103 p.	
SANTOS, D. P.; OLIVEIRA, K. P.; SILVEIRA, M. C. Coordenação e Alinhamento entre Escritórios de Projetos: Um Estudo de Caso na Administração Pública Mineira. Revista de Gestão e Projetos - GeP , São Paulo, v. 4, n. 2, p 128-152, mai./ago. 2013.	✓
SILVA, D. F. A. A percepção dos atores em relação à contribuição do GERAES no gerenciamento dos Projetos Estruturadores. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010. 75 p.	✓
SILVA, J. G. C. Análise do desempenho dos projetos estruturadores de Minas Gerais: Uma sugestão de revisão da taxa de execução empregada pela SCGERAES. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010. 79 p.	
SILVEIRA, M. C. Processo de formulação da estratégia: um estudo de caso longitudinal sobre o processo de construção das estratégias do Governo de Minas Gerais entre 1995-2011. Tese (Doutorado). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2013. 353 p.	✓
SOUZA, J. H. Análise do Acordo de Resultados da Secretaria de Estado de Educação observando os efeitos do instrumento e de seus indicadores sobre a educação. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2014. 110 p.	
SOUZA, L. M. Comunicação da estratégia e o alinhamento de pessoas: uma análise dos processos na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013. 76 p.	
TIMÓTEO, Marcela de Oliveira. Gerência de projetos no setor público: adequações e limitações do PMBOK a projetos governamentais. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005. 94 p.	✓
TOSCANO, T. C.; BARRENCE, A. V. S. A evolução da gestão de projetos em Minas Gerais: o Escritório Central de Projetos e o gerenciamento intensivo. XIII Congresso Internacional Del CLAD, Buenos Aires, 2008.	✓
VASCONCELOS, M. A. A. Avaliação de projetos: uma análise da implantação de uma metodologia de avaliação prévia de projetos na carteira de projetos estratégicos de Minas Gerais. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2011. 81 p.	
VILHENA, R. et al. (org.). O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.	✓

Sobre a análise das entrevistas e do material acadêmico, buscou-se sistematizar a trajetória do GERAES a partir da percepção dos atores. Essa abordagem compreende a importância da História como contribuição científica para a Administração, sendo denominada de “virada histórica” (CLARK; ROWLINSON, 2004 apud BARROS, 2013). Acrescenta-se ainda que, seguindo tal abordagem, a presente pesquisa buscou reconstruir os acontecimentos relacionados ao escritório de projetos de Minas Gerais incorporando o prisma interpretativo dos atores consultados – seja por entrevista, seja pela consulta ao material bibliográfico – como admitem Leblecici e Shah (2004 apud BARROS, 2013). Isso significa que a história não fica restrita ao relato de uma sucessão de fatos, mas se apresenta como um conjunto de narrativas construídas por aqueles que a contam. Desse modo, não se pretendeu recontar essa história de forma linear. Entende-se que não é possível reconstruí-la como uma linha do tempo, porque a memória desempenha um papel fundamental para uma pesquisa histórica na organização. Como aponta Cogo (2011), a história contada como uma sucessão linear de acontecimentos busca produzir um conhecimento racional, lógico. Por outro lado, quando se trata da reconstrução de contextos passados dos quais as pessoas fizeram parte, a memória se mostra presente nos relatos, uma vez que diferentes emoções, opiniões e perspectivas permeiam as entrevistas. Isso faz com que os eventos sejam lembrados conforme a percepção dos atores, tornando a história flexível de certa forma. Com a influência da memória, os fatos não são apresentados a partir de uma organização lógica, mas de acordo com a importância que tiveram para cada entrevistado.

Assim indica a frase que norteou este trabalho: “A vida não é a que a gente viveu, e sim a que a gente ‘recorda’, e como recorda para contá-la” (GARCÍA MÁRQUEZ, 2003, p. 5). Isso ocorre porque “[...] recordar é passar novamente pelo coração. Contar é como organizar sentidos que só passam a existir em retrospectiva. Nesse sentido, o movimento é duplo, pois exige tanto a volta à razão ordenadora e disciplinadora quanto à emoção, desconstrutora e caótica” (SILVA; M. A. P., 2010, p. 6). Portanto, a não-linearidade dos relatos leva à não-linearidade da análise, que se volta para aspectos recorrentes e as diferentes cargas emocionais e pontos de vista atribuídos aos fatos. Por esse motivo, alguns elementos tomam maior proporção para determinados narradores, de forma independente da duração real do acontecimento. Da mesma maneira, os relatos vão e voltam no tempo. Por isso, buscando facilitar o entendimento, as datas dos eventos são indicadas. Houve ainda uma tentativa de categorização dos acontecimentos mais citados nos relatos, servindo apenas para organizar a leitura.

5 CONTINUIDADE E MUDANÇA EM UM PROCESSO DE INOVAÇÃO ADMINISTRATIVA: O CASO DO GERAES

Este capítulo trata do estudo de caso do escritório central de projetos do Estado de Minas Gerais – o GERAES – sob o prisma da inovação. Serão analisados os relatos de entrevistas e material bibliográfico pertinente para compreender como ocorreu sua evolução a partir de 2003 até o ano de 2014. Contudo, é importante ressaltar que não se pretende, nesta pesquisa, avaliar a efetividade do escritório de projetos em sua atuação na melhoria dos projetos estratégicos. O foco do presente trabalho se volta para a narrativa histórica, buscando resgatar os acontecimentos relacionados à inovação no GERAES para o período proposto. Destaca-se ainda que o entendimento adotado sobre inovação procurou ser amplo, permitindo assim que os entrevistados enquadrassem e recontassem as mudanças que julgassem inovadoras. Portanto, enfatiza-se a percepção dos atores nessa retrospectiva, uma vez que se reconhece que a história tem várias interpretações. Assim, as entrevistas representam o fio condutor desta análise, tendo como apoio trechos de outras fontes bibliográficas, mas que não se referem à totalidade de estudos realizados sobre o tema. As categorias de análise apresentadas a seguir não obedecem a uma lógica temporal, devido à não-linearidade dos relatos. Dessa forma, propõem-se tópicos agrupando assuntos ou conjuntos de itens relacionados e que foram mencionados de modo recorrente.

5.1 A Implantação do Escritório de Projetos

Segundo Toscano e Barrence (2008, p. 1), a implementação de um escritório central de projetos em Minas Gerais no ano de 2003 surgiu como consequência da aplicação de ferramentas gerenciais ao âmbito da gestão pública mineira, com o intuito de inovar e possibilitar o acompanhamento intensivo dos Projetos Estruturadores – que representam os projetos estratégicos para o governo e que apresentavam, inicialmente, prioridade na liberação de cotas orçamentárias. O escritório foi considerado, portanto, o instrumento de implementação do duplo planejamento – de médio e de longo prazo, representados, respectivamente, pelo Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) – ao permitir o acompanhamento dos projetos e programas estratégicos.

A partir da construção do documento de planejamento de longo prazo, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2003-2020, bem como do Plano Plurianual

de Ação Governamental 2004-2007, estabeleceu-se a estratégia e as principais diretrizes do governo de Minas Gerais, que foram desdobradas em uma carteira composta por 31 Projetos Estruturadores, sob a denominação de “GERAES” – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado. Com vistas a promover as mudanças e inovações necessárias à melhoria da gestão pública mineira, houve a incorporação de ferramentas gerenciais à Administração Pública, dentre os quais destaca-se a estruturação do Escritório Central de Projetos, responsável pelo gerenciamento intensivo dos Projetos Estruturadores supracitados (TOSCANO; BARRENCE, 2008, p. 1).

É possível perceber que o termo “GERAES” denominava, a princípio, o portfólio composto pelos 31 projetos que colocariam em prática a estratégia do governo. Ou seja, não se referia especificamente ao escritório de projetos, que surgiu como UAGP – Unidade de Apoio Gerencial aos Projetos Estruturadores. No entanto, a força do nome GERAES se consolidou e o escritório central passou a ser chamado dessa forma, como se observa nos trechos de documentos e entrevistas que seguem:

O ponto de partida para a adoção da metodologia de gerenciamento dos projetos estruturadores foi a criação do escritório de projetos denominado Unidade de Apoio Gerencial aos Projetos Estruturadores (UAGP). Esta unidade, integrante da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento (SPLOR) da Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), gerencia estrategicamente o portfólio GERAES, tendo como funções principais: padronizar os procedimentos de gerenciamento dos projetos; assessorar os Gerentes de Projetos no planejamento, execução e controle do projeto; acompanhar o desempenho do projeto, reportando a situação do projeto, os riscos e as restrições para os tomadores de decisão adotarem contramedidas; realizar a gestão estratégica orçamentária e financeira dos projetos estruturadores; apoiar o Gerente do Projeto em relação a demandas específicas. A UAGP desempenha estas funções por meio da Diretoria de Monitoramento GERAES, criada, para este propósito, em 2004 (VILHENA et al., 2006, p. 79).

Com o intuito específico de atuar no planejamento e monitoramento intensivo da recém criada carteira de projetos estratégicos, foi instituído o Escritório Central de Projetos (*Project Management Office - PMO*) ligado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, denominado Unidade de Apoio ao Gerenciamento de Projetos (UAGP) (TOSCANO; BARRENCE, 2008, p. 3).

A sigla [GERAES] é uma sigla forte e passa a ser mais forte que o nome que era dado para a área. Por isso, inicialmente era só um *slogan*, um carimbo pra ser colocado numa carteira de projetos, mas depois fica tão forte que vira uma estrutura. Na prática não muda nada (Entrevistado A).

A UAGP foi criada em 2003 e logo passou a ser reconhecida como GERAES, devido sua conexão e fusão de objetivos com o Programa GERAES (LAMOUNIER, 2010, p. 35).

O escritório central de projetos continuou sendo chamado informalmente de GERAES até o momento presente, ainda que sua nomenclatura oficial tenha sofrido alterações ao longo dos anos, especialmente nos períodos de mudança de governo. Sendo assim, cabe pontuar que a unidade também já teve o nome de SCGERAES (Superintendência Central de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado) até 2010. Essa mudança foi oficializada pelo

Decreto nº 44.817 de 25 de maio de 2008 (MINAS GERAIS, 2008), em que constam as competências e as finalidades da SCGERAES. Como é possível observar pelo seguinte trecho, os projetos prioritários seriam gerenciados por “[...] um escritório central de projetos representado inicialmente pela UAGP (Unidade de Apoio ao Gerenciamento de Projetos) e depois transformada na Superintendência Central de Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (SCGERAES)” (SILVA; D. F. A., 2010, p. 29). Em 2011, sofre nova alteração com o Decreto nº 45.794, de 02 de dezembro de 2011 (MINAS GERAIS, 2011a). Com isso, passa a ser nomeado de NCGERAES (Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional) de 2011 a 2014, e atualmente, a partir de meados de 2015, a equipe assina seus documentos com a sigla NCIAPE (Núcleo Central de Informação e Apoio às Políticas Estratégicas). Como se trata de mudanças na nomenclatura que não afetam significativamente as atribuições do escritório de projetos, para efeitos deste trabalho, entende-se que todos esses termos se referem à mesma unidade administrativa. Assim, devido à força do termo e com o intuito de simplificar a análise, é utilizado o nome “GERAES” em alusão ao objeto de pesquisa retratado.

Sobre o processo de planejamento anterior à criação dos Projetos Estruturadores e do escritório de projetos, Toscano e Barrence (2008) apontam que o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) não era levado em conta no processo de elaboração dos orçamentos, desconsiderando o propósito de existência dessa peça de orçamento e planejamento de médio prazo. Assim, as estratégias estabelecidas nos planos governamentais até 2003 não norteavam efetivamente as ações orçamentárias anuais – o que, segundo os autores, dificultava a percepção dos resultados das políticas públicas pelos cidadãos.

O que se via na prática era a sobreposição do orçamento perante os planos, que perdiam sua razão de existir como a espinha dorsal da política pública. O resultado disso era a utilização da discricionariedade do Poder Executivo para promover escolhas políticas e outras práticas que não consideram os desejos da sociedade, seu principal patrocinador (TOSCANO; BARRENCE, 2008, p. 2).

O mesmo pode ser observado a partir da fala do entrevistado F, que aponta como obstáculo inicial a necessidade de se reestabelecer uma cultura do planejamento, já que este havia perdido seus efeitos práticos. Isso é destacado no seguinte trecho:

Grande dificuldade dos órgãos era a cultura de planejamento que estava muito esquecida, ninguém tinha essa cultura, **o PPAG era simplesmente uma peça que cumpria apenas um rito legal** e muita **dificuldade** das pessoas fazerem, sentarem e **entenderem a importância do planejamento** e do processo de monitoramento (Entrevistado F, grifo nosso).

Dessa forma, por terem como foco a efetivação dos instrumentos de planejamento, as mudanças implementadas pelo “Choque de Gestão” se caracterizam como inovações para Toscano e Barrence (2008), bem como para Matos (2004), que considera o planejamento estratégico como sendo o principal ganho em termos de inovação. Já para o entrevistado A, o fator de inovação mais relevante da implementação do gerenciamento de projetos no governo do estado referiu-se à utilização de ferramentas de acompanhamento dos projetos.

Acho que o mais interessante é a ideia de ter uma carteira de projetos estratégicos. Já existiam projetos estruturantes no governo 1995-1998, então essa ideia de ter uma carteira prioritária já existia. Só que lá não existia uma metodologia e um sistema para acompanhar nada disso (Entrevistado A).

A história sobre a adoção de práticas do gerenciamento de projetos, com a criação de um escritório para monitoramento intensivo e a colaboração de uma consultoria externa, se mostrou presente tanto nas monografias como no material produzido pelo governo à época, bem como é algo recontado em várias das entrevistas realizadas. Assim, a partir da criação da carteira de projetos estratégicos, foram estruturados os mecanismos organizacionais necessários para acompanhar sua implementação. Como segue abaixo, Matos (2004) narra os principais elementos originados da carteira estratégica:

Dentre os aspectos considerados para um suporte adequado às atividades tanto de gerenciamento dos projetos quanto de gerenciamento do portfólio, destacaram-se os seguintes: **criação de uma estrutura organizacional específica no âmbito da SEPLAG**; formalização dos projetos, com destaque para sua prioridade e relevância para a consecução das metas do governo; formalização da designação dos gerentes dos projetos; **designação de uma equipe da Secretaria de Planejamento e Gestão para dedicar-se ao planejamento e ao acompanhamento dos projetos**; **adoção de uma metodologia única para o gerenciamento dos projetos**; designação formal de gerentes adjuntos para os projetos; e **busca do apoio de uma consultoria especializada em gestão de projetos** (MATOS, 2004, p. 81, grifo nosso).

De modo complementar, o relato do entrevistado F resgata os acontecimentos que contextualizaram a implantação do escritório de projetos, da qual participou, destacando-se a influência de ferramentas da iniciativa privada, dentre elas o uso da metodologia de gestão de projetos e o apoio da consultoria externa para agregar conhecimento à equipe que faria o acompanhamento dos projetos estratégicos:

No início da gestão 2003-2006, o movimento Brasil Competitivo financiou várias frentes de trabalho, frentes antes consideradas da iniciativa privada, para melhorar a gestão do Estado como um todo. Foram várias frentes: gestão de projetos, redução de custos, desenho de processos, frente de registro de preços; vieram através de consultoria para trabalhar no Estado. Sobre a frente da implantação de escritório de projetos, na qual eu participei, a consultoria veio desde o início. O primeiro grande projeto que eles [da consultoria] tocaram foi a elaboração do PPAG 2004-2007. [...]

A partir da elaboração do PPAG, estava sendo feito também o planejamento estratégico do governo, já tinham definido a carteira estratégica à época, que era de 31 programas estruturadores. O objetivo do escritório de projetos era fazer o acompanhamento dessa carteira estratégica, utilizando a metodologia de gerenciamento de projetos. Uma das premissas do financiamento dessas consultorias foi que haveria transferência de conhecimento (Entrevistado F).

É importante ressaltar que, apesar de Prado (2003) indicar que o processo de implementação do gerenciamento de projetos em uma organização deve ser conduzido como um projeto, a criação do escritório de projetos GERAES, objeto do presente estudo, não foi realizada dessa maneira. Contudo, Matos (2004) justifica o fato da implementação ter se dado de forma concomitante à fase de planejamento devido à necessidade de que os projetos estratégicos tivessem início já no primeiro ano de governo – por questões políticas e de visibilidade. Como consequência, o autor reconhece dificuldades enfrentadas posteriormente no gerenciamento dos projetos e efeitos negativos nos resultados iniciais.

O primeiro ano do [portfólio] GERAES foi **caracterizado pela superposição das fases de planejamento e execução. Embora, a princípio, possa parecer uma inadequação do ponto de vista metodológico, essa simultaneidade foi necessária**, devido ao tamanho da equipe da UAGP e a orientação estratégica relacionada aos projetos estruturadores. [...] Era fundamental que o início dos projetos ocorresse imediatamente após a formalização do GERAES. **O capital político de um governo em início de mandato deveria ser aproveitado**, e realizações positivas advindas dos projetos seriam fatores de fortalecimento do programa. O efeito prejudicial dessa abordagem foi a maior dificuldade no gerenciamento dos projetos, **devido à ausência, no início, de um planejamento detalhado que norteasse o trabalho**, obviamente, com reflexos negativos em prazos e nos primeiros resultados (MATOS, 2004, p. 89, grifo nosso).

Assim, observa-se que houve uma gestão caótica ou sobreposta das fases iniciais do ciclo de inovação administrativa, como apresenta Freire (2000 apud SERRA; FIATES; ALPERSTEDT, 2007), por uma decisão política, e que essa escolha acarretou em algumas dificuldades técnicas para o gerenciamento dos projetos. Dessa forma, é possível perceber pela fala do entrevistado F que adaptações tiveram que ser feitas para que a metodologia implementada pela consultoria fosse assimilada e para que atendessem às peculiaridades do setor público, buscando minimizar os efeitos da implementação sem planejamento prévio. Além disso, nesse período inicial, foram feitas várias capacitações com a equipe do escritório de projetos, com os gerentes de projetos e outros atores envolvidos com a execução e acompanhamento dos projetos. Outro fator que teve que ser enfrentado pela implantação do gerenciamento de projetos, como evidenciado pelo entrevistado, refere-se à resistência dos que trabalhavam no Estado em relação aos novos métodos de trabalho, principalmente no que

diz respeito ao uso das ferramentas de planejamento, que estavam desintegrado do processo orçamentário – como visto acima.

Fomos aprendendo a trabalhar seguindo o modelo da consultoria, mas como a metodologia era da iniciativa privada, e a consultoria só tinha trabalhado com um município, não tinha trabalhado com o Estado. **A metodologia também foi sendo adaptada para a nossa realidade**, sofrendo já as primeiras alterações. Então, uma metodologia que era padrão da consultoria passou a ser adaptada à nossa realidade de orçamento e das **questões inerentes ao serviço público**, trâmites legais, processo licitatório. Então 2003 foi um ano de **ajuste e adequação da metodologia**. [...] De 2003 a 2004, a consultoria ficou aqui e já foram feitas as primeiras adaptações, principalmente na questão orçamentária, que tinha todo um fluxo a ser seguido, todos os requisitos legais do processo licitatório, da assessoria jurídica, o estabelecimento de prazos condizentes com a realidade do Estado e **vencendo aos poucos a barreira do preconceito que as pessoas tinham de fazer esse processo de planejamento** (Entrevistado F, grifo nosso).

Matos (2004) também aponta as dificuldades encontradas pelas pessoas que trabalhavam no Estado em se adaptarem aos novos métodos, uma vez que as novas ferramentas apresentavam de forma mais evidente as limitações e as possibilidades dos projetos, mas, ao mesmo tempo, fixavam prazos e metas, gerando resistência nesse processo de mudança na cultura organizacional.

O detalhamento dos projetos propiciou uma visão clara das limitações e das reais possibilidades de cada um deles, em termos de metas e prazos. Nessa etapa, ficou evidente a diferença da nova forma de trabalhar (por projetos) em relação àquela tradicional do setor governo [setor público]. A barreira cultural se evidenciava na comparação entre a nova proposta de trabalho, “com metas e prazos estabelecidos”, e o modelo tradicional de trabalho, “definido a partir da fixação de objetivos gerais e com orientação de se fazer aquilo que a restrição de recursos permitisse”. Foi a passagem de uma situação em que o planejamento era utópico para uma em que se consideravam as restrições, e os planos eram mais próximos da realidade (MATOS, 2004, p. 89).

Uma questão apontada por Silveira (2013) refere-se ao fato de que já em 1995 existia o conceito de projetos estruturantes, mas que não havia mecanismos específicos para gerenciá-los, especialmente por limitações em infraestrutura de informática. Em sua pesquisa, Silveira (2013) encontra opiniões favoráveis quanto ao modelo de monitoramento para reforçar o planejamento e a gestão da estratégia. Por outro lado, também aponta relatos que evidenciam a sensação de vigilância excessiva provocada pelo gerenciamento intensivo dos projetos estruturadores, além da resistência dos gerentes em relação ao perfil jovem da equipe do GERAES. Foi argumentado ainda por outro entrevistado que a ênfase em ações de monitoramento e controle representou uma perda às atividades de planejamento dos projetos, engessando, de certa forma, esse processo. Conforme indica:

Se de um lado, o processo de monitoramento e controle da estratégia traz a gestão da estratégia para o dia a dia da organização e permite a adoção de ações corretivas que reforçam a importância desta gestão estratégica, de outro, este processo de controle pode se tornar de vigilância contínua, que engessa o processo de planejamento estratégico governamental (SILVEIRA, 2013, p. 181).

Sobre as dificuldades encontradas junto aos atores que usariam a nova metodologia, cabe lembrar que tanto Mattos e Guimarães (2005), bem como Arruda, Rossi e Savaget (2010) destacam a importância de que uma mudança seja assimilada e aceita pelo grupo social para ser considerada uma inovação. Portanto, nota-se que esse foi um obstáculo inicial forte, já que representa uma mudança significativa na cultura organizacional e essa mudança seria crucial para a consolidação do GERAES e do gerenciamento de projetos no Estado. Uma possível solução, ou estratégia, como assim o pontua o entrevistado A, foi compor a equipe do escritório de projetos recém-criado por consultores, que trabalhavam de forma conjunta com os servidores para que fossem compartilhados os conhecimentos referentes à metodologia de gestão de projetos. Além disso, o entrevistado chama atenção para o fato de que parte dos integrantes dessa equipe eram jovens formados em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro, o que poderia ter contribuído para a menor resistência internamente ao escritório – já que nos órgãos do Estado, a fraca cultura de planejamento representou uma barreira inicial à implantação do gerenciamento de projetos no ambiente externo ao GERAES. De acordo com a percepção do entrevistado:

O escritório começa a ser implantado com uma estratégia que eu acho bastante acertada, que era de mesclar um consultor com um servidor público, **tinha uma transmissão do conhecimento ao mesmo tempo que você tinha uma adaptação das metodologias do PMBOK para a situação do Estado** ali acontecendo simultaneamente. Outro ponto que acho importante, foi bastante positivo, **usava muito alunos da Fundação João Pinheiro recém-formados. Isso facilitou primeiro a compra da ideia** e também a vontade de chegar e mostrar serviço. Existia um baixo nível de crítica ou de capacidade crítica em relação ao que estava sendo proposto, então foi abraçada sem muito problema. E além disso tinha uma **capacidade técnica conceitual**, uma força de trabalho, que facilitava o processo. A equipe era muito jovem, então era mais fácil de ser moldada às intenções do Estado naquele período. O que foi feito nessa época eram cerca de **5 duplas, um consultor e um servidor**, normalmente EPPGG [Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental]. Os que não eram EPPGGs não se adaptaram e aos poucos foram saindo (Entrevistado A, grifo nosso).

No que diz respeito à composição das equipes de projetos, Toscano e Barrence (2008) apresentaram outras figuras além da equipe do escritório central, como o gerente executivo do projeto, que seria designado por suas habilidades gerenciais, experiência, conhecimento sobre o tema do projeto e bons relacionamentos no governo. Configurava-se como o responsável

pelas decisões, mas como muitas vezes os gerentes executivos ocupavam posições estratégicas no governo, como postos de secretário, foi criada ainda a figura do gerente adjunto. Acrescenta-se a isso que a estrutura de trabalho para os projetos estratégicos era matricial. Na opinião de Guimarães e Almeida (2006), essa estrutura mostrava-se equilibrada, com igualdade de poder entre os gerentes e as unidades funcionais que integravam os projetos.

A importância dos gerentes de projetos encontra-se presente no relato do entrevistado G, que também evidencia a contribuição da consultoria externa no que se referia à nova metodologia e no trabalho conjunto entre servidores e consultores. Além disso, o entrevistado destaca que houve a preocupação por parte da consultoria de se capacitarem os gerentes de projetos para atuarem nesse novo contexto e menciona um aspecto sensível, abstrato, mas que não deixa de ser muito relevante: a apresentação de uma postura a ser adotada pelos atores que lidariam com o monitoramento dos projetos, ou seja, formas de agir e conduzir as questões relativas à gestão de projetos. Teria-se, de certa forma, a formação de um novo conjunto de valores, princípios e comportamentos:

Quando eu cheguei, a consultoria ainda estava lá. Eles ficaram mais uns cinco meses lá até eles saírem mesmo. Para mim, foi muito bom a possibilidade deles estarem lá com a gente, fisicamente, inclusive. [...] Eles vieram com um conjunto de técnicas que até então a gente não tinha. Mas eram mais técnicas, ferramentas de gestão mesmo – a ideia de um termo de abertura, de um plano de projeto, de até mesmo de trabalhar com um software, que é o MS Project – a gente não tinha isso. A capacitação de gerentes de projetos para lidar com essa ideia de acompanhamento de projetos, **até um pouco da postura – isso não está em ferramenta nenhuma mas a conduta, saber avançar com o controle e o monitoramento de projetos, saber cobrar, saber a hora de registrar um obstáculo ou dificuldade.** [...] Foi um período que para a gente foi um grande aprendizado. Eles chegaram com um ferramental que **mudou bem a lógica do que era feito antes.** Se tinha um acompanhamento mais distante, naquele momento achei que foi bem oportuno, deu para usar bem essas ferramentas, essas técnicas (Entrevistado G, grifo nosso).

Apesar de não ter participado do processo de implementação do GERAES, o entrevistado E apontou a iniciativa como parte de um movimento político, que ressaltava o uso da técnica e de práticas de empresas privadas como forma de solucionar os problemas encontrados no Estado naquele momento. Isso é observado em vários momentos na evolução do GERAES:

Eu não estava aqui quando [o escritório] foi implementado, mas foi em um contexto de profissionalização da gestão pública, por meio da utilização de práticas de gestão do setor privado no governo. A primazia da técnica marcava o período e era a tônica do discurso do partido que governava, que implantou o escritório central de projetos como uma das ações de modernização do Estado, que garantiriam, ou ajudariam, através da otimização do gasto de recursos públicos, o equilíbrio fiscal (Entrevistado E).

Além disso, para consolidar a metodologia de gerenciamento de projetos também foi utilizado um mecanismo financeiro. Sabe-se que os projetos públicos se submetem ao ciclo anual orçamentário, já que a situação financeira, juntamente com as decisões políticas, viabilizam ou interrompem esses projetos. Dessa forma, o escritório central de projetos teve estabelecido, de forma paralela ao início de suas atividades, um sistema de aprovação de cotas orçamentárias para os projetos estruturadores. Assim, ainda que o Estado se encontrasse em uma situação de restrição e de ajuste fiscal, como era o período conhecido como a primeira fase do Choque de Gestão, esse regime orçamentário diferenciado se consolidou como um dos pilares do gerenciamento exercido pelo escritório. Sobre isso, Matos (2004, p. 93) exemplifica que, “enquanto o orçamento do Estado sofreu um contingenciamento da ordem de 50%, em função da previsão do fluxo de caixa para o ano, para os projetos do GERAES o contingenciamento foi da ordem de 20%”. Ou seja, esses projetos teriam sofrido menos cortes e esse fator empoderou, de certa forma, a atuação do escritório de projetos. Como pontua o entrevistado E, nesse primeiro período de sua existência, que vai de 2003 a 2007, o GERAES apresentava um *status* elevado e era visto como o “dono do dinheiro”, já que “[...] tinha o poder de aprovar cotas e de decidir sobre o andamento de projetos estruturadores” (Entrevistado E).

Acrescenta-se a isso que, durante essa época, os profissionais que compunham a equipe tinham grande acesso a capacitações em gestão de projetos, cursos e certificações, bem como eram, em sua maioria, alunos formados pela Fundação João Pinheiro. Além disso, também é citado pelos entrevistados A, E e F, o caráter prioritário com que o GERAES era visto no governo, tendo à disposição da equipe *notebooks*, licenças para o *software*, carros do Estado para que realizassem reuniões, entre outros. O entrevistado F relata inclusive que uma dificuldade inicial dos órgãos era gastar os recursos disponíveis para os projetos, por existir uma relativa abundância na oferta desses recursos mas que, por fatores técnicos, não eram executados. Assim, F conta que “[...] nas reuniões gerenciais [a ordem] era: ‘gastem porque tem dinheiro’. E as pessoas não conseguiam gastar” (Entrevistado F). Por fim, conforme o relato do entrevistado E, “o que se dizia é que o GERAES era o setor privado do estado [...]. Os projetos tinham recursos ‘garantidos’, o que era crucial em uma época de escassez orçamentária. E os recursos estavam nas mãos do GERAES” (Entrevistado E).

Para compreender o contexto de implementação do GERAES, procurou-se saber ainda quais teriam sido as expectativas dos envolvidos nesse processo e se elas haviam sido atendidas.

Para o entrevistado E, esperava-se inicialmente que se promovesse a modernização e a profissionalização da gestão pública, além de se otimizar o gasto público, por meio da melhoria da execução e do controle. De acordo com E, teria se concretizado o controle da informação pelo escritório de projetos, além do controle orçamentário e da utilização de práticas de gestão. De forma semelhante, o entrevistado A enfatiza a expectativa atendida quanto à disponibilidade de informações concentradas no GERAES, que contribui inicialmente, em sua opinião, para o aumento da capacidade de resposta e de tomada de decisões.

Eu não sei em relação a todas as expectativas, mas o que fez o GERAES ganhar importância no início foi que você passa a ter um lugar só, conhecendo o Estado de uma maneira mais detalhada de um modo geral (não precisa mais ligar pra dez pessoas pra ter uma informação). Então o governo passa a ter mais informações sobre aqueles projetos que são estratégicos e, num primeiro momento, você tinha como um vínculo positivo porque passa a ter uma capacidade de resposta maior e até mesmo a capacidade de intervenção maior, que é o sucesso e a razão do fracasso futuro (Entrevistado A).

Assim, é possível observar também que a grande capacidade de intervenção do escritório se tornaria um fator desfavorável à sua atuação com o passar dos anos, sentido principalmente pelos órgãos finalísticos como controle excessivo – como será tratado adiante. No que diz respeito ao ambiente de trabalho do GERAES, cabe analisar a perspectiva dos membros e ex-membros consultados sobre o quanto o ambiente se mostrou propício à inovação no período analisado e quais aspectos foram relevantes nesse processo.

O ambiente de trabalho em uma organização constitui um elemento de grande importância para viabilizar e incentivar a prática inovativa se nele são observadas características propícias. Podem-se citar, como algumas dessas características, a abertura dos grupos sociais à mudança, o papel das lideranças e a existência de um fluxo de informações internas e externas à organização (BRUGUÉ; BLANCO; BOADA, 2014; SCHWELLA, 2005). O primeiro ponto observado refere-se aos anos iniciais do escritório de projetos, em que ainda se construía uma identidade para a organização. Como apontado pelo entrevistado A, existia uma cultura de pertencimento e um espírito de protagonismo dos membros da equipe, que favoreciam a inovação e a participação desses membros na proposição de mudanças e melhorias. Por ter surgido como algo inovador em 2003, o GERAES apresentava um cenário considerado positivo às inovações. Nota-se, inclusive, que a maior parte das inovações identificadas como resultantes de propostas de membros da equipe ocorreram de 2003 a 2007 – principalmente nos anos de 2006 e 2007. Depois disso, segundo A, as decisões teriam se tornado mais

centralizadas e as pessoas menos motivadas. Sobre o período, o entrevistado G afirma que esse teria sido um momento para implementação e reconhecimento do escritório, surgindo a partir de então inovações para aprimorá-lo e adequar sua metodologia. Ele acredita que inovações tenham se concentrado entre 2006 e 2007 também devido a uma maior maturidade posterior à implantação do escritório, sendo esse um momento de “colher alguns frutos”.

Acrescenta-se a isso, como lembra o entrevistado A, o fato de que a maioria dos membros eram formados pela Fundação João Pinheiro, o que tornava as relações mais horizontalizadas, por terem estudado juntos. Por isso, “existia um clima de amizade muito grande, além da relação profissional, [possibilitando] um alto nível de informalidade e de propor inovações” (Entrevistado A). Da mesma forma, o entrevistado G também observa o perfil das pessoas que trabalharam no GERAES e a organização hierárquica menos restrita como favoráveis a relações abertas, que permitiam a troca de informações e a proposição de ideias:

Acho que o GERAES sempre foi, até pelo perfil das pessoas que lá trabalharam, ele sempre foi um setor diferenciado dos demais. Não tinha tanta característica de um setor muito forte do ponto de vista das amarras burocráticas. O hiato que separava os técnicos do superintendente e até mesmo do subsecretário, ele era menor do que em alguns outros lugares. Então acaba que do ponto de vista da hierarquia, ela era percebida como mais fluida, ou seja, era uma perspectiva mais horizontal. E isso dava para a gente uma liberdade muito grande, de estar próximo do técnico e de ter essa troca de ideias – não vou dizer as inovações, mas as ideias, as críticas, os apontamentos como oportunidade de melhoria. Mas eu acho que quem fez muito isso não foi o que estava escrito, as normas ou o organograma, mas as pessoas que por lá passaram (Entrevistado G).

Uma ressalva é feita no sentido de que, devido à elevada carga de trabalho, o entrevistado A acredita que a maior parte das inovações tenham se voltado para a solução de problemas, tendo em vista a classificação apresentada por Halvorsen (2005). Assim, dentre as possibilidades de inovação para tratar de necessidades pontuais ou para incrementar a eficiência organizacional, observa-se a prevalência da primeira. Cita-se como exemplo o Comitê Integrado de Gestão de Mudanças. Além disso, segundo o entrevistado A, na medida em que se expande a estrutura do GERAES, com a incorporação de novas tarefas, “junto vem uma crise de identidade e a inovação vai ficando mais restrita. Ainda conseguiram fazer uma série de mudanças, [mas] talvez mais centralizadas, menos por parte da equipe”.

Um elemento importante indicado pelo entrevistado B refere-se ao fato de que o ambiente era considerado propício à inovação por não haver impedimentos causados pela estrutura hierárquica, mas aponta para uma falta de liderança que incentivasse as práticas. Ou seja, apesar da inovação encontrar algum espaço para acontecer, “às vezes existia uma falta de

liderança. Os chefes, no período que eu estive lá, nunca promoveram muito a inovação, mas os técnicos sempre tentaram gerar ideias inovadoras e elas sempre foram bem aceitas” (Entrevistado B). Uma possível consequência relacionada à ausência de liderança clara voltada para a inovação seria a formação de um entendimento resumido em uma expressão citada por vários entrevistados de que: “quem propõe leva”. Essa frase parece ser utilizada ainda hoje, representando a noção de que os técnicos estariam livres para proporem mudanças, desde que o façam de modo individual e que isso não afete o cumprimento das tarefas rotineiras. Ou seja, apesar da abertura, tem-se o acréscimo de uma nova função para o indivíduo que propõe a iniciativa inovadora, não existindo um contexto ou política que coloque a inovação como algo especial em relação às outras atribuições desempenhadas na unidade.

Outra característica contraditória presente na cultura do GERAES citada pelo entrevistado A refere-se ao sigilo de algumas informações mantido pela direção do escritório em relação aos membros da equipe. Essa “cultura do segredo” foi entendida como algo que existe desde o início, uma vez que os integrantes do GERAES era jovens e conteúdos estratégicos não eram repassados por medo dos dirigentes. Ou seja, ao mesmo tempo em que era considerado um ambiente inovador, existiam limites para a circulação de informações, em especial, as consideradas estratégicas. Isso se consolidou ao longo do tempo, permanecendo ainda até os dias atuais. Assim, como destacado, “[...] se para resolver problemas o ambiente é propício à inovação, para questões mais estratégicas não tem espaço, porque a equipe é percebida como imatura para isso” (Entrevistado A). Em seguida, serão discutidas as inovações mais relevantes de acordo com a percepção dos entrevistados, concernentes à metodologia, aos sistemas e à organização do trabalho como um todo.

5.2 Metodologia, Sistemas e Organização do Trabalho

Após a implementação do escritório de projetos, dificuldades iniciais foram surgindo no que se referia ao fato de se ter introduzido no Estado uma metodologia originariamente da área privada. Desse modo, foram necessárias adaptações graduais nas ferramentas adotadas, para que a gestão de projetos pudesse contribuir e se adequar às práticas do setor público – como o orçamento, os processos licitatórios e a legislação específica. Isso fica evidenciado nos seguintes trechos de relatos:

Foram feitas várias capacitações, tanto para a equipe do GERAES, quanto para os gerentes [de projeto], então todo mundo que estava envolvido – gerentes, gerentes-

adjuntos, a equipe do GERAES – foi capacitado na metodologia de gerenciamento de projetos. E fomos aprendendo a trabalhar seguindo o modelo da consultoria. Mas **como a metodologia era da iniciativa privada** e a consultoria só tinha trabalhado com um município, não tinha trabalhado com o Estado, a metodologia **também foi sendo adaptada para a nossa realidade**, sofrendo já as primeiras alterações. Então uma metodologia que era padrão da consultoria passou a ser adaptada à nossa realidade de orçamento e das questões inerentes ao serviço público, trâmites legais, processo licitatório. **Então 2003 foi um ano de ajuste e adequação da metodologia** (Entrevistado F, grifo nosso).

No início, a grande dificuldade era estabelecer padrões, porque como **a gente estava copiando uma metodologia que veio da iniciativa privada**, a gente tinha problemas com... quanto tempo demora uma licitação? **Não existia no Estado um documento que dissesse quais as etapas principais**, quanto tempo demorava, não tinha ninguém que soubesse dizer. **Esse foi um processo que foi levando algum tempo, em que se ia precisando ganhar maturidade para entender**, por exemplo, processos que são comuns, como licitação, que você fosse entendendo melhor quais são as etapas e, a partir daí, construir pedaços de cronograma que poderiam ser usados em todas (Entrevistado A, grifo nosso).

Sendo assim, uma primeira inovação apontada pelo entrevistado A, posterior à implementação do escritório e do gerenciamento de projetos no Estado, foi o desenvolvimento de documentos e a adaptação da metodologia. Como exemplifica:

Cria-se na época *Status Report*, Painel de Controle – que era um “foguetinho” com os principais marcos do ano, quanto que um projeto ia gastar etc. Tinha uma espécie de “*top 10*” com os principais problemas, fazendo com que eles chegassem aos secretários, para que eles pudessem tomar alguma decisão. A gente chamava de projeto coisa que não era, então não tinha jeito de fazer cronograma. Então criou-se o gráfico de metas como uma forma de acompanhar projetos que não são projetos ou para projetos que são mto grandes, e a gente não conseguia fazer cronograma pra todos eles porque tinha ainda uma capacidade técnica se instalando. Por exemplo, quilômetros de rodovia asfaltados ao invés de ter um cronograma para cada trecho como tem hoje. **Então, foi um processo inicial de desenvolvimento de documentação, adequação de metodologia, de capacitação das pessoas envolvidas, e ao mesmo tempo de capacitação indireta dos gerentes dos projetos**, que iam sendo capacitados na interação com o escritório (Entrevistado A, grifo nosso).

Um fator apontado como alicerce para o sucesso na implementação da metodologia de gerenciamento de projetos refere-se ao fato de que os órgãos deveriam segui-la quando contavam com projetos estratégicos. Ou seja, além do apoio da alta cúpula do governo, a metodologia era um dos requisitos para os projetos estruturadores. Como indica o entrevistado F:

O grande sucesso que a gente teve foi o patrocínio do governador, do vice-governador, subsecretário, superintendente e o envolvimento de toda a alta gestão sabendo que isso era uma metodologia que não tinha escapatória – se você fazia parte da carteira estratégica, você iria trabalhar nela (Entrevistado F).

Para Grego (2009), as reuniões mensais de acompanhamento representaram um elemento crítico para o sucesso da adoção do gerenciamento de projetos. A seu ver, esse mecanismo

permitiu a integração e o comprometimento dos participantes com os objetivos a serem realizados para os projetos, uma vez que aproximou os gerentes da esfera de tomada de decisão do governo. Já para Timóteo (2005) e Oliveira (2006), as técnicas de gerenciamento de projetos, por serem advindas do setor privado, geraram resistência nas pessoas envolvidas nos projetos sociais e de infraestrutura, respectivamente, apontando para inadequações da metodologia nos projetos pesquisados.

Sobre os instrumentos utilizados no monitoramento dos projetos desde os primeiros anos do GERAES, destacam-se o relatório em que constavam as informações sobre a execução dos projetos, chamado de *Status Report*, e as reuniões gerenciais, mensais, que passaram a ser empregadas de forma conjunta à liberação de cotas orçamentárias, condicionadas ao preenchimento do documento, ao comparecimento nas reuniões e à execução adequada das ações programadas no cronograma do projeto. Atualmente, a questão da prioridade orçamentária para os projetos estratégicos é algo entendido de forma diversa por alguns entrevistados e será discutido mais à frente. Contudo, cabe entender neste tópico como foi construído um mecanismo de fortalecimento do escritório de projetos junto aos órgãos executores dos projetos estratégicos. Assim, sobre o *Status Report*:

Constavam dele **as informações sobre o andamento do projeto**, baseadas no **cumprimento de metas intermediárias**. Registravam-se também a avaliação dos riscos do projeto, as necessidades de alterações no escopo e os eventos relevantes do próximo período. **A introdução do *Status Report* representou o início formal do acompanhamento dos projetos pela UAGP**. Nos primeiros meses, embora se incentivasse o preenchimento completo do documento, não havia ação gerencial no sentido de avaliar e corrigir desvios em relação ao andamento dos projetos. Tal ação inclusive seria dificultada pelo fato de o planejamento não estar concluído (MATOS, 2004, p. 92, grifo nosso).

Da mesma forma, Oliveira (2006) acredita que o *Status Report*, ou relatório de situação, pode ser visto como um avanço no monitoramento dos projetos estratégicos, uma vez que agrega em um documento único “[...] a situação financeira e orçamentária das ações de cada projeto, mostra o andamento destas ações, os eventuais empecilhos impostos ao pleno desenvolvimento dos projetos, bem como as metas por ele atingidas” (OLIVEIRA, 2006, p. 28). Como apresentado por Barreto (2008), o documento traz informações referentes aos prazos, por meio do cumprimento dos marcos do projeto, bem como sobre a realização das metas, a situação orçamentária e financeira, as principais realizações mensais e os riscos ou dificuldades identificados para o projeto. Além disso, é a partir do *Status Report* que se elaboram o Plano de Ação, o Painel de Controle e a Agenda Positiva. De acordo com Toscano e Barrence (2008), o Plano de Ação refere-se a um documento que propõe contramedidas para

reduzir os efeitos de riscos, de nível médio ou superior, que venham a ocorrer nos projetos, identificando os responsáveis e os prazos para a solução dessa dificuldade. Em seguida, o Painel de Controle representa um relatório gerencial sintetizado, com informações relativas ao cumprimento de metas e marcos estratégicos dispostos de forma visualmente dinâmica para leitura rápida da alta gerência. Por fim, partindo dos relatórios de situação, elabora-se a Agenda Positiva, com os principais resultados alcançados pelas ações dos projetos estratégicos, sendo utilizado pelo setor de comunicação do governo (TOSCANO; BARRENCE, 2008).

Além do documento chamado de *Status Report* havia ainda as reuniões gerenciais, também conhecidas como reuniões de *status*, que tinha como objetivo qualificar as informações sobre a execução dos projetos e processos estratégicos no Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental (OLIVEIRA, 2015). Isso aponta a vinculação existente entre os mecanismos de gerenciamento dos projetos e o sistema utilizado, sendo feitos no sistema Estratégia:

[...] no mínimo a atualização de cronograma, apuração de indicadores e preenchimento da execução física e financeira; identificação de problemas observados na execução dos projetos e processos que demandam tomadas de decisão pelo gerente de Programa e a respectiva tomada de decisão pelo mesmo ou cadastro de plano de ação para acompanhar a solução do gargalo, além de repasse das solicitações de cota orçamentária do Programa, projeto ou processo. Outros possíveis assuntos abordados são monitoramento de riscos e agendas positivas (OLIVEIRA, 2015, p. 76).

Sobre a importância das reuniões gerenciais e sua ligação com o mecanismo de aprovação das cotas orçamentárias, o entrevistado A avalia tais medidas como inovações na organização do trabalho. Como segue:

No início, eu acho que as inovações mais significativas foram o próprio processo de trabalho, em que você tinha por exemplo, **para aumentar o empoderamento do escritório de projetos, o dinheiro era liberado via escritório**. Então você tinha uma **reunião mensal, em que você podia acompanhar execução física com execução financeira**, o que permitia na época que a SEPLAG pudesse fazer uma análise mais pontual do orçamento. Isso vai implicar, por exemplo, num secretário ligar pedindo dinheiro e eles dizerem “peça no dia da sua reunião”. **Isso gera uma inovação no processo de trabalho**, no processo de monitoramento muito significativo. Ao mesmo tempo, **gera nos gerentes uma obrigação de prestarem contas ao secretário**, dando certo empoderamento ao secretário de planejamento. Acho que esse período vai de 2003 a 2007, mais ou menos (Entrevistado A, grifo nosso).

No trecho abaixo, é possível observar que os mecanismos citados – o *Status Report* e as reuniões gerenciais – se mantiveram também no período de 2007 a 2010, com acréscimo de

recursos destinados aos projetos estratégicos (denominados pelo governo à época de Projetos Estruturadores). Esta foi a pesquisa de Oliveira (2015), que apontou um processo de consolidação do monitoramento realizado pelo escritório central até o ano de 2010:

Houve também a ampliação da carteira estratégica do Estado de Minas Gerais, de 31 Projetos Estruturadores no período 2004-2006 para 57 no período 2007-2010 e consequente ampliação da participação desses projetos no orçamento estadual, de 4% da despesa orçamentária em 2004 para 11,5% da despesa orçamentária em 2009. Simultaneamente a esse **incremento dos recursos alocados em Projetos Estruturadores**, observa-se uma **consolidação do acompanhamento dos mesmos pelo órgão central, por meio da estrutura do GERAES** na SEPLAG, com o estabelecimento de uma metodologia para atuação em todo ciclo de vida do projeto, institucionalização de reuniões anuais de planejamento dos projetos com a participação dos gerentes executivos e adjuntos e **monitoramento intensivo por meio de reuniões mensais denominadas *Status Report*, que resultava em um documento reportando o andamento do projeto** (OLIVEIRA, 2015, p. 65, grifo nosso).

Enfim, durante o período de amadurecimento do GERAES, as mudanças ocorridas buscavam acompanhar as próprias alterações no contexto do planejamento feito pelo governo. Como indica o entrevistado C, “[...] por ser um escritório de projetos, à medida que ia mudando a configuração do PMDI e de como a carteira se estruturava, o GERAES foi se adaptando para atender aquilo”. Por outro lado, um aspecto observado em relação à inovação no GERAES está ligado ao tipo de inovações mais frequentes. De acordo com os entrevistados B e D, especialmente, a SEPLAG não se mostra propensa a inovações radicais. Para B, isso se deve ao fato de que os dirigentes seriam resistentes a grandes mudanças, tendo enfatizado as questões relacionadas à rotina e aos mecanismos de controle. Além disso, critica-se a visão centralizada que era reforçada pelo governo, que impedia a implementação de iniciativas de desconcentração das decisões – o entrevistado cita o exemplo da tentativa de promover a intersetorialidade nas políticas públicas, que, a seu ver, não teve espaço no governo até 2014. Também nesse sentido, o entrevistado D aponta ainda que o perfil da Subsecretaria de Gestão Estratégica, na época em que esteve no GERAES, não era de discussão e construção conjunta e acrescenta que isso era visto no governo como um todo. As inovações mais relevantes partiam mais dos superiores, caracterizando-se como *top-down*. Assim, D considera o GERAES propício somente às inovações pontuais e incrementais, promovidas apenas como melhorias internas:

Eu acho que propício a inovações que fossem afetar o GERAES inteiro, não era. [...] Agora, no sentido de inovações menores, de mudanças menos bruscas, que afetariam, por exemplo, a nossa coordenação, eu via que tinha sim uma certa abertura e a gente conseguiu propor algumas coisas. Então, eu não considero que o GERAES era totalmente não-propício a inovações. Acho que era não-propício a inovações que fossem afetar a estrutura como um todo, inovações que fossem

mudar os rumos de atuação do setor, das coordenações, de todo mundo; mas internamente às coordenações, eu via um espaço sim para um certo tipo de inovação e tentar melhorar alguma coisa (Entrevistado D, grifo nosso).

No mesmo sentido, a crítica apontada por outro entrevistado questiona a qualidade das mudanças promovidas, no sentido de terem sido mais pontuais e de alcance limitado sobre questões que dizem respeito ao escritório como um todo. Assim, o entrevistado G acredita que se “conseguiu avançar menos de forma sistêmica e mais em coisas pontuais. Eu acho que o GERAES ainda hoje precisa avançar em coisas sistêmicas, mais abrangentes”. As mudanças, a seu ver, se aproximariam assim de inovações incrementais e menos substantivas, como classificam Arruda, Rossi e Savaget (2010), Mattos e Guimarães (2005) e Motta (1995). Da mesma forma, como sinalizam esses autores, as mudanças radicais ou fundamentais implicam em rupturas no percurso organizacional, o que não se mostra algo simples de ser realizado no caso do GERAES, que representava uma espécie de “marca” do Choque de Gestão. Assim, é importante lembrar que o escritório de projetos exercia um papel central como uma unidade que simbolizava a política de governo. De modo semelhante ao que Moore (2002) destaca, as inovações no setor público geram riscos políticos e, no caso do GERAES, grandes transformações provavelmente teriam visibilidade ampliada. Esse seria um dos possíveis motivos que dificultavam as inovações mais substantivas no escritório de projetos, já que esse tipo de mudança incidiria de forma direta nas diretrizes políticas gerais e traria grandes impactos para as Secretarias de Estado e para o governo.

No que se refere à evolução dos sistemas – entendidos como ferramentas da Tecnologia de Informação e, portanto, sistemas computacionais – pode-se destacar que foram utilizados três sistemas pelo GERAES durante o período de 2003 a 2014. O primeiro sistema aplicado ao trabalho do escritório foi o Excel, uma vez que, conforme explica o entrevistado F, os planos de projeto eram feitos em PowerPoint, mas após uma capacitação da equipe em gestão de projetos, aprenderam a utilizar as ferramentas do Excel para essa finalidade. Dessa forma, as abas das planilhas abordavam as áreas de conhecimento previstas pelo PMBOK e assim era feito o monitoramento. Segundo o entrevistado, o sistema usado atualmente se assemelha a esse primeiro em Excel. Além disso, também era utilizado o *MS-Project*, que é um sistema da empresa Microsoft, criado especialmente para o acompanhamento e gerenciamento de projetos corporativos. Timóteo (2005) destaca que a utilização do *MS-Project* no gerenciamento dos projetos estratégicos seguia a metodologia apresentada pela consultoria. Essa metodologia propunha o estabelecimento de metas, a definição das ações necessárias para atingir as metas, o acompanhamento das tarefas, o monitoramento dos resultados e dos

desvios e a proposição de medidas corretivas, que constavam no Plano de Projeto. O sistema serviu, portanto, para desmembrar o projeto em tarefas, permitindo que fossem acompanhadas mais detalhadamente. Contudo, Timóteo (2005) apresenta em sua pesquisa algumas limitações encontradas quanto à utilização do sistema. Assim, as informações disponíveis não se enquadravam totalmente no Plano de Projeto e na metodologia, além da resistência de algumas secretarias quanto à utilização de técnicas provenientes do setor privado e “[...] à presença de uma consultoria externa e da própria SEPLAG em suas atividades. Em alguns casos a secretaria já tinha um estilo de planejamento e uma organização própria e não consideravam a nova metodologia útil” (TIMÓTEO, 2005 p. 65). No que se refere ao *MS-Project*, identificou-se em alguns projetos uma inadequação tão significativa que o sistema teve que ser substituído por matrizes de acompanhamento mais simples.

Toscano e Barrence (2008) tratam do primeiro sistema utilizado pelo GERAES como uma inovação, chamado pelos autores de Sistema de Gerenciamento *Online* de Projetos Estruturadores. Este sistema teria sido complementar aos documentos relativos aos projetos, como *Status Report*, cronogramas e Planos de Ação, por disponibilizar informações auxiliares ao gerenciamento intensivo. Como sua pesquisa é de 2008, Toscano e Barrence (2008) apontam que esse sistema seria seguido de um novo, com o intuito de incluir todos os instrumentos do monitoramento – que viria a ser o EPM: “numa segunda fase evolutiva, todas as outras ferramentas utilizadas hoje migrarão para o sistema, possibilitando atualizações automáticas e disponibilidade *online* (TOSCANO; BARRENCE, 2008, p. 8).

A partir de 2005 ou 2006, observa-se uma mudança na utilização do *MS-Project* no GERAES. Nessa época, o *Project* muda para a concepção de EPM (*Enterprise Project Management*), que seria a utilização de um sistema de informação para gerenciar os projetos de toda a organização. Conforme relata o entrevistado F:

Teve a implantação do sistema, utilizando o EPM, que era o Project, mas ele não era disponibilizado para todos os órgãos. Era restrito para nós do GERAES, e a gente fazia a gestão do documento e encaminhava para os órgãos. Eles não tinham perfil de acesso. Fomos trabalhando dessa forma até 2010 (Entrevistado F).

Dessa forma, é possível perceber que, até 2010, o acesso aos sistemas de gerenciamento de projetos estava restrito à equipe do escritório central, que coletavam os dados repassados pelos gerentes de projetos e inseriam no sistema. Como apontado pelo entrevistado A, teria sido inteligente definir os processos em Excel primeiro para depois configurar um sistema próprio. O problema, a seu ver, “[...] foi que, como esse sistema era isolado dos outros

sistemas do Estado, sempre houve uma resistência grande com ele e uma dificuldade de integração” (Entrevistado A). Assim, mesmo sendo trabalhado apenas pelos integrantes do GERAES, a utilização do sistema EPM ocorreu de forma desintegrada em relação às planilhas de Excel que vinham sendo usadas desde os anos iniciais da unidade e também se encontrava descolado dos outros sistemas utilizados pelo Estado como um todo – como, por exemplo, o SISR (Sistema Orçamentário) e o SIGPLAN (Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento). Sobre a existência paralela de dois sistemas de monitoramento de projetos, o SIGPLAN e o Estratégia (que viria a substituir o EPM), Fonseca (2014) aponta em sua pesquisa que tal fato se configura como um duplo esforço em acompanhar as ações do Estado. Como afirmado por um entrevistado, “se escolheu fazer dois sistemas que tratam do mesmo assunto. São as mesmas entradas e idênticas para dois sistemas distintos. Ao invés de fortalecer um deles, enfraqueceu os dois. Duplicou-se o esforço e gastou-se muito dinheiro” (FONSECA, 2014, p. 56).

Em razão dessa dificuldade de integração característica aos sistemas do GERAES, o EPM não conseguiu cumprir seus propósitos de maneira satisfatória. O entrevistado B aponta que essa inconsistência deve-se ao fato do sistema ter sido projetado apenas por um servidor, sem ter passado por um processo de consulta ou construção coletiva que buscasse considerar as diferentes formas de trabalho existentes entre as duplas de servidores do escritório. Portanto, apesar da tentativa de se aperfeiçoar o sistema informacional empregado, houve críticas quanto à efetiva contribuição desse segundo sistema, como podemos notar nos seguintes relatos:

De 2007 a 2010, **há uma nova mudança**. Aliás, no final de 2006, mais ou menos, já há um aperfeiçoamento da tecnologia, que é sair do Excel e **começar a usar o Project**, começam as primeiras tentativas de usar o Project Server, porque se fazia o acompanhamento no Project mas o *Status [Report]* era feito no Excel. **Não tinha nenhum link. E aí começa a ter um esforço pra produzir os Status e os documentos em um processo mais integrado**. Esse esforço foi até a criação desse novo sistema que foi agora de novo [Estratégia] e eu acredito que vai até pro lixo de novo. Já deve ser o segundo ou terceiro sistema que vai pro lixo (Entrevistado A, grifo nosso).

Na época que eu estava no GERAES ficou-se montando um sistema, por muito tempo. Mas **era uma pessoa da equipe só que foi escalada para montar o sistema e essa pessoa não interagiu com o resto da equipe**. Quando o sistema ficou pronto ele era muito ineficaz para as coisas que a gente fazia. [...] Na minha época era assim... **cada dupla tinha um ritmo**. As políticas públicas são muito diferenciadas, então você tem que se adaptar mesmo, para gerar um controle, uma forma de planejar. Mas cada um era muito independente, não tinha um controle, uma metodologia fechada – tinha um controle porque tudo passava pelos chefes, então eles tinham uma visão do todo, mas não tinha um forma de fazer. [...] Essa pessoa, por exemplo, que foi fazer o sistema, ela fazia completamente diferente do

resto. Então o sistema não serviu para o resto, era o EPM. **Quando o EPM surgiu ele não servia para nada. O pessoal do GERAES não gostou dele** (Entrevistado B, grifo nosso).

Em 2011, a alta direção do GERAES entendeu ser necessária a criação e a utilização de um novo sistema, como tentativa de reduzir as lacunas e solucionar os problemas enfrentados pela equipe no uso do EPM. Desse esforço, que segundo o entrevistado B representou um grande investimento financeiro, foi implementado em 2012 o sistema de Gestão da Estratégia, ou simplesmente Estratégia. Como características mencionadas de forma recorrente pelos entrevistados, citam-se sua elaboração feita de modo centralizado – assim como ocorreu com o sistema anterior – além de ser acessado diretamente pelos órgãos – diferentemente do EPM, que era de acesso restrito ao GERAES, apesar dos dados serem fornecidos pelos gerentes.

Segundo Barreto (2012) o Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental teria sido lançado no ano de 2012, com o objetivo de fortalecer a descentralização na metodologia de monitoramento dos projetos. Com o Estratégia, o fornecimento de informações no sistema passou a ser de responsabilidade dos gerentes, com o apoio das AGEIs e validação posterior pelo GERAES. Ou seja, houve a tentativa de implementar um método de trabalho diferente ao do sistema anteriormente utilizado, em que apenas a equipe do GERAES era responsável pelo preenchimento das informações, ainda que as informações fossem passadas pelos gerentes. Na opinião de Barreto (2012, p. 39), a mudança de sistema contribuiu “[...] para uma maior responsabilização dos gerentes quanto ao seu papel nos projetos, além de permitir informação atualizada em tempo real”. Além disso, o terceiro sistema trazia uma nova sistemática de análise de riscos, com alertas para cada risco elencado nos Planos de Ação, “[...] de maneira que os responsáveis por tais planos são avisados tanto da existência de ações sob sua responsabilidade como das datas planejadas para tais ações, com o envio de lembretes quando da proximidade do prazo pactuado (BARRETO, 2012, p. 39). Contudo, como se pode perceber pelos relatos daqueles que estão ou estiveram no escritório de projetos durante o período de sua existência, o sistema Estratégia se tornou muito complexo e de difícil utilização, o que gerou resistência, principalmente daqueles que executavam os projetos e se viram forçados a utilizar esse novo sistema. Destacam-se os seguintes trechos:

A gente começou também o desenvolvimento de um sistema, um sistema muito grande que foi feito, o Estratégia, em que se tentou colocar tudo, sistematizar todo o processo do trabalho do GERAES. Eu acho que foi aí que errou. Tinha um prazo para entregar, então [houve] muitas falhas estruturais no sistema, ele ficou muito pesado, muito carregado, muito difícil. Não é um sistema amigável, que foi dando

muitos problemas. Ele conseguiu fazer bem a parte de projetos, mas a parte de Acordo... O Estratégia já era para os órgãos. Como ele era muito complexo, as pessoas no início começavam a ficar desanimadas com ele, mas é o que a gente usa e está disponível até hoje. [Atualmente, está sendo descontinuado e um novo sistema será implementado] (Entrevistado F).

Com relação a essa coisa dos sistemas, eu tenho um pouco de dificuldade, porque às vezes o mais simples é mais fácil. Às vezes não é tão bonito, não tem uma estética tão bonita e se tem uma chance grande de erro, mas comparando os três sistemas, o Excel era muito mais simples para a gente usar. [...] Teve uma vez que a gente descobriu que a regra de farol não estava bem alinhada entre as equipes. E o farol nesse Excel era manual. [...] Então se tinha um pouco disso, o risco de não ter uma padronização por causa da intervenção humana mesmo, sendo em Excel. Por outro lado, eu não conseguia achar que os sistemas, o investimento que se tinha feito, principalmente o sistema de 2013 [2012, na verdade], tinha valido a pena. O sistema era muito ruim de usar, na hora de preencher o sistema era chato demais. [...] Ele não era uma ferramenta de ajudar mesmo o gerente (Entrevistado J).

O sistema da Estratégia, que eu acompanhei de longe, já não estava no GERAES, [...] foi um investimento muito grande em construir um sistema, mas constrói de forma muito centralizada e depois gasta muito tempo para tentar convencer as pessoas da relevância, da utilidade do sistema e, normalmente, sem sucesso nas duas vezes – tanto o EPM quanto o da Estratégia eu considero grandes fracassos (Entrevistado B).

Entra na agenda também a reformulação dos sistemas e entra aí o sistema de monitoramento e gestão da estratégia governamental como agenda conjunta da Assessoria [de Melhoria da Gestão] com o GERAES, que foi uma inovação muito grande que buscou atender o processo de trabalho que estava sendo proposto, que é o Estratégia. [...] A ideia é muito tecnicista, é uma crítica que vale. Complicou demais. Teve-se uma tentativa de simplificar, de caminhar juntos e unificar o canal de informação, mas se complicou o canal, complexificou o método. E isso dificulta também (Entrevistado I).

Tinha um sistema bem simples que era o EPM, que fazia o *status report*. O *status report* eram metas e cronograma. [Em 2011] com essa mudança do PMDI e a chegada da [subsecretária], a gente migrou para o sistema de Gestão da Estratégia. A gente tinha as informações esquematizadas no EPM e muita coisa em Excel salvo na rede, por exemplo, o plano do projeto, que eram os dados de concepção do projeto, o histórico... ficavam em pastas no Excel. O sistema de Gestão da Estratégia tentou sistematizar todas essas informações no sistema mesmo. Então inseria o plano de projeto, tinha o termo de abertura e tinham outras funcionalidades que o EPM não tinha... de gestão de risco, planejamento da comunicação, convênios, orçamento mais detalhado, matriz de responsabilidade. E a divisão de funcionalidades para projeto e para processo, já pensando nesses dois acompanhamentos. Então era um sistema bem mais robusto, complexo, que inclusive gerou muita resistência. No final desse último governo [2014] acabou-se flexibilizando, porque ele tinha ficado muito complexo, o que atrapalhou a aceitabilidade pelos órgãos. Agora não utiliza, porque com esse novo governo estamos num momento de não ter esse acompanhamento tão rígido. Entrou com a visão muito de que o acompanhamento era gerencialista, acompanhamento pelo acompanhamento, de não acompanhar a essência da política, de ficar preso a metas. Então o sistema está sendo reestruturado pra ficar mais simples, gerar informação que possa subsidiar a gestão, mas sendo mais simples, não tomando tanto o tempo do órgão, mais pra gente ter informação pra tomada de decisão mesmo. Que o órgão aceite melhor, porque teve muita crítica no final do governo em relação a sistema (Entrevistado C).

Nota-se que a criação do sistema Estratégia coincide com a criação dos escritórios setoriais do Estado, as AGEIs. Essa inovação será mais detalhada adiante, mas observa-se que o surgimento das AGEIs poderiam, de certa forma, ter ocasionado perda de importância e poder para o escritório central, já que algumas de suas atribuições são delegadas às unidades setoriais. Ao mesmo tempo, parece se iniciar um esforço de reforçar os mecanismos de controle e poder do escritório central, como a implementação de um novo sistema, mais complexo e com requisitos de informação ampliados. Isso aponta para um provável aspecto centralizador do GERAES, além de ter gerado dificuldades de aceitação junto aos órgãos finalísticos.

Dessa forma, é possível perceber pelos relatos que, mais uma vez, o sistema utilizado precisa ser descartado – e de fato se encontra em processo de substituição – por não se ajustar de modo satisfatório às formas de se trabalhar praticadas no Estado e por não ter sido bem recebido pelos atores que deveriam utilizá-lo. Acrescenta-se a isso, como indica o entrevistado A, que o descarte dos sistemas sofre influência não apenas dos avanços tecnológicos, mas ainda das questões políticas, relacionadas ao poder e à vontade por parte de líderes do governo de deixarem “marcas” que os identifiquem. Finalmente, como apontam os entrevistados C, J e I, os sistemas precisam exercer uma função de auxílio aos gerentes. Por terem sido considerados muito complexos pelos gerentes de projetos, os sistemas contribuíram para o desgaste das relações entre os órgãos finalísticos e o escritório central de projetos, reforçando a imagem do GERAES como unidade tecnicista, controladora e inoportuna.

Além das mudanças ocorridas em termos de sistemas, um questão mencionada nas entrevistas que esteve muito presente nos anos iniciais – notadamente a partir de 2006 – relaciona-se às capacitações promovidas não apenas com membros da equipe do GERAES, mas também com gerentes de projetos e outros atores relevantes à execução. Esse elemento apresentou certa relevância devido ao fato de que os gestores envolvidos com a execução e gestão dos projetos nos órgãos finalísticos precisavam passar um tempo significativo aprendendo a utilizar os métodos e os sistemas do escritório central de projetos. Conforme relatado pelo entrevistado G, “esse aprendizado às vezes era por conta própria, a pessoa tinha que correr atrás. [...] Então, uma primeira iniciativa foi o curso que o GERAES passou a dar para as equipes dos órgãos”, buscando amenizar a falta de apoio metodológico inicial. O entrevistado acrescentou que os cursos eram ministrados pelos próprios membros do escritório de projetos e

abordavam temas referentes à gestão orçamentária, gestão de riscos, metodologia, entre outros, e ele acredita que as capacitações tenham sido “[...] um ponto de inflexão na história do GERAES” (Entrevistado G). Da mesma forma, o entrevistado F também destaca essa iniciativa como inovadora, contando que “foram feitas várias capacitações, tanto para a equipe do GERAES, quanto para os gerentes [de projeto]. Então, todo mundo que estava envolvido – gerentes, gerentes-adjuntos, a equipe do GERAES – foi capacitado na metodologia de gerenciamento de projetos”.

Outra inovação apontada no que se refere à organização do trabalho foi o chamado Comitê Integrado de Gestão de Mudanças (COINGE), também conhecido apenas como Comitê de Mudanças. Essa ferramenta foi entendida como inovação para os entrevistados, uma vez que não existia, ao longo de cada ano de execução, um momento em que os gestores de projetos pudessem propor ou solicitar alterações no que havia sido planejado a não ser no período de elaboração do orçamento para o ano seguinte. Ou seja, era necessário aguardar muito tempo até que pudessem ser feitas as devidas adequações na execução dos projetos estratégicos. Partindo disso, segundo o relato do entrevistado F, um integrante da equipe do GERAES – que se preparava à época para a certificação em gerenciamento de projetos do PMI (Project Management Institute) – apresentou a ideia da criação de um comitê que analisasse e avaliasse as solicitações de mudança, além de manter um registro das alterações realizadas. Essa sugestão foi implementada e, por alguns anos, essa ferramenta colaborou para o controle do que ia sendo alterado, conforme consta nos relatos dos entrevistados que estiveram no GERAES nesse período – por volta de 2006.

Entretanto, algumas críticas ao COINGE foram encontradas, como as apresentadas por Silva, D. F. A. (2010, p. 68), que constatou à época a necessidade de melhorias para a ferramenta: “[...] o Comitê de Mudanças precisa ainda ser melhorado, pois praticamente metade dos entrevistados não considera que ele traga grandes benefícios para os projetos”. Além disso, com o passar do tempo e com algumas mudanças na alta direção do escritório de projetos, foi apontado por um entrevistado (D) que trabalhou no escritório de projetos em um período mais recente – a partir de 2012 – que a incompatibilidade de horários disponíveis entre os gestores responsáveis por sua realização enfraqueceu o Comitê de Mudanças. Esse teria sido um período em que as solicitações demoravam muito tempo para serem analisadas, gerando um descrédito dos gerentes de projeto em relação à instância deliberativa. Podemos acompanhar a evolução da ferramenta e a percepção dos entrevistados sobre ela nos trechos que seguem:

Uma outra prática é o registro das mudanças. Foi sugerido, acatado e administrado por uma pessoa que chegou a ficar até um tempo bom lá [no GERAES]. [...] Ela conseguiu avançar bem com isso no registro das mudanças porque algumas mudanças eram feitas e a gente não tinha um registro, então eu acho que essa foi uma inovação interessante, que a gente chama de controle de mudanças (Entrevistado G).

Acho que a gente teve duas [inovações] muito fortes: o Comitê de Mudanças, que a gente começou a implantar – o controle de mudanças em projetos era meio bagunçado e a gente começou a organizar [...] (Entrevistado B).

A partir do momento em que se fazia o planejamento, a gente salvava a linha de base e se percebeu a necessidade de criar o COINGE, que era o Comitê Integrado de Gestão de Mudanças. Porque a partir das mudanças solicitadas pelo órgão, as solicitações passavam pelo COINGE para a gente poder deliberar sobre essas questões. O órgão não podia propor, só na revisão do planejamento e ficava aquilo amarrado (Entrevistado F).

[A partir de 2012] Se custava tanto a fazer o COINGE que a gente ficava até sem graça porque não tinha um retorno para dar ao gerente na reunião de *status* um mês, dois meses depois da solicitação, que ainda não tinha sido analisada pelo COINGE. Era remarcada tantas vezes que a gente perdeu até um pouco da credibilidade com isso (Entrevistado D).

Citam-se ainda, como inovações no que tange a ferramentas metodológicas introduzidas no GERAES, o indicador de desempenho e a gestão de riscos. O indicador de desempenho, apontado pelo entrevistado G como uma das mais importantes mudanças ocorridas, foi criado para suprir a inexistência de um instrumento que qualificasse o desempenho dos projetos estratégicos. Não existia, até então, uma ferramenta que permitisse uma espécie de comparação entre os projetos, por serem muito distintos e por não contarem com referências anteriores. A busca por um indicador que possibilitasse a avaliação desses projetos seria, como aponta também o entrevistado A, o primeiro passo para uma gestão de portfólio, mais adequada para administrar a carteira estratégica. Dessa forma, em 2007, surge essa ferramenta, que apurava e designava uma nota ao desempenho dos órgãos executores e vinculava-o à uma remuneração aos servidores. Posteriormente, é algo utilizado inclusive para aferir o desempenho organizacional no Acordo de Resultados – que será tratado adiante. Portanto, como pontua o entrevistado, o GERAES “[...] não tinha antes uma nota de desempenho para os projetos e passou a ter então. A gente passou a controlar marcos temporais, metas físicas e desempenho financeiro e para isso se atribuiu uma nota para aquele projeto ou programa” (Entrevistado G). No que se refere à gestão de riscos, essa também foi uma inovação que partiu da proposição de um membro da equipe do GERAES, que foi adotada no escritório como um todo em 2012, junto com o sistema Gestão da Estratégia. Nesse novo método eram identificados os riscos possíveis para cada projeto, feito pelo gerente do projeto em trabalho conjunto com um técnico do GERAES, e classificados como

risco estratégico, tático ou operacional. As opiniões dos entrevistados se dividiram em relação à gestão de riscos, tendo alguns entrevistados apontado a ferramenta como algo relevante ou satisfatório e outros, ao contrário, não a considerando adequada ao estágio de amadurecimento do escritório de projetos. Sobre a gestão de riscos, cabe destacar alguns trechos dos relatos:

Depois teve algo de gestão de riscos, de mapear os projetos e classificar os riscos. Quando o monitor [gerente] do projeto, junto com o monitor da nossa equipe, identificava um obstáculo ou dificuldade, havia o registro e isso era classificado como risco estratégico, tático ou operacional. E aí a gente passou a adotar esse método também (Entrevistado G).

Acho que a gente teve duas [inovações] muito fortes: o Comitê de Mudanças [...] e a gestão de riscos, que eu achei que foi muito satisfatória também, a gente modificou a forma de tratar a gestão de riscos (Entrevistado B).

Em 2010 [2012], tentaram implantar acompanhamento de riscos no GERAES. Durou um tempinho. [...] Mas isso foi se perdendo ao longo do tempo, não “vingou” (Entrevistado C).

Dentro do plano de projetos, que era no Excel também, se tinha uma aba com gestão de riscos. Mas não era complexo. É uma metodologia super bacana, só que para se colocar uma metodologia muito complexa em um lugar, o lugar tem que estar maduro como sua metodologia. [...] E era muita opção. Tinha hora que você não sabia o que responder, porque é muito subjetivo: o risco é alto? É baixo? Não sei. Que diferença isso vai fazer? Será que o foco tem que ser nisso mesmo? Em levantamento do risco? Ou o foco tem que ser no acompanhamento dos processos? Porque o que eu vejo também é que a rotina engole muito as pessoas no Estado. Dependendo da área em que se está, não se tem tempo para pensar, para ficar pensando em risco. Você tem tanto “incêndio para apagar”, tanto risco que já aconteceu e já está dando problema, que não se tem tempo para pensar quais são os riscos do meu projeto. Eu acho que a metodologia tem que ser flexível, nesse sentido. Metodologia é para ajudar, se ela atrapalhar o gerente, ele não vai usar ou vai usar mal. Ele vai usar para cumprir uma obrigação (Entrevistado J).

De acordo com Barreto (2008), os procedimentos relacionados à gestão de riscos existentes para os Projetos Estruturadores até a nova metodologia, de 2012, não eram completos. Deveriam, portanto, incorporar certas diretrizes propostas pela literatura de gerenciamento de riscos, bem como os requisitos a serem observados nos processos do setor público. Em seu trabalho posterior, Barreto (2012) aponta ainda que a gestão de riscos realizada no Estado de Minas Gerais não considerava os riscos no nível da ação, limitando-se a identificar riscos para os projetos. Assim, o gerenciamento seria insuficiente, sendo proposta uma nova metodologia em 2012, de forma conjunta ao sistema Estratégia. A nova sistemática passou a trazer alertas para os planos de ação de cada risco, “de maneira que os responsáveis por tais planos são avisados tanto da existência de ações sob sua responsabilidade como das datas planejadas para tais ações, com o envio de lembretes quando da proximidade do prazo pactuado”

(BARRETO, 2012, p. 39). No entanto, como relatado pelo entrevistado J, a nova metodologia teria se tornado muito complexa e não se ajustou ao estágio de maturidade do gerenciamento de projetos no Estado. Ou seja, teria inovado para além das necessidades do escritório, mas sobretudo para obter um aperfeiçoamento na técnica, o que ocasionou dificuldades práticas. Como apontado também pelo entrevistado C, não foi algo que se consolidou, sendo abandonada após um tempo. Outro motivo para o insucesso da metodologia de gestão de riscos poderia estar relacionado ao fato dela fazer parte do sistema Estratégia, que também se tornou muito complexo devido à tentativa de aprimorar a ferramenta utilizada. Contudo, foi um sistema que enfrentou muita resistência dos órgãos finalísticos – e até mesmo de membros do GERAES – e isso pode ter contribuído para a visão de que as ferramentas “roubavam” o tempo dos envolvidos com os projetos, sem trazer ganhos suficientes.

Portanto, neste item foi possível identificar algumas inovações trazidas por membros da equipe do GERAES, como o Comitê de Mudanças e a metodologia de gestão de riscos. Contudo, percebe-se que os fatores que levavam à implementação de inovações que acarretariam maiores consequências ao escritório e ao Estado, como os sistemas, também envolviam questões políticas e reformulações estruturais. As mudanças estruturais que tiveram maior relevância na evolução do escritório de projetos, de acordo com a percepção dos entrevistados, serão discutidas abaixo.

5.3 GERAES e Estruturas Externas

Além das mudanças ocorridas no GERAES no que se refere às ferramentas metodológicas e aos sistemas, como analisado anteriormente, também há que se analisar a relação entre o escritório central de projetos e algumas estruturas externas que influenciaram fortemente seu trabalho. Destacam-se, portanto, como mais recorrentes nas entrevistas e que geraram os desdobramentos mais importantes na evolução do GERAES, o Estado para Resultados (EpR), o Acordo de Resultados (AR), as Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação (AGEIs) e a Diretoria Central de Políticas de Otimização de Processos (DCPOP).

5.3.1 GERAES e Estado para Resultados

A primeira dessas estruturas externas que afetou o trabalho do GERAES ao longo de sua existência foi o Estado para Resultados. A partir do ano de 2007, o Estado de Minas Gerais instituiu um Escritório de Gestão da Estratégia – denominado de Estado para Resultados (EpR) – que tem como funções: avaliar indicadores finalísticos para captar mudanças na sociedade;

monitorar indicadores de desempenho para gerenciar a qualidade do gasto público; gerenciar restrições significativas ao alcance de resultados pelos Projetos Estruturadores; promover uma análise estratégica da Carteira de Projetos Estruturadores; alocar empreendedores públicos para apoiarem a implementação desses projetos; e acompanhar o planejamento estratégico de alguns setores públicos, também chamado de sistemas operacionais (BORGES, 2008). Como apresentam Guimarães e Campos (2009), o EpR tinha o intuito de auxiliar a implementação da estratégia no Estado. Assim, apontam que, se de 2003 a 2006 o ambiente institucional:

[...] era propício para a criação de instrumentos para maior gerenciamento dos projetos e maior controle dos gastos governamentais, a partir de 2007 a necessidade era a criação de mecanismos de filtro das informações geradas por esse gerenciamento. Visto por outro ângulo, o PMDI 2003-2020 consistiu em um planejamento estratégico mais acanhado devido às restrições que o setor público vivenciava. Superadas tais restrições ao longo do Choque de Gestão, o novo contexto era favorável para uma estratégia mais inovadora, desembocando no PMDI 2007-2023. Nesse sentido, demanda-se uma unidade que vislumbra operacionalizar essa estratégia (GUIMARÃES; CAMPOS, 2009, p. 8).

Dessa forma, observa-se nesse período um cenário favorável à criação de novos mecanismos de controle, como apontado acima. Havia uma necessidade de filtrar as informações obtidas, em uma tentativa de aprimorarem o conhecimento e o controle sobre os projetos. Essa busca pela informação mais qualificada teria gerado maior expressão do controle centralizado na SEPLAG, o que viria a se tornar, em certo momento, o controle pelo controle. Nesse sentido, é criado um escritório de gestão da estratégia, configurado como uma estrutura temporária, para coordenar a implementação da estratégia de forma mais próxima e intensiva. Ou seja, o EpR representou uma nova unidade que viria a lidar diretamente com os projetos estratégicos do governo – os Projetos Estruturadores – e que teria um papel importante devido à sua relação direta com a alta cúpula estatal. Como explica o entrevistado A:

De 2003 a 2007 você tem métodos e inovação na tecnologia. Em 2007, a expectativa era de que houvesse um salto em relação ao escritório de projetos criando uma espécie de escritório da estratégia. A ideia era que o GERAES seria responsável pelo acompanhamento do dia a dia e que precisaria de uma outra área responsável pelo cumprimento da estratégia do Estado, pelos indicadores etc. Essa é uma explicação formal (Entrevistado A).

Para Barreto (2008, p. 35), “[...] SCGERAES e Estado para Resultados trabalham de maneira conjunta no acompanhamento dos Projetos Estruturadores, exercendo tarefas diversas para o melhor andamento desses”. Contudo, pelas entrevistas realizadas para o presente trabalho, foi possível perceber que, na realidade, ocorreu uma sobreposição de tarefas entre GERAES e EpR, além de um conflito de poder. A equipe que integrava o escritório do EpR parecia ter maior proximidade em relação ao governador e ao vice-governador, o que fez com que o

GERAES passasse por um período de perda de autoridade – pela existência desse escritório, de certa forma, mais “poderoso” – e por uma perda de identidade, tendo seu trabalho se tornado um pouco mais operacional e menos estratégico, já que passou a existir um escritório específico para gerenciar a estratégia governamental. Isso durou quatro anos até que o GERAES retomasse seu papel – equivalendo ao período em que existiu o EpR, que depois se tornou o Escritório de Prioridades Estratégicas e teve suas atribuições modificadas. Merecem destaque os seguintes trechos das entrevistas, em que é possível perceber esse conflito e o desfavorecimento do GERAES em relação ao Estado para Resultados:

Em relação a GERAES e EpR, [...] **uma coisa que sempre foi conflituosa era a questão do controle**, porque o GERAES fazia o controle mas o EpR intermediava o controle junto ao governador e ao vice-governador. Então isso era uma coisa meio ruim, porque **quem conhecia e acompanhava projeto não era a mesma pessoa que ia lá falar**, tinha que passar pra frente. Então isso sempre foi um pouco **desagradável para o GERAES**. Na fase do Escritório de Prioridades [2011] isso não acontecia mais, mesmo porque não havia o vice-governador acompanhando, era tudo acompanhado pela secretária de planejamento. Aí o GERAES mesmo fazia os Comitês de Resultados, mas **havia uma evidente falta de integração entre as duas estruturas: um não sabia o que o outro fazia, então não podiam colaborar** (Entrevistado B, grifo nosso).

[O EpR tinha] **acesso maior ao estratégico do governo do que o GERAES, mas trabalhava com as informações que eram produzidas no GERAES**. Isso durou 4 anos, [houve] **muitas brigas**. O **EpR fazia o lado nobre do trabalho, porque tinha mais poder político**. A secretária poderia ter brigado pelo espaço do GERAES, mas ninguém brigou. Mas o GERAES continuava com visibilidade, a equipe muito qualificada. Mas **com essa diáspora os mais qualificados foram saindo, com entressafra muito significativa pra cultura do GERAES**. **Como o trabalho vai se tornando mais operacional, e em 2008 se tem uma crise financeira, há uma baixa no moral da equipe**. O poder do GERAES vinha em parte do orçamento e em parte do que ele ajudava os órgãos. Quando vai se tornando mais operacional e o EpR ajuda mais os órgãos, e já não tem mais dinheiro, as pessoas do GERAES passam a ser as que vão dar notícias ruins (cortes orçamentários, restrições). **Isso vai criando uma cultura, percepção, que ainda existe em vários locais que ele é controle, não ajuda, só atrapalha** (Entrevistado A, grifo nosso).

Não sabia muito bem qual era a função do EpR mas o GERAES colhia as informações e passavam. Tinha o Comitê de Resultados, que levava os problemas pra cima, só que o [comitê] com o vice-governador, tinha um caráter estratégico mais pesado. Os que o GERAES faziam eram com secretários, mas não com o vice. O comitê tratava com o governador desses gargalos estratégicos. **Eles trabalhavam com indicadores também, mas nossa relação com eles era mais essa, de levantar os problemas estratégicos pra discutirem com o vice-governador**. [...] Isso foi uma mudança que aconteceu depois, o GERAES passou a ser responsável por esses Comitês, a partir de 2011, mas não era com o vice [vice-governador], era com cada secretário de Estado (Entrevistado C, grifo nosso).

Fica evidente nas falas acima que o escritório Estado para Resultados acaba desempenhando funções mais estratégicas e, como consequência, o GERAES se torna, entre 2007 e 2011, uma unidade com funções operacionais. Como é dito pelo entrevistado A, esse período se

configura como um momento de entressafra no escritório de projetos, com grande evasão de profissionais e desmotivação da equipe. Soma-se a isso, como consta nos três relatos, o fato de que era o GERAES que produzia as informações e que tinha o conhecimento aprofundado sobre os projetos estratégicos, mas que essas informações eram repassadas ao EpR, que conduzia as reuniões com o vice-governador – os Comitês de Resultado. Isso demonstra o prestígio político que o Estado para Resultados apresentava, já que eram seus membros que levavam à alta cúpula do governo os principais problemas dos Projetos Estruturadores, ainda que fosse o GERAES o responsável pelo levantamento desses dados.

E, além da criação do escritório Estado para Resultados ter contribuído para que o trabalho do GERAES fosse se tornando mais operacional, somado a isso surge um momento de crise econômica no Estado, em 2008. O entrevistado F explica que, nesse novo cenário de restrição financeira, o primeiro lugar a sofrer cortes foram os projetos. Da mesma maneira, as capacitações foram reduzidas, bem como os outros “privilégios”. Nesse período se inicia a formação da ideia de que o escritório central representa um órgão controlador e que oferece pouco apoio aos órgãos finalísticos. De acordo com o entrevistado A, isso teria ocorrido porque, na ausência de recursos, o GERAES vai se tornando o portador de más notícias, anunciando os cortes orçamentários. Além disso, como o EpR tornou-se mais poderoso em relação ao GERAES nessa época, cria-se a imagem de que quem prestava auxílio era o EpR e não o GERAES. Isso foi desgastando a relação entre o escritório de projetos e os órgãos, fazendo com que essa percepção do GERAES como unidade de comando e controle estivesse muito presente desde então.

Sobre os Comitês de Resultados, Oliveira (2015) indica que essa foi uma instância criada para garantir o monitoramento tempestivo e a tomada de decisões envolvendo a carteira estratégica, juntamente com as reuniões mensais de *Status Report*. Portanto, os comitês também configuravam rotinas de controle, sendo realizados bimestralmente, mas, como apontado, ainda ocorriam devido ao surgimento de problemas que justificassem sua realização ou pela discricionariedade da alta gerência da SEPLAG. Nos relatos dos entrevistados para a presente pesquisa, é muito destacado que a informação que embasava essas reuniões era consolidada pelo GERAES, mas apresentada ao vice-governador pelos membros do Estado para Resultados. Os integrantes do GERAES participavam dos comitês, mas, como relatado, cabia a eles o trabalho mais operacional, de organizar e analisar as informações, enquanto o escritório do EpR desempenhava um papel visto como estratégico. Além disso, os

entrevistados apontam que os membros do EpR recebiam melhores salários e que eram mais experientes ou qualificados – ainda que nem todos concordem com este ponto específico. Portanto, na perspectiva dos integrantes do GERAES, trata-se de um período de conflito entre essas duas unidades:

A partir daí [2007] começa uma **guerra interna** entre Geraes e EpR, porque o GERAES fica com a atividade de preencher cronograma e o **EpR fica com a parte “nobre”**, que era organizar e analisar as informações. E nessa época se cria uma outra inovação muito bacana, que eu acho que funcionou muito, que eram os **Comitês de Resultado** – reuniões com o vice-governador e com as pastas envolvidas em cada projeto para se discutirem os principais problemas daquele projeto. Eram reuniões de uma hora, que você levava para o topo da organização os principais problemas. **E quem apresentava era o EpR. A equipe do EpR era mais bem paga e mais experiente. Não eram pessoas do GERAES. O pessoal do EpR sabia menos do dia a dia dos projetos** (Entrevistado A, grifo nosso).

Veio o Estado para Resultados, que era a evolução do Choque de Gestão. Uma coisa era o modelo EpR e outra coisa era o escritório. Foi criada a figura do empreendedor público. Na realidade tinha uma sobreposição ao GERAES, porque a gente também tratava do acompanhamento, e a gente trabalhava junto. A ideia era a alocação de empreendedores públicos mas eles também participavam dos acompanhamentos, como ouvintes nos órgãos. E aí foram instituídos os Comitês, que eram conduzidos pelo escritório EpR mas com a nossa participação. **A gente fornecia as informações, ajudava as pessoas do EpR a formatar apresentação e esses comitês eram conduzidos [por eles] com o vice-governador à época.** Então essa foi uma evolução para a gente tentar resolver os gargalos dos nossos projetos (Entrevistado F, grifo nosso).

Teve a questão do Estado para Resultados. Eu estava lá e era uma forma de trabalhar diferente dos últimos anos. Quando foi criado o EpR, existia uma coisa que era o Comitê de Resultados, que depois morreu também. **Funcionava bem quando era com o vice-governador, porque depende muito de quem está em cima. Ele valorizava os Comitês. E a gente trabalhava junto com o EpR e existia conflito também entre o GERAES e o EpR,** porque eles vieram para ajudar a gente, mas é aquela coisa do papel. [...] **Era o pessoal que tinha cargos mais altos do que o pessoal do GERAES e eles teoricamente tinham *know-how* maior – e havia pessoas que tinham mesmo experiência, formação, mais tempo de serviço. Algumas pessoas tinham mesmo, outras não. Era uma relação bem espinhosa desde o início, pelo fato também da briga de poder.** [...] Tinha um pouco de duplicidade no trabalho, tinha a questão que o GERAES fazia a apresentação e o EpR que apresentava no Comitê, tinham várias coisas assim, que acabavam dando polêmica, dava intriga demais (Entrevistado J, grifo nosso).

O Estado para Resultados tem, a meu ver, um papel muito convergente com o papel do GERAES. E aí quando converge demais acaba competindo. [...] **É um jogo de vaidades, era a mesma estrutura mas eram dois interlocutores e eles não trabalhavam exatamente juntos, na mesma direção.** Os componentes do EpR pegaram dirigentes da SEPLAG. Muitas vezes GERAES e EpR discordavam do método ou alguma “coisinha”, tinha perda de energia nisso aí também. Então a convergência que era pra ser boa, em alguns momentos virava uma competição, então **em alguns momentos se tinham várias pessoas fazendo a mesma atividade, entrando no órgão diferentes vezes e tomando a agenda do órgão.** Só que a agenda do órgão já tem uma pressão enorme de fora. A gente da SEPLAG é burocrata, a gente lidou nos últimos anos com burocracia, agora tem uma ideia de mudar isso um pouco (Entrevistado I, grifo nosso).

Assim, é possível notar que houve entre os membros do escritório de projetos certo ressentimento e sensação de perda do prestígio que tiveram até o ano de 2007. Da mesma forma, pode-se observar que a cultura organizacional desempenhou um papel sobressalente na evolução do escritório central de projetos do Estado de Minas Gerais. Isso porque a cultura do GERAES foi sendo construída como a de um lugar de excelência no Estado, sendo uma espécie de marca propaganda do governo. Como apontado por um dos entrevistados, que trabalhou como técnico no período inicial do escritório (até 2007), “a expressão que se usava à época era algo como ‘grupo de elite do planejamento’, cuidando dos projetos estratégicos e do monitoramento” (Entrevistado A). Em 2008, com o surgimento do escritório Estado para Resultados tem-se um período de competição entre as duas unidades, com o enfraquecimento do GERAES em relação ao EpR, como discutido anteriormente. O Estado para Resultados assume o foco no governo, gerenciando a estratégia e lidando diretamente com a alta cúpula do planejamento. O relato do entrevistado A evidencia que o EpR desempenhava a parte nobre do trabalho, devido ao seu maior poder político. “O GERAES continuava com visibilidade, porque tinha uma equipe muito qualificada. Mas com essa diáspora os mais qualificados foram saindo, com entressafra muito significativa para a cultura do GERAES” (Entrevistado A). Em 2011, o escritório do EpR tornou-se Escritório de Prioridades Estratégicas, passando a desempenhar outras funções e deixando de ter o protagonismo anteriormente observado.

Outro aspecto relevante mencionado refere-se às restrições orçamentárias enfrentadas pelo Estado a partir de 2008, que se somaram à perda de influência do GERAES sobre os órgãos com a criação do escritório do Estado para Resultados. A questão orçamentária contribuiu de modo significativo para a construção de uma imagem negativa do escritório de projetos, no sentido de se tornar um cobrador, um ator de controle e menos uma unidade de apoio. A partir de 2011, quando o escritório do Estado para Resultados se torna o Escritório de Prioridades Estratégicas, deixa de existir uma sobreposição de tarefas. Os Comitês de Resultados passam a ser realizados pelo GERAES, mas com a secretária de planejamento e não mais com o vice-governador. Por fim, observa-se que a criação do escritório do Estado para Resultados representou uma mudança concorrente com a inovação administrativa configurada no GERAES. Portanto, apesar de Brugué, Blanco e Boada (2014) ressaltarem a aversão natural do serviço público em relação à inovação como um desafio, essa necessidade de novidades constantes é percebida, não se constituindo o obstáculo principal enfrentado. O que se nota é

que o protagonismo político assumido pelo EpR nessa época causou conflitos operacionais, criando o controle do controle.

Essa tendência à criação de novos mecanismos de controle no Estado se relaciona aos efeitos causados pelo que Przeworski (2003) chama de relação agente x principal entre políticos e burocratas, uma vez que, por haver uma diferença entre as informações disponíveis entre os atores – no que se refere aos benefícios e custos de suas ações – a delegação de tarefas entre a burocracia pública levaria ao aumento dos custos de agenciamento. Dentre esses problemas principais, estaria a dificuldade de se oferecerem incentivos aos agentes, bem como de extrair informações deles. Na verdade, segundo Przeworski (2003), os agentes teriam incentivos para trabalhar pouco e esconder informações, além de não existirem parâmetros para avaliar o desempenho das burocracias públicas, por elas se configurarem, em geral, como monopólios. Diante disso, essas organizações tendem a agir em conformidade com as regras e não tanto por meio de incentivos, o que leva ao “[...] controle *a priori* dos processos, em oposição ao controle *a posteriori* dos resultados” (PRZEWORSKI, 2003, p. 55). Como resultado, tem-se uma forma pouco efetiva de exercer controle, sendo algo caro para o principal, que tem que arcar com os custos de monitoramento e tempo, e sem possibilitar nenhuma relação entre incentivos e desempenho dos agentes.

Em resumo, como aponta Silveira (2013), a assimetria de informação presente nas organizações públicas (e nas organizações em geral) tende a incentivar o endurecimento dos processos relacionados ao controle. Isso acontece porque como o órgão central não dispõe de todas as informações necessárias para avaliar as metas propostas pelas unidades executoras ou desvios no cumprimento das metas, há uma tendência a tornar os processos mais rígidos e a caracterizar qualquer desvio como resultado de desempenho insuficiente dos órgãos finalísticos. Da mesma forma, as unidades executoras criam mecanismos para lidar com esse cenário. Assim, “se, de um lado, esta alternativa endurece o sistema de incentivos estabelecidos, de outro, cria incentivos para que as unidades setoriais assumam metas cada vez mais conservadoras, na medida em que acontecem sucessivas rodadas de negociação, ou processos de revisão do planejamento” (SILVEIRA, 2013, p. 181). No caso analisado entre a relação GERAES x EpR, isso pode ser observado, na medida em que o aumento das informações possibilitado pela criação do escritório de projetos leva, em seguida, à expectativa de qualificar essas informações, criando uma nova unidade, o Estado para Resultados, acarretando, em última instância, no enrijecimento dos mecanismos de

planejamento e controle. Além disso, por ser uma inovação feita sem estabilizar o que já existia, isso gera novas tensões internas, como apontam Moore (2002) e Motta (1995). Isso ocorre porque, no setor público, a tentativa de impor um ritmo acelerado de inovações interfere não apenas na capacidade de planejamento estratégico da organização, como ainda gera intolerância e dificuldade de adaptação dos indivíduos envolvidos nesses processos.

5.3.2 GERAES e Acordo de Resultados

A segunda estrutura externa que é mencionada nos relatos como uma inovação que trouxe consequências ao GERAES foi o Acordo de Resultados. O Acordo de Resultados (AR) refere-se a um instrumento de pactuação de resultados existente no Estado de Minas Gerais desde 2004. Nesse acordo são definidos responsáveis e suas atribuições detalhadas, constituindo um compromisso entre partes. Trata-se de algo relevante na história do GERAES porque, em 2011, o Acordo é incorporado pelo escritório de projetos, trazendo consequências que cabem ser revisadas.

Conforme consta na pesquisa de Matos (2004), o Acordo de Resultados tinha como objetivos trazer agilidade à atuação dos gerentes, além de integrar e articular as equipes envolvidas na execução dos projetos, definindo compromissos necessários ao seu andamento. Ele seria, segundo entrevista a um consultor feita por Matos (2004, p. 96), “[...] a síntese da mudança na gestão pública, de burocrática para empreendedora. Porque ele é horizontal. Ele não está calcado nos processos formais. Ele tem um alto conteúdo de informalidade”. Dessa forma, o Acordo é reconhecido como algo inovador por não estar – na opinião desse consultor – apoiado em normas ou em autoridade impositiva, mas sim na motivação e no compromisso individuais e no trabalho de cooperação entre os envolvidos. Dessa forma, estaria ligado à construção de novos valores, além de práticas e processos organizacionais – o que não viria a ser observado no GERAES segundo o entrevistado A, que afirma que o Acordo se mostrou mais formal e legalista que o monitoramento de projetos.

Ainda sobre a implementação da contratualização de resultados no Estado, o entrevistado I ressalva que o Acordo de Resultados se insere em um contexto político-administrativo, em que se acredita que a gestão seria um elemento sustentador de uma agenda de desenvolvimento no cenário de restrição orçamentária. A partir dessa necessidade de suprir demandas que seriam superiores ao que possibilita a disponibilidade de recursos, surgem mecanismos institucionais com o propósito de tornar o Estado mais eficiente – conceito este

que se tornou chave para os governos de 2003 a 2014. Assim, uma dessas inovações, de acordo com o entrevistado, foi a contratualização de resultados, por colocar em foco não os métodos ou os procedimentos, mas o que se quer alcançar; o que importa para os cidadãos. O entrevistado I conta também que, antes de ser incorporado ao GERAES, os processos referentes ao Acordo de Resultados eram conduzidos pela Diretoria Central de Modernização da Gestão (DCMG) – inserida na Superintendência Central de Modernização Institucional (SUMIN) –, que tinha entre suas funções instituir a legislação de contratualização de resultados internos e promover clareza entre os servidores em relação às metas a serem cumpridas. Era, portanto, uma iniciativa que se desenvolveu inicialmente em paralelo ao escritório de projetos, sem haver grande interação entre elas.

Por volta do ano de 2007, percebeu-se que essas iniciativas poderiam trabalhar de forma integrada por meio da utilização da taxa de execução dos projetos estruturadores, que era algo utilizado pelo GERAES para acompanhar esses projetos e viria a compor o compromisso institucional dos órgãos. Com isso, tem-se uma reestruturação do Acordo de Resultados, que passa a incorporar a concepção do que havia sido executado nos projetos estratégicos. Como pontua o entrevistado I, nesse período ocorre uma convergência explícita entre as duas unidades, quando “[...] se tem uma reestruturação no Acordo de Resultados, trazendo indicadores de resultado, indicadores finalísticos, traz uma agenda de gestão e tem também essa ideia da execução dos projetos estruturadores”.

O entrevistado F também explica esse processo de integração entre o GERAES e o Acordo de Resultados, resgatando que o Acordo era algo universalizado entre os órgãos do Estado mas, antes de incorporarem a taxa de execução, no documento constavam as principais entregas de cada órgão. Em 2007, a taxa se torna um dos objetos de pactuação. Ainda nessa época, o AR era tratado pela Superintendência Central de Modernização Institucional (SUMIN), mas o GERAES era o responsável pela pactuação da taxa de execução, juntamente ainda com a Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária (SCPPO), que lidava com o que se referia à qualidade do gasto – sendo as três superintendências da Secretaria de Planejamento. Dessa forma, ao longo do período de 2007 a 2010, conforme aponta o entrevistado I, observa-se que foi gerado um desgaste nos órgãos finalísticos, na medida em que tinham que prestar contas e realizar processos burocráticos de gerenciamento de resultados das três unidades administrativas: a SUMIN, a SCPPO e o GERAES. Por mais que essa prestação de contas tenha efeitos benéficos, o entrevistado aponta que as pessoas tinham

muito do seu tempo tomado com tais questões. Ou seja, apesar do objetivo fundamental ser o alcance dos resultados pactuados, a consequência não planejada foi o esgarçamento nas relações entre a SEPLAG e os órgãos que executavam os projetos estratégicos.

Então, a gente consegue organizar um nível de informação muito grande e alavancar processos gerenciais de uma forma muito intensa por meio desses dois instrumentos [Acordo de Resultados e GERAES], mas tendo várias entradas no órgão, muitas vezes. Cria-se um sentimento de que o trabalho é prestar contas à SEPLAG – o que não é bom e não se tem como algo importante (Entrevistado I).

Tem-se assim, em 2011, como forma de minimizar o desgaste causado nas equipes dos órgãos executores, a decisão, tomada pela alta cúpula do governo, de fundir as duas unidades e unificar o canal de entrada nesses órgãos. No entanto, apesar da unificação ter de fato ocorrido, essa resolução gerou diversos efeitos indesejados. Como apontam alguns entrevistados que acompanharam esse processo, a decisão desencadeou conflitos entre as equipes do GERAES e do AR, que apresentavam perfis diferentes, além do significativo enfraquecimento do Acordo de Resultados, que em meio à rotina atribulada do escritório de projetos, passa a ser visto como algo secundário. É possível perceber as opiniões de alguns entrevistados sobre essa mudança nos trechos abaixo, que apesar de ser entendida como inovação, não obteve os resultados esperados:

Em 2011, que é a terceira onda [do Choque de Gestão], veio a Gestão para a Cidadania. Veio a incorporação da equipe da SUMIN, trabalhando junto com o GERAES. Então, **na mesma equipe, se fazia o acompanhamento da gestão de projetos como do Acordo de Resultados. Isso não foi uma escolha feliz, porque os trabalhos eram concorrentes**, apesar da ideia de que ficar na mesma equipe com a porta de entrada nos órgãos. Então, a gente não conseguia dar o mesmo tratamento que antes era dado para o Acordo. E como foi o GERAES que absorveu a SUMIN, **houve uma debandada na equipe** [da SUMIN] (Entrevistado F, grifo nosso).

O que deu certo foi que de fato a gente teve essa unificação. Houve um **desafio muito grande com relação à equipe**, porque apesar de serem técnicas gerenciais e conhecimentos muito semelhantes que são envolvidos, o perfil do bom servidor que vai lidar com orçamento não é o mesmo perfil de um bom servidor que vai lidar com a discussão do processo gerencial do órgão, definição de metas e melhoria de indicadores. Então a gente teve a **primeira dificuldade com relação à adequação dos servidores para lidar com atividades que não são necessariamente aderentes ao seu perfil**, tanto a turma que estava em uma equipe quanto a outra tiveram que passar por esse processo de adequação. [...] Tem a questão institucional, **ter ficado o nome GERAES foi algo que para a parte de contratualização ficou como agenda secundária**, embora o potencial de transformação dela não fosse secundário – já que ela mexia não só onde estava sendo feito o investimento (Entrevistado I, grifo nosso).

A ideia era que juntasse as duas equipes. **Antes a gente trabalhava em duplas, com um superintendente e um diretor. A partir de 2011 foi instituído um superintendente e cinco coordenações**, que eram responsáveis para tratar tanto do gerenciamento de projetos quanto do AR. E o que a gente percebeu na prática é que

a equipe da SUMIN, que tratava do AR, acabou não ficando, foi saindo. E a gente não tinha *expertise* do AR, quando se casavam as duas demandas o AR sempre ficava em segundo plano. Então o AR foi muito prejudicado, não foi dado o mesmo cuidado. **A gente não tinha tempo, então a gente tinha que escolher.** Antes, a gente tinha uma equipe tratando da pactuação e outra equipe tratando do planejamento. Quando se teve que, a mesma equipe, fazer as duas coisas ao mesmo tempo foi enlouquecedor. **Isso fez com que os processos do Acordo fossem ficando de lado** (Entrevistado F, grifo nosso).

Com a fusão da DCMG com o GERAES, momento no qual virou núcleo e saiu da subsecretaria de orçamento para a gestão de estratégia, **a equipe cresceu, ganhou mais pessoas e atribuições. Deixaram de ser duplas para serem coordenações, e passou a acompanhar não apenas as ações estratégicas, mas também a fazer o monitoramento do Acordo de Resultados.** A rotina ficou ainda mais pesada, com diversas atribuições diferentes sob a responsabilidade do GERAES. Ainda gozando de respaldo, o GERAES conseguia ter uma boa entrada no órgão, participar do planejamento, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas. Apesar disso, com a crescente ausência de recursos, os programas estruturadores deixaram de ter recursos garantidos, e a relação de cobrança sobre execução com os órgãos, associada ao monitoramento do AR, foi desgastando o relacionamento, sendo o GERAES muitas vezes *persona non grata* (Entrevistado E, grifo nosso).

O fato de ter juntado o Acordo de Resultados... Foi uma inovação, não é?! Antes era só gerenciamento de projetos, depois veio o Acordo de Resultados. Então **as pessoas ficaram mais sobrecarregadas**, eu acho que isso tudo influenciou. E aí, uma das críticas que a gente escuta [dos órgãos] é que **ficou mais superficial o acompanhamento, por causa dessa coisa mesmo, de não estar focado** (Entrevistado J, grifo nosso).

As falas acima evidenciam que, novamente, após a experiência do EpR, ocorre uma inovação dentro da inovação administrativa (GERAES) sem que houvesse uma estabilização do que já existia. Como resultados apontados nos relatos, tem-se a sobrecarga de trabalho e os processos relacionados ao Acordo de Resultados passam para o segundo plano. Desse modo, observa-se que a antiga equipe da SUMIN, ao ser incorporada pelo GERAES, não se identifica com o perfil de trabalho do escritório de projetos e, aos poucos, abandona a unidade. As tarefas referentes à pactuação dos resultados passam, então, a ser realizadas pela própria equipe de gerenciamento de projetos, que não tinha o *expertise* para tal, além da sobrecarga de trabalho ocasionada. Como mencionado pelos entrevistados, a equipe priorizava o acompanhamento dos projetos e a consequência disso foi o enfraquecimento do Acordo de Resultados, sentido inclusive pelos órgãos finalísticos. A estrutura precisou ser alterada para atender à nova equipe, que deixa de trabalhar na configuração anterior – duplas, um diretor e um superintendente – e passa a contar com cinco coordenações e um superintendente. São abordadas ainda, como influências negativas à fusão, a questão simbólica do nome GERAES ter se sobressaído em relação ao Acordo de Resultados e os efeitos da restrição fiscal do Estado a partir de 2008. Como tentativa de corrigir as consequências geradas no escritório de projetos, principalmente em relação ao excesso de

tarefas que passaram a desempenhar, houve em 2012 uma simplificação no Acordo de Resultados, retirando a SEPLAG da segunda etapa do acompanhamento e, posteriormente, reduzindo a primeira etapa. Foi dessa forma que funcionou o instrumento até o ano de 2014, sendo o “enxugamento” do Acordo visto como um esforço positivo pela equipe do GERAES, mas insuficiente, existindo, inclusive, críticas à retirada de temas considerados relevantes – como a pactuação de ações intersetoriais:

Em 2014, houve uma mudança grande no Acordo de Resultados, que foi o **enxugamento da primeira etapa**, que antes era gigante e passou a ser bem mais enxuta, focar em algumas coisas. [...] Eu acho que isso foi natural de acontecer, **porque já em 2012 ninguém “dava muita bola” para o Acordo no GERAES, era uma tarefa secundária**, assim como processo – o acordo mais secundário ainda, **a gente fazia porque tinha que fazer**, para cumprir o rito, a cerimônia. Os órgãos também já não acreditavam no instrumento mais e **eu acho que foi positiva a estratégia de querer enxugar a primeira etapa, mas também não resolveu o problema** (Entrevistado D, grifo nosso).

O Acordo de Resultados **incluiu a ideia das ações intersetoriais, que teve alguns bons resultados**. [...] Isso eu acho que foi uma inovação interessante também, porque isso diz muito sobre a capacidade do governo dar respostas: **o maior problema do governo é falta de integração, falta de intersetorialidade mesmo. E como eu acho que isso é uma grande demanda, eu acho que isso foi inovador**. Depois foi **abandonado**, em 2014 já não teve, **por causa do enxugamento do Acordo** (Entrevistado B, grifo nosso).

Por fim, percebe-se que houve diversas consequências negativas não esperadas pela incorporação do Acordo ao escritório de projetos. Da mesma forma, assim como apresenta Matos (2004), existia um ideal de que essa ferramenta de pactuação de resultados estaria pautado na motivação das pessoas, em novos valores de trabalho e que resolveria os problemas relacionados à insuficiência nas entregas dos órgãos finalísticos. Contudo, além de ter se apresentado mais formal que o gerenciamento de projetos, a união das unidades desencadeou perdas técnicas para o instrumento. Além disso, o elemento financeiro também agravaria as perdas para o escritório. Mesmo com a posterior criação das AGEIs, permitindo que o escritório central delegasse algumas tarefas aos escritórios setoriais, o acompanhamento aos órgãos foi deixando de ser tão próximo, pelo desgaste causado pela restrição orçamentária. Na opinião do entrevistado A, essa visão do GERAES como órgão de controle estaria mais relacionada a fatores externos que à estrutura do escritório:

Como havia problemas financeiros e o governo dessa época não assumia, começaram a surgir temas proibidos. De 2011 até 2014, falar da falta de dinheiro como um problema estava proibido. É o principal problema do Estado e não se podia falar nele. Então o serviço vai se tornando cada vez mais preencher papel e formulário, do que efetivamente enfrentar os problemas. A ideia original do GERAES toma o primeiro baque em 2007 com a divisão [GERAES e Estado para

Resultados] e, em 2008, com a crise, perde mais ainda o poder, porque perde o poder do dinheiro (Entrevistado A).

Assim, o órgão se inicia com um forte instrumento de legitimação para suas atividades, que vai se perdendo quando não existe mais a garantia de recursos para os projetos do Estado, devido à situação fiscal pós-2008. Como pontua o entrevistado C, o GERAES inicialmente tinha acesso facilitado aos órgãos por ter a “chave do cofre”, mas quando os recursos se tornam escassos a relação se desgasta e se torna menos bem-aceita sua interferência. Em seguida, será tratada a relação entre o escritório central de projetos e as unidades setoriais que viriam a ser criadas, também ocasionando efeitos diretos sobre o papel do GERAES.

5.3.3 GERAES e Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação (AGEIs)

Outra mudança externa ao GERAES reconhecida como inovação pelos entrevistados e que vem a afetar o escritório de projetos ocorreu em 2011, com a criação das Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação – também chamadas de AGEIs – que equivaliam a escritórios setoriais de projetos. Alguns trabalhos analisam o processo de criação das AGEIs, apontando que, com a internalização da metodologia de gerenciamento de projetos no governo, “[...] houve movimentos de desenvolvimento e maturidade como, por exemplo, a criação de escritórios de projetos em outros órgãos e entidades da Administração Pública mineira, o que ocorreu a partir de 2005” (SANTOS; OLIVEIRA; SILVEIRA, 2013, p. 131). Esses escritórios setoriais de projetos iam sendo criados no âmbito de cada secretaria com o objetivo de centralizar as informações dos projetos que o órgão executava.

Oliveira (2015) também aponta o movimento como inicialmente espontâneo, já que até 2010, o escritório central de projetos não participou da criação das unidades setoriais: “[...] a atuação dessas estruturas não era padronizada, no sentido de que executavam diferentes funções, ocupavam diferentes posições no organograma de cada Secretaria e apresentavam diferentes graus de maturidade” (OLIVEIRA, 2015, p. 66). Ou seja, surgiram da necessidade sentida por alguns órgãos finalísticos de se organizarem para o atendimento de demandas internas ou da Secretaria de Planejamento, mas sem a participação do GERAES nesse processo. Para Santos, Oliveira e Silveira (2013), isso indicava um provável desalinhamento e ausência de ação coordenada entre eles e em relação ao GERAES, além de terem observado o retrabalho em projetos que analisaram, que passaram a contar com os instrumentos de acompanhamento do escritório setorial somados aos métodos do escritório central.

Então, em janeiro de 2011, a Lei Delegada nº 180 (MINAS GERAIS, 2011b) em seu artigo 84 criou as Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação (AGEIs), que seriam os escritórios setoriais de gestão da estratégia governamental e passaram a fazer parte da estrutura de gerenciamento de projetos do Estado. Com as AGEIs, algumas atribuições importantes do GERAES tiveram que ser delegadas aos escritórios setoriais, em um movimento de descentralização. Como resume Oliveira (2015, p. 69), a rede de monitoramento dos projetos estratégicos passou a contar com dois atores, o NCGERAES e as AGEIS, sendo uma por Secretaria de Estado. “Esses dois atores são responsáveis por fornecer suporte técnico aos gerentes e equipes de execução dos Programas, projetos e processos, bem como pelo acionamento dos processos decisórios para correção dos desvios observados na execução”. Para Barreto (2012), GERAES e AGEIs trabalhavam de maneira conjunta no acompanhamento dos projetos estratégicos, apontando para um fortalecimento da gestão da estratégia na SEPLAG. O GERAES passaria então a exercer o papel de Escritório de Programa, com a mudança da classificação dos Projetos Estruturadores para Programas Estruturadores, desmembrados em projetos e processos, além de pactuar os Acordos de Resultados, trabalhando de forma mais estratégica. E caberia às AGEIs atuar e acompanhar no dia a dia dos projetos.

Nesse contexto de reestruturação, foram criadas a Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental (SUGES), à qual passa a ser subordinado o GERAES, e a Assessoria de Melhoria da Gestão (AMG), que orienta e supervisiona as AGEIs quanto às metodologias de gerenciamento de projetos. Assim, “estas duas novas estruturas, AMG e AGEIs são fundamentais para a alteração do papel do GERAES e para a criação de metodologias novas e mais aderentes à nova lógica de estruturação da estratégia” (BARRETO, 2012, p. 38).

De acordo com o entrevistado A, as AGEIs foram fruto do diagnóstico de que o saber técnico se encontrava muito centralizado na Secretaria de Planejamento e seria necessário, portanto, promover uma descentralização desses conhecimentos. O objetivo inicial da formação das AGEIs teria sido o de melhorar o relacionamento dos órgãos com a SEPLAG, uma vez que os órgãos teriam maior conhecimento sobre seus projetos, inclusive os não-estratégicos (associados). No entanto, a seu ver a solução de se criarem as Assessorias não foi capaz de consolidar essa descentralização, gerando para os órgãos uma dupla vinculação: ao GERAES e às AGEIs. O entrevistado D concorda que houve uma confusão ocasionada para os gerentes de projetos estratégicos com a criação da nova figura gerencial, além de apontar a medida

como uma decisão unilateral dos líderes do governo, resultante de imposição legal e sem a consulta aos envolvidos.

A SEPLAG diz que quer descentralizar, cria AGEI, mas não descentraliza, cria uma dupla vinculação. Isso faz com que não funcione, o órgão não pode cuidar, gerenciar. Antes também os próprios órgãos percebiam que precisavam de uma interface melhor com a SEPLAG, chegavam na reunião sem saberem as coisas. Quando eles criam escritórios setoriais, eles conseguiam cuidar dos projetos, inclusive os não-estratégicos e também se preparavam pra reunião [com o GERAES]. **A AGEI nasce dessa vontade de ser anteparo** (Entrevistado A, grifo nosso).

A própria formalização da AGEI, em 2011, eu acho que é um primeiro ponto de mudança. Embora alguns órgãos já tivessem um estrutura parecida com a AGEI, **a iniciativa de criar uma AGEI em cada secretaria veio com a Lei Delegada 180, de 2011. Isso foi visto um pouco pelos órgãos como certa imposição da SEPLAG**, algo que veio *top-down* mesmo, **sem muita discussão**. E **algumas secretarias não enxergaram a princípio um benefício muito grande** de ter uma AGEI. Então, eles tinham que ter toda a estrutura, deslocar pessoas da antiga SPGF [Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças]. No início houve uma **dificuldade muito grande por parte dos gerentes de projeto para entender o que seria aquele intermediário** ali, porque eles já conversavam com a SEPLAG (Entrevistado D, grifo nosso).

Outras questões apontadas pelos entrevistados relacionam-se ao fato da criação das AGEIs trazer consigo a tentativa, ou a expectativa, como mencionado anteriormente, de que o GERAES se tornasse um escritório de gerenciamento de portfólio, gerenciando os Programas Estruturadores, e que as assessorias gerenciassem os projetos e os processos. No entanto, como aponta o entrevistado D, o GERAES nunca teve uma metodologia de gestão de programas consolidada, fazendo com que, na prática, ele continuasse a gerenciar projetos. Além disso, essa suposta separação de tarefas entre GERAES e AGEIs desencadeou, durante certo período, um excesso de reuniões e a replicação de informações, uma vez que era feito junto a cada órgão executor, no mínimo, duas reuniões mensais – uma conduzida pela AGEI, também chamada de reunião de *pré-status*, e uma conduzida pelo GERAES, ou reunião de *status*. O entrevistado pontua que poderia ainda ocorrer uma terceira reunião mensal, por ocasião do Comitê de Resultados. Isso aponta para uma ineficiência na forma de acompanhar os projetos e os processos, já que demandava muito tempo das pessoas envolvidas que poderia ser aplicado com outras questões relativas à execução das políticas públicas:

Quando eu entrei, em 2012, tinha o *status* de projeto com a AGEI e depois tinha o *status* de programa com o GERAES e ficava uma replicação de informações, um conjunto de reuniões que no final das contas as pessoas não viam muita utilidade naquilo e tomava um tempo muito de grande de pessoas que realmente que têm tempo escasso, que precisavam se comprometer com a gestão (Entrevistado D).

Outra dificuldade técnica quanto à responsabilidade atribuída ao GERAES de gerenciar programas, conforme pontua o entrevistado A, refere-se à necessidade de se compararem os projetos para efetivar o gerenciamento de portfólio. Sendo assim, somado à inexistência de metodologia prévia específica para tanto, o GERAES sozinho não era capaz de pautar decisões quanto à relevância dos programas, que eram influenciadas também por questões políticas. Tem-se, assim, uma perda de identidade do escritório de projetos no período entre 2011 e 2012, que perde algumas de suas atribuições para as AGEIs e se vê impossibilitado de gerenciar os programas de modo satisfatório. Isso teria enfraquecido a equipe do escritório central de projetos, demandando esforços posteriores do gestor para resgatar o conhecimento que se tinha sobre os projetos e retomar parte de suas funções gerenciais importantes. Destaca-se o seguinte trecho:

Outro equívoco foi achar que o GERAES ia ser o gerente de portfólio, no gerenciamento de programa, que faz sentido na teoria mas não se consegue na prática. Porque para isso é preciso conseguir comparar os projetos, e como comparar? Num ambiente em que falta dinheiro para os projetos, a principal relevância é a questão política, sobrando pouco espaço pra gerenciar portfólio. Então entre 2011 e 2012, o GERAES fica meio perdido, porque parte das atividades tinha ido pra AGEI, mas quando alguém precisava de uma informação ligava para o GERAES. Só que as pessoas passaram tanto tempo só preenchendo cronograma que começaram a acreditar que esse era o serviço. [...] Isso torna a equipe mais fraca, precisou de esforço pra qualificar e melhorar a intervenção (Entrevistado A).

Finalmente, no que diz respeito às mudanças trazidas pela criação das AGEIs, também foram citados como aspectos negativos ao GERAES o fato desses escritórios setoriais se tornarem, muitas vezes, verdadeiras barreiras ao escritório central, que podiam, dependendo do perfil de AGEI em cada órgão, limitar as informações a serem recebidas pelo GERAES e o acesso aos gerentes de projetos. Tais efeitos resultam da relação exposta por Przeworski (2003) e Silveira (2013) e mencionada no tópico referente ao Estado para Resultados, uma vez que, por haver uma assimetria informacional, mecanismos de controle cada vez mais rígidos são criados pelo órgão central, ao passo que as unidades setoriais também estabelecem formas de lidar com tais mecanismos. Assim, são criados conflitos que não existiam antes da existência dos escritórios setoriais.

De acordo com o relato do entrevistado D, as AGEIs ocasionaram dificuldades nas relações entre o escritório central e os gerentes e nem sempre eram vistas como agentes relevantes. Acrescenta-se a isso a falta de *expertise* das AGEIs para conduzirem a gestão de projetos, em comparação com o escritório central, que foi consolidando sua metodologia desde 2003. Dessa forma, em 2013, são extintas as reuniões de *Pré-Status*, que antes eram realizadas pelas

AGEIs, sendo mantida apenas uma reunião de *Status*, conduzida pelo GERAES. Assim, como aponta o entrevistado, houve o reconhecimento de que o escritório central precisava resgatar aquilo que sabia fazer bem em vez de tomar o próximo passo em direção ao gerenciamento de portfólio. Essa percepção fica evidenciada no trecho abaixo, que encerra este tópico:

Para mim, [a formalização das AGEIs] foi um erro. Se criou um ator intermediário com um filtro de informações, uma barreira. O GERAES perdeu muito com isso, porque perdeu o contato próximo dos gerentes, tinha que passar por essa barreira. Teve uma época até que a gente era proibido de mandar email direto para os gerentes, tinha que passar pela AGEI ou mandar email com cópia para a AGEI para tudo que fosse solicitado. **Isso dificultou um pouco a relação da SEPLAG com o gerente. E a AGEI tinha uma expertise em gestão de projetos pior que a do GERAES,** então ficava um negócio meio esquisito, porque era **um intermediário que não agregava tanto** mas que existia ali no meio do caminho. Outra AGEI não repassava todas as informações que ela tinha, porque ela achava que algumas informações tinham que ficar dentro do órgão. [...] Em 2013, **uma mudança grande que teve foi eliminar a AGEI como condutora das reuniões de pré-status e eliminar o status de programa,** continuou no formato do pré-*status*, mas conduzido pelo GERAES. Passou a ser chamado simplesmente de *status*. Essa mudança pra mim foi muito positiva e reflexo de uma consciência de que o **GERAES não sabia gerenciar programa, então vamos gerenciar o que nós sabemos gerenciar direito, que é projeto e processo.** Teoricamente, é um passo atrás – se for analisar conforme o PMBOK, que prevê gestão de projetos, de programas e de portfólio – você está retrocedendo um passo. Mas eu acho que é **necessário reconhecer que não se está no segundo passo e voltar para o primeiro, para tentar melhorar e no futuro conseguir evoluir.** E a AGEI passou a ser apenas participante nas reuniões de *status*, o GERAES voltou a ter contato mais próximo dos gerentes, o que para mim é fundamental. **Não existe um escritório de projetos que não pode conversar com o gerente.** Foi um erro, foi uma grande falha isso ter acontecido e o gerente precisa ter um certo apoio e uma certa confiança no escritório de projetos para ele conseguir compartilhar as informações, discutir, e foi um ganho muito grande quando isso aconteceu – de ter eliminado a AGEI como condutora do processo (Entrevistado D, grifo nosso).

5.3.4 GERAES e Gestão de Processos

Uma inovação mais recente no horizonte temporal analisado aconteceu em 2013, com a incorporação da Diretoria Central de Políticas de Otimização de Processos (DCPOP) à equipe do GERAES. Existia anteriormente a essa fusão um elemento complicador à gestão dos Projetos Estruturadores, que, como aponta Matos (2004, p. 80), por apresentarem grande porte “[...] eram, na realidade, programas. Alguns deles se desdobravam em mais de uma dezena de projetos ou atividades rotineiras”. Em 2011 inclusive ocorre uma alteração na nomenclatura utilizada para esses projetos, que passam a ser denominados Programas Estruturadores, reconhecendo nesse conceito a existência de Projetos e Processos Estruturadores – que tem a característica de prestação continuada de serviços públicos. Contudo, o escritório central de projetos, o GERAES, não contava com uma metodologia de

gerenciamento de processos, acompanhando-os, na prática, com a mesma metodologia utilizada para a gestão dos projetos estratégicos. Como aponta o entrevistado F,

Uma coisa que é importante falar é que, desde a primeira carteira [2003-2006] e tanto faz na segunda [2007-2010], a gente utilizava metodologia de gerenciamento de projetos para acompanhar, na realidade, processos – e a gente tentava enquadrar aqueles processos utilizando a metodologia de projetos. Então era a coisa mais “Frankenstein” do mundo, mas era forma que a gente tinha para acompanhar (Entrevistado F).

Assim, no momento de planejamento das ações para 2013 – ou seja, no final de 2012 – a alta gestão do governo decide fundir as duas unidades, o GERAES e a DCPOP. Uma crítica feita pelo entrevistado H relaciona-se ao fato de que, no momento em que foram redefinidos os programas governamentais em Projetos e Processos Estruturadores, já existia na SEPLAG uma unidade administrativa que era referência na área da gestão de processos desde 2003: a DCPOP. Ainda assim, a escolha foi no sentido de manter o gerenciamento desses processos no âmbito do GERAES, cuja equipe não tinha conhecimento especializado a respeito do tema.

Anteriormente à incorporação da DCPOP, o entrevistado H menciona a vinda de uma consultoria ao Estado em 2011, que apresentou conceitos e métodos referentes à gestão de processos, que eram, no entanto, distintos daqueles utilizados pela diretoria de processos. Isso teria causado alguns problemas, uma vez que os gerentes já empregavam a metodologia própria do Estado desde 2003 e que, segundo o entrevistado, funcionava bem, fazendo com que a metodologia trazida pela consultoria ficasse desacreditada frente à metodologia da DCPOP. Além disso, a nova metodologia para os processos estratégicos havia sido estabelecida no sistema Estratégia, que, como visto anteriormente, causou resistência por sua complexidade. Como pontua, a iniciativa da consultoria “[...] não era coerente com a metodologia que a DCPOP usava e que os órgãos já estavam acostumados a trabalhar e que geravam muito mais resultados – porque era mais simples, mais dinâmica, mais passível de adaptação. Então, engessou ali no sistema a metodologia” (Entrevistado H).

Sobre a estrutura organizacional do GERAES após a mudança, a proposta era de que fossem compostos três escritórios trabalhando ali: um escritório de projetos, um escritório de processos e um escritório de desempenho institucional, que ficaria responsável pelo Acordo de Resultados. Como explica Oliveira (2015), a atuação do GERAES desde sua criação foi significativamente ampliada. Além da incorporação da diretoria responsável pelo Acordo de Resultados, a DCMG, houve a incorporação da DCPOP e a nova estrutura do escritório de

projetos passa a coordenar três áreas temáticas. Com isso, foram criados três escritórios centrais vinculados ao gestor do Núcleo – NCGERAES, à época – “[...] os quais possuem *status* de diretorias, a saber: Escritório Central de Resultados em Projetos, Escritório Central de Desempenho Institucional e Resultados e Escritório Central de Resultados em Processos” (OLIVEIRA, 2015, p. 81).

Dessa forma, a ideia era que o escritório de processos “[...] tivesse uma atuação intensiva nos processos do Estratégia, mas que mantivesse um corpo técnico que pudesse tratar das outras demandas relativas a processo e que eram maiores que as tipicamente de processos estratégicos” (Entrevistado H). Isso porque, antes de ser incorporada ao GERAES, a diretoria central de processos desempenhava uma atuação ampla em todos os processos do Estado, recebendo as demandas por melhoria nos processos que os órgãos julgassem importantes. No entanto, alguns entrevistados apontam que, com a fusão, essa operacionalização dos escritórios não se efetivou da forma desejada, prejudicando a atuação em processos do Estado. Isso fica evidenciado nos seguintes relatos:

Como a **coordenação envolve uma rotina de trabalho** – toda a parte de acompanhamento, monitoramento da execução físico-orçamentária – tudo isso gasta muito tempo e **acabou prejudicando, consumindo o tempo que deveria estar sendo destinado para o acompanhamento e, principalmente, para a melhoria dos processos estratégicos**. Porque no caso de processo, você só acompanhar a execução e não intervir para melhorar não faz o menor sentido. Então isso acabou se perdendo nesse meio. [...] Acaba que **é um tema que fica de lado e a atuação fica prejudicada nesse sentido** (Entrevistado H, grifo nosso).

Em 2011, teve uma mudança na configuração com essa revisão do PMDI, as áreas de resultado passaram a ser redes de desenvolvimento integrado e a carteira teve uma mudança também, que em vez de projetos **a gente passou a acompanhar programas**. Dentro desses programas, projetos e processos. Então, **ai já começa a mudar um pouco, porque a gente não tinha muito conhecimento de processo...** e para isso [em 2013] o GERAES passou a contar com a ajuda do pessoal da antiga DCPOP, teve essa união das equipes. **Essa foi uma mudança drástica**. Para as nossas reuniões tinha uma nova figura que era o gerente de programa, que tinha que fazer a articulação dos projetos e dos processos (nos órgãos, mas é mais um ator pra conversar). [...] então o GERAES ficou com a atribuição de acompanhar projetos, processos e o Acordo de cada secretaria (Entrevistado C, grifo nosso).

Outra mudança foi incorporar a gestão de processos no gerenciamento, porque em 2011 houve **uma inovação importante que foi a adequação da metodologia: gerenciavam processos como se fossem projetos**. Adequou-se. Na época, se acreditava que estavam aprimorando a técnica, **hoje acho que foi um equívoco**. A técnica não pode ter tanta moral assim, não pode mandar na sua forma de planejar. Ela tem que ajudar. **Começaram a desenvolver uma metodologia de gerenciamento de processos diferente da tradicional**, que já existia, que parte de entender o processo pequeno para partir para o grande, e eles queriam gerenciar processos macro, como “prover educação básica”. No momento foi um ganho, porque com a falta de dinheiro pra gerenciar projetos, gerenciar projetos seria bom. Mas **isso não se concluiu, porque tinha a mesma discussão, do perfil de**

cobrança do GERAES em relação ao de ajuda da DCPOP, um processo cultural difícil de acertar (Entrevistado A, grifo nosso).

A outra mudança que eu vi em 2013 também foi a incorporação da DCPOP ao GERAES. Na época, **a justificativa para a incorporação foi de que os processos eram prioridade, o Estado não tinha dinheiro para investir em projetos, então tinha que investir nas melhorias dos processos**, que é o gasta a maior parte do orçamento, que viria uma equipe muito capacitada para nos ajudar, que o **GERAES não tinha tempo para acompanhar direito nem conhecia das metodologias apropriadas, tentava gerir processo da mesma forma que geria projeto**. Então, seria deslocada uma equipe que tinha *expertise* em processo para nos ajudar e para desafogar um pouco a nossa sobrecarga de trabalho. [...] E quando o pessoal veio – e não que eu ache que não deveria ter vindo, acho que ajudou muito, diminuiu a sobrecarga de trabalho, acho que eles trouxeram sim uma metodologia de gestão de processos, mas **não foi tudo isso que se esperava**. Até **porque para fazer algumas melhorias que eles propunham precisava de dinheiro** e não tinha dinheiro para fazer isso, então eles tinham que focar em coisas que não tivessem impacto no orçamento. Só aí já reduz muito o potencial de atuação deles. **E vejo também que teve uma falha de comunicação com o GERAES**. [...] No GERAES, simplesmente a comunicação foi de uma semana para outra, [...] não abriu a discussão com o GERAES em nenhum momento sobre a mudança. [...] Para o GERAES, o sentimento que eu tenho, é de que foi algo meio esquisito, comunicou que iriam vir e **ficou parecendo que o GERAES não sabia gerenciar processo** (Entrevistado D, grifo nosso).

Observa-se, assim, as atribuições relativas à gestão de processos acabaram se misturando e, muitas vezes, se perdendo em meio à rotina atribulada do escritório de projetos. Dessa forma, tem-se uma perda no que se refere a esse tema, já que os processos se tornaram algo secundário no ambiente de trabalho do GERAES. Soma-se a isso uma mudança na configuração hierárquica, com a criação das três diretorias no GERAES e da figura dos gerentes de programa nos órgãos executores (desde 2011), o que aumenta o número de atores envolvidos nos processos de comunicação e de tomada de decisão. Além disso, foram apontadas dificuldades de conformação quanto à estrutura hierárquica, já que os novos membros passaram a ter novos chefes. De acordo com o entrevistado D, por algum tempo, os membros da equipe de processos se reportavam a dois chefes – ao antigo chefe e ao coordenador do GERAES, o que gerava alguns conflitos quando as orientações de trabalho eram diferentes. Após certo tempo, contudo, isso foi resolvido, tendo-se como solução a aceitação dos coordenadores como chefes diretos, apesar da estrutura matricial. Ou seja, o trabalho das coordenações do escritório de projetos passou a desempenhar o papel central nas tarefas desses integrantes, o que demonstra a prevalência da cultura do GERAES em relação à da DCPOP. Isso também teria acontecido em relação à equipe que lidava com o Acordo de Resultados.

São aspectos mais sensíveis da organização do trabalho no GERAES após as fusões dessas equipes, sendo possível notar que houve a sobreposição e o enfraquecimento da equipe que

lidava anteriormente com os processos do Estado, como também ocorreu com a equipe que gerenciava o Acordo de Resultados. No tocante às relações entre o GERAES e as equipes do Acordo de Resultados (SUMIN) e de processos (DCPOP), incorporadas ao escritório de projetos, observa-se que houve uma sobreposição da cultura do GERAES em ambos os casos. A percepção que os órgãos do Estado tinham, tanto no que diz respeito à equipe do AR, como à da DCPOP, era de unidades colaboradoras e de auxílio. A lógica de trabalho dessas equipes também se diferenciavam bastante do ritmo acelerado que se esperava dos integrantes do GERAES. Quando unificadas essas culturas tão distintas, os processos de fusão não consideraram as diferenças entre as equipes ou não promoveram ações efetivas para acomodar os novos perfis organizacionais. Como resultado, os entrevistados apontam que essas unidades foram “engolidas” pela rotina de trabalho do GERAES e as pessoas que não se adaptaram ao novo ambiente foram abandonando-o aos poucos. Destacam-se alguns trechos em que esse processo cultural é evidenciado:

O GERAES era visto como alguém que cobra. A SUMIN e o AR se viam como ajuda aos órgãos. Então, se juntam duas culturas organizacionais muito diferentes. E a prova de que isso não deu certo foi que apenas uma pessoa da SUMIN ficou no GERAES, porque **o ritmo de trabalho foi culturalmente construído para ser muito puxado.** Houve um aumento do trabalho operacional do GERAES, somado ao confronto de culturas. **A cultura que sobreviveu foi a do GERAES** (Entrevistado A, grifo nosso).

Todo mundo gosta muito do GERAES, porque ele está próximo da decisão, opera com a estratégia [...]. Agora, a minha visão, como alguém que estava eventualmente do outro lado, é de que a gente tinha duas iniciativas importantes, uma com foco em recurso e outra com foco em processo intitucional. **E a gente converge essas duas iniciativas, porque assim a SEPLAG vai ser um órgão de coordenação mais forte,** mais coeso e que vai ocupar menos o tempo do órgão com esse processo. Então a junção dos processos de duas subsecretarias diferentes numa mesma subsecretaria e numa mesma superintendência que no final **ficaram com o nome do GERAES** pelo poder que o GERAES tinha, pra mim foi muito mais que o acúmulo de funções pelo GERAES (Entrevistado I, grifo nosso).

Eu acredito que a DCPOP, na prática, foi engolida pelo GERAES. As pessoas que vieram não ficaram só com processo, **foram totalmente envolvidas em outras questões que eram mais urgentes,** como operação de crédito, projetos, o que fosse a demanda do momento era o que eles faziam também. Isso depois de um certo tempo não foi respeitado mais e, na prática, também a gente não queria uma pessoa na coordenação que só faria aquele tipo de trabalho. [...] Foi uma mão de obra a mais que chegou, realmente com uma capacitação diferente da do GERAES, com um entendimento bem melhor de processo. No final das contas, eu acho que não atingiu todas as expectativas que a subsecretária demonstrava ter (Entrevistado D, grifo nosso).

Individualmente, a gente vê que as pessoas que viveram outra forma de trabalhar não conseguem assimilar [a forma do GERAES] e por isso muitas saíram. E hoje eu acho que muitas têm vontade de sair, porque **quem está acostumado a trabalhar com um grau de autonomia que te permite inovar e**

agregar e vai para um lugar em que isso é, de certa forma, podado, a tendência é a desmotivação (Entrevistado H, grifo nosso).

Assim, pode-se perceber que houve dificuldades de adequação, não tendo sido mencionadas iniciativas suficientes para amenizar o choque cultural que aconteceu nesses dois momentos de incorporação do Acordo de Resultados e da equipe de processos. Um aspecto citado foi a desmotivação das pessoas que estavam acostumadas a trabalhar de forma mais autônoma, apontado como algo que ainda se encontra presente em parte dos integrantes do GERAES após as fusões. Cabe ressaltar, inclusive, que grande parte dessa equipe foi abandonando o GERAES aos poucos, já que as funções de gerenciamento de processos foram de certa forma “engolidas” pelas tarefas específicas ao acompanhamento dos projetos estratégicos. De certa forma, o contexto de restrição orçamentária contribuiu de modo significativo para que os processos, bem como os projetos, não fossem tratados com a devida importância.

Outra consequência das junção das equipes ao escritório de projetos, principalmente para a antiga DCPOP, refere-se à insatisfação manifesta dos órgãos finalísticos do Estado. Como entendido pelos entrevistados D e H, antes da vinda para o GERAES, a equipe de processos estava menos ligada à estratégia do governo, mas era uma equipe muito respeitada pelos órgãos, por prestar apoio na melhoria dos processos que cada secretaria entendesse como importantes. Com a incorporação, os órgãos não fazem distinção entre as funções desempenhadas pelo escritório, vendo-o como GERAES simplesmente. Como se tinha a imagem de controle do GERAES, além do fato das tarefas relacionadas à gestão de processos terem se tornado secundárias em meio à rotina de gerenciamento de projetos, tem-se um resultado desfavorável para a equipe da antiga DCPOP – que sente seu trabalho esvaziado. De acordo com o entrevistado H, os órgãos também sentem uma perda resultante da fusão, por terem sido apoiados pela equipe de processos no formato anterior:

Chega muita reclamação de que perdeu nesse sentido, porque a cobrança é tanta por outras coisas que não agregam tanto, mas talvez sejam necessárias pelo fato do GERAES gerar informação, **que se acaba perdendo esse viés de inovação, de apoio efetivo aos órgãos, de sentar junto, de construir junto** (Entrevistado H, grifo nosso).

Outro aspecto retratado em uma das entrevistas foi a formalização da Coordenação da Execução das Operações de Crédito (CEOC), representando uma mudança externa que também afetou ao GERAES de modo significativo. Como aponta Oliveira (2015), formalmente a coordenação não fazia parte do modelo de gestão da estratégia, mas exercia grande influência na execução dos Programas Estruturadores, que dependiam de recursos

alocados em operações de crédito. A CEOC passa então a ser a unidade responsável por negociar a contratação de operações de crédito junto aos bancos financiadores, além de acompanhar as operações firmadas, incluindo a execução orçamentária e financeira dos recursos. O entrevistado D apontou tal mudança como relevante devido ao fato de que, anteriormente a isso, o GERAES tinha o controle dos recursos em operação de crédito relativos aos projetos estruturadores e essa era uma fonte expressiva de recursos. A partir de 2013, a CEOC passou a controlar esses recursos – que são estratégicos para o Estado – e se tornou um ator relevante na execução dos projetos. Consequentemente, a criação da CEOC contribui para o enfraquecimento do GERAES, que passa a ser “[...] mero aprovador de cota autorizada pela CEOC” (Entrevistado D) e perde a possibilidade de realocar recursos de forma direta. Ou seja, isso também reforça a imagem que alguns órgãos executores tinham do GERAES como um empecilho ou apenas como a unidade que cobra resultados, porque o escritório não tem mais autoridade sobre a liberação dos recursos.

O GERAES ficou, então, sem força do ponto de vista orçamentário – do ponto de vista da operação de crédito – e do ponto de vista também do restante do orçamento. [...] Tudo tinha que ver com o pessoal do orçamento, então [havia] atores externos controlando o orçamento de projetos e processos que o GERAES acompanha. Então, se o GERAES não tivesse como contribuir e ser um parceiro, um colaborador, se o órgão não quisesse isso do GERAES – porque às vezes o órgão não quer mesmo, uma pessoa da SEPLAG para colaborar, às vezes ele quer a pessoa dele mesmo, não está a fim de envolver a SEPLAG nas questões dele. Se o órgão não vê isso, o GERAES perde totalmente o sentido. **Você vai lá todo mês perguntar do projeto, do processo, acompanhar aquilo ali, mas você não tem dinheiro para dar, ele não vê benefício naquilo que se está fazendo**, porque quem executa o projeto é ele, quem toma as decisões é ele, então **você só está ali para saber o que aconteceu ou saber o que caminhou ou não, fazer um controle. Vira o controle pelo controle e isso é muito criticado pelos órgãos** (Entrevistado D, grifo nosso).

Assim, observa-se a construção de um mecanismo de empoderamento do GERAES que funciona bem somente durante o período de bonança. A estrutura de fato favoreceu as decisões voltadas para a alocação dos recursos prioritários no primeiro momento. No entanto, a partir de um período de restrição econômica, as decisões passaram a sofrer maior influência de aspectos políticos e não necessariamente técnicos. Assim, como aponta o entrevistado I, alguns procedimentos que fortaleciam o acompanhamento feito pelo escritório, como a aprovação de cotas mediante informações prestadas e metas cumpridas, deixam de fazer sentido quando não existem recursos a serem liberados. Somado a isso está o aumento na carteira de projetos estratégicos, em que a questão política toma as vezes da decisão técnica porque é necessário atender a diversos atores relevantes ao jogo político. Como resume,

Não é que tenha dado errado: é que se prendeu a esse **método de poder, que na restrição não funciona**, porque não se tem uma previsibilidade financeira para combinar com o terceiro – que é o órgão – a cota orçamentária do mês e que você vai conseguir liberar. Com isso, o processo gerencial de qualificação da informação para a tomada de decisão que existiu deixa de ser um processo de sucesso (Entrevistado I, grifo nosso).

Outro ponto mencionado nos relatos refere-se ao entendimento de que a prioridade orçamentária dos projetos estruturadores seria, na verdade, um mito. O entrevistado J aponta que, com a ideia de que os projetos estruturadores sofriam poucos cortes orçamentários e tinham garantia de recursos, formou-se uma crença de que somente projetos estruturadores teriam recursos. Como consequência, “as pessoas queriam que tudo fosse estruturador, porque elas achavam que só [projeto] estruturador tinha dinheiro. E não é verdade” (Entrevistado J). Como explica o entrevistado, certas ações sempre terão recursos, independente de serem classificadas como estratégicas ou não. Essa confusão ocorria até mesmo porque antes de 2011 todas as ações governamentais eram consideradas projetos, sendo recente o uso de nomenclatura específica para distinguir projetos e processos no governo de Minas Gerais. Assim, observa-se que um dos motivos para o aumento considerável na quantidade de projetos estruturadores ao longo dos anos – em 2003, eram 31 projetos, passando para 57 em 2007 e mais de 80 em 2011 (dentro dos 31 Programas Estruturadores) – tenha relação com esse mito de garantia orçamentária, além dos fatores políticos.

Enfim, todas as estruturas externas tratadas acima foram reconhecidas pelos entrevistados como inovações no contexto do GERAES, como visto. Somado a outros elementos, essas mudanças contribuíram para a percepção dos atores no que se refere aos atributos que compõem o ambiente de inovação do escritório de projetos.

5.4 O Ambiente de Inovação do GERAES

Dentre os elementos facilitadores da inovação apontados pelos entrevistados, cita-se o perfil da equipe, formada em sua maioria por jovens e que estudaram juntos. De acordo com o entrevistado D, essas pessoas seriam competentes e teriam mais vontade de mostrarem resultados por meio de seu trabalho, o que favorece a receptividade às mudanças. Além disso, o entrevistado acredita que o trabalho em coordenações (a partir de 2011) permite que cada grupo adapte seu trabalho conforme necessário e esse também seria um facilitador. Como afirma, “[...] não se tinha um padrão muito definido entre as coordenações sobre o que deveria ser, então tinha-se uma certa flexibilidade para o coordenador decidir e direcionar os trabalhos” (Entrevistado D). Outro ponto facilitador para ele refere-se ao perfil do

superintendente, também chamado de gestor: “o perfil do gestor do GERAES, a maior parte do tempo que eu estive lá, também era um perfil de uma pessoa adepta a mudanças, que via as mudanças como algo positivo” (Entrevistado D).

Para o entrevistado G, os facilitadores seriam não somente a equipe, mas também o ambiente e o perfil de trabalho desempenhado pelo GERAES, que, a seu ver, possibilitam iniciativas inovadoras. Além disso, o entrevistado aponta que, “no setor público, o GERAES ainda é algo novo. Essa questão do monitoramento, por mais que já seja um discurso, ainda traz essa questão de ser algo novo e precisar mostrar; inovar” (Entrevistado G). Assim, a inovação seria algo inerente ao escritório de projetos. Por último, cita ainda o forte apoio do GERAES dentro da Secretaria de Planejamento, como algo que facilita a realização de mudanças. Da mesma forma, o entrevistado F ressalta que este teria sido o maior facilitador do GERAES: o patrocínio. Assim, entende que “o que facilitou mesmo foi sempre o apoio, o patrocínio. Eles [a alta direção] sempre acreditaram na nossa capacidade. A gente propunha e os gestores percebiam a seriedade do nosso trabalho, a fundamentação para as inovações propostas” (Entrevistado F). O entrevistado percebia haver tanto inovações *bottom-up* como *top-down* e que tinham como finalidade o aprimoramento dos processos de trabalho e a solução de problemas específicos. Juntamente com o apoio dos superintendentes e da Secretaria de Planejamento, o entrevistado C concorda que o apoio dos órgãos finalísticos também se mostra importante, já que muitas inovações se consolidam e continuam a serem implementadas pelos órgãos. O entrevistado exemplifica essa relevância citando o caso da metodologia de gestão de riscos, que não se manteve porque o GERAES não conseguiu demonstrar sua utilidade para as secretarias. Por outro lado, “[...] se o órgão incorpora aquilo e vê resultado e se apropria daquela metodologia, é um fator importante de sucesso pra implantar inovação” (Entrevistado C). Isso se relaciona de forma muito significativa com um dos pressupostos para a inovação segundo Mattos e Guimarães (2005), que se refere justamente à necessidade de uma mudança ser assimilada e incorporada pelos grupos de atores envolvidos. Além disso, observa-se que muitas inovações são propostas em meio a um contexto ainda não consolidado, trazendo novas mudanças sem que as pessoas tenham se adaptado à inovação anterior. Isso parece ter sido recorrente no GERAES e, como aponta Moore (2002), o desconforto gerado pela quantidade de mudanças realizadas em determinado período de tempo deve ser considerado como um fator limitador das inovações. O ritmo das mudanças precisa ser observado para que as tensões internas sejam minimizadas e para que se garantam as inovações futuras.

Outro elemento de inovação apontado pelo entrevistado B relaciona-se à possibilidade de se ter uma visão ampla sobre o Estado permitida pelo trabalho desenvolvido no GERAES. Segundo o entrevistado, tem-se “um cenário muito propício para inovação, porque se juntam informações muito relevantes e diversificadas. Então, elas estão ali, tem muito a ser feito com aquela informação” (Entrevistado B). Contudo, o entrevistado acrescenta que, apesar de ver o GERAES como um “celeiro de grandes possibilidades” para o Estado, a unidade se limitava muito à ideia de controle. Dessa forma, nota uma redução da capacidade de gerar outros efeitos a partir da informação disponível que não estivessem ligados às atividades de controle.

Para os entrevistados A, I e J, a capacidade técnica da equipe e o patrocínio também são considerados os principais facilitadores à inovação no GERAES. O entrevistado A acredita que as pessoas eram qualificadas, por serem recém-formados na Fundação João Pinheiro, e jovens, o que as tornava “fáceis de serem moldadas”. Além disso, a proximidade com o secretário de planejamento, vice-governador e governador permitia certa capacidade de interferência nas políticas públicas. Da mesma forma, o entrevistado I aponta que a equipe teve reconhecimento, sendo valorizada e incentivada a estudar. Tinham ainda espaço para propor suas ideias e apresentar suas opiniões junto ao alto escalão de governo e contaram com apoio especializado, principalmente nos primeiros anos: “[...] tivemos desde o início – no início mais e depois foi diminuindo – apoio externo: consultoria, conhecimento vindo de fora. Então se tem aportes de conhecimento vindo de fora que são relevantes também nesse processo” (Entrevistado I). Sobre esses fatores, o entrevistado J ressalta que, na época em que trabalhou no GERAES, existia uma grande proximidade entre os membros da equipe, de modo que as relações eram mais estreitas no período anterior à existência da Cidade Administrativa: “[...] a gente trabalhava lá no Lourdes e na sala era só a galera do GERAES, então essa aproximação entre as pessoas, ela é diferente da Cidade Administrativa” (Entrevistado J). Por fim, J percebe também que existia uma orientação do superintendente de que a equipe se envolvesse a fundo com os projetos que monitoravam. Assim, sabia-se muito sobre o conteúdo dos projetos, da legislação concernente a eles e das políticas públicas em geral. Como afirma, “não quer dizer que as pessoas daquela época eram melhores que as de hoje, não é isso. Eu acho que eram as orientações que vieram de cima, porque na nossa época a gente se envolvia muito com o projeto. [...] E hoje eu não vejo muito isso” (Entrevistado J).

Para encerrar a análise dos relatos quanto aos aspectos facilitadores da inovação no escritório de projetos, o entrevistado H apresenta uma visão distinta dos demais, por entender que não

existem facilitadores de fato no contexto atual do GERAES. Assim, aponta elementos que poderiam incentivar a inovação, indicando a importância de se aproveitar o conhecimento sobre as políticas públicas monitoradas pelas coordenações. Isso teria se perdido ao longo dos anos, como pontuou o entrevistado J, e deveria ser aprofundado ou efetivado como forma de possibilitar a geração de ideias inovadoras. A seu ver:

[...] não facilitam, porque nem sempre são efetivos. Mas que poderia facilitar é o fato da gente ter uma proximidade com órgãos específicos, então cada coordenação cuida de determinado grupo de órgãos. Querendo ou não isso faz com que a coordenação tenha um conhecimento bom sobre as políticas públicas daquele conjunto de órgãos. Então eu acho que conhecer um pouco mais da natureza da política que se acompanha pode ser um facilitador nesse sentido. [...] E podem ser consequência disso ideias para fazer de uma forma diferente e melhor (Entrevistado H).

Dentre os elementos que dificultam a inovação no GERAES, foram apontados pelo entrevistado A as mudanças na estrutura de governança do Estado, já que mesmo o que é visto como positivo ou exitoso sofre mudanças, devido a questões que não estão diretamente relacionadas à atividade – como questões políticas etc. Para o entrevistado F, o grande dificultador teria sido a restrição orçamentária, vivida principalmente após 2008, porque:

Num cenário de restrição, o primeiro lugar que corta é nos projetos (Entrevistado F).

Segundo o entrevistado G, o fato do escritório de projetos atuar de forma transversal, acompanhando diversas secretarias e dependendo, de certa forma, desses órgãos, faz com que o sucesso de suas iniciativas também dependa do desempenho dos demais. Além disso, aponta que “a própria natureza do serviço público tem suas amarras procedimentais e instrumentais fortes”, o que também prejudica a inovação. De maneira semelhante a isso, o entrevistado D destaca que muitas vezes as proposições inovadoras enfrentam resistência das pessoas, em especial daquelas que não fazem parte do escritório de projetos. Essas pessoas podem se sentir ameaçadas em seu espaço de competência, quando propostas partindo do GERAES apresentam sugestões que afetam também outros ambientes de trabalho. A consequência disso, como aponta o entrevistado, é que as pessoas precisam entender o sentido das mudanças propostas para que elas sejam incorporadas. Em suas palavras:

Acho que às vezes também tem um certo melindre das pessoas, de acharem que você está querendo aparecer quando se propõe algo totalmente diferente. [...] Nem sempre é bem visto você querer propor inovações. Nem sempre as pessoas estão abertas a colaborar, a quererem entender o propósito das mudanças. Acho que a resistência é natural mesmo. Se as pessoas estão acostumadas a fazerem algo de um jeito, se elas não veem benefícios em mudar, elas a princípio não vão ser adeptas. E a grande maioria das pessoas, eu acho, é assim. Se você não vê nenhum sentido na

mudança, você não vai aderir, vai preferir continuar fazendo do seu jeito, que dá certo, bem ou mal dá certo. **Mas quem propõe a mudança, ou quem vai ser o ator da mudança, ele tem que ter um discurso que consiga convencer de fato que a mudança vai trazer algum benefício** (Entrevistado D, grifo nosso).

Além disso, o entrevistado D cita também a rigidez da Secretaria de Planejamento – de como deveriam ser conduzidos os trabalhos – na época em que atuou como técnico no GERAES, o já mencionado perfil do governo de tomada de decisões *top-down* e a sobrecarga de trabalho. Sobre esta última, o entrevistado acredita que “quando se tem uma sobrecarga, não se tem tempo para conseguir pensar em melhoria. ‘Apagar um incêndio’ vai virar prioridade ao invés de tentar propor alguma coisa de novidade” (Entrevistado D). Ainda no que diz respeito ao excesso de trabalho a ser desempenhado, o entrevistado G concorda que o aumento significativo da carga de tarefas operacionais no escritório de projetos interferiu na sua feição inovadora e representou uma perda identitária:

Acho que o GERAES, de alguma maneira, patinou um pouco na sua própria identidade. Ele não sabia o que queria ser – ele não sabia se ele queria ser, por exemplo, um escritório focado mais em algo estratégico e menos operacional, então às vezes ele misturava isso (Entrevistado G).

Um aspecto considerado pelo entrevistado C refere-se ao fato de que a metodologia de gerenciamento de projetos, quando implantada, representava uma novidade para os órgãos finalísticos e, com o passar do tempo, foi-se criando um conhecimento que favorecem burlas aos métodos. Com isso, teve-se um enfraquecimento das atividades propostas pelo GERAES, já que os órgãos apresentavam metas subestimadas, reforçando a assimetria informacional existente. O entrevistado pontua que os órgãos “foram ‘pegando os macetes’ do acompanhamento e, às vezes, colocavam só o que era mais fácil e o acompanhamento foi ficando mais fragilizado” (Entrevistado C). Ainda assim, para ele, o maior dificultador no escritório também teria sido a restrição orçamentária, que desgastou as relações com os órgãos, uma vez que existia toda aquela estrutura de acompanhamento sem os recursos para a execução dos projetos, servindo apenas para gerar informações de controle. Tal fato representa, mais uma vez, o problema gerado pela assimetria de informação e a necessidade constante de aumentar os mecanismos de controle:

É claro que no acompanhamento antes a gente tentava prestar apoio, mas grande parte do que se fazia era gerar informação para a tomada de decisão aqui [na SEPLAG] e para os gestores aqui que tinham essa necessidade de ter informação de tudo, de como estava o orçamento. Informação mais para o órgão central, e não para o gerente trabalhar, e ele acabava vendo isso como um controle (Entrevistado C).

Para o entrevistado J, o grande obstáculo à inovação para o período em que trabalhou no GERAES foi a falta de atributos interpessoais do superintendente que chefiava a equipe. Ou seja, apesar de reconhecer seu expressivo saber técnico, o entrevistado destaca que os membros da equipe eram pressionados devido à ausência de tato para liderar pessoas. Portanto, a liderança no ambiente organizacional constitui um elemento que favorece ou não a proposição e a implementação das mudanças. Como relata:

Essa relação foi algo complicado, porque era uma pessoa que não tinha gestão de pessoas, não tinha tato. Era muito inteligente, “bancava” a equipe, mas não tinha tato com as pessoas. Era muita pressão (Entrevistado J).

Cita-se ainda o elemento cultural como algo que pode atuar como empecilho às inovações. O entrevistado I acredita que no GERAES esse seja um ponto crucial, ao apontar que existe no escritório de projetos o predomínio do controle orçamentário sobre a cultura de auxílio aos órgãos executores. Além disso, outro aspecto também referente ao elemento cultural é chamado pelo entrevistado como a “cultura do erro zero”, que seria desfavorável à proposição de inovações. Ou seja:

Na medida em que se trabalha com a qualidade da informação, controle orçamentário, prestação de contas para a imprensa e se tem meta de erro zero, isso favorece a não-proposição e as proposições que são feitas são no sentido de aumentar o controle – diminuindo ainda mais a inovação. Então, nós aumentamos muito o controle. A grande maioria das inovações são nesse sentido (Entrevistado I).

Já o entrevistado H percebe a estrutura organizacional como grande dificultador. A configuração matricial da estrutura hierárquica, a seu ver, não é produtiva para o GERAES. Apesar de ser uma estrutura que permite flexibilidade, ela serviria para organizações menores. Ao ser aplicada ao escritório central de projetos, que acompanha projetos em todas as secretarias do Estado, isso teria levado à criação de muitas chefias às quais a equipe tem que se reportar, gerando uma fragmentação no fluxo de informações. O entrevistado acredita que as coordenações se tornaram nichos, se vendo mais como grupos centrados em si mesmos e menos como partes integrantes de uma equipe. Isso fica mais claro no seguinte trecho:

Quando se trata de uma unidade que é central, que apoia todos os órgãos de Estado e que faz parte de uma secretaria do tamanho da de Planejamento e Gestão, a minha opinião é que [a estrutura matricial] não funcionou e não funciona. Eu acho que se acaba criando muito nível dentro do próprio GERAES, porque acabou que são muitos níveis e isso quebra o fluxo de informação e dificulta o entendimento entre as equipes, além de criar nichos. [...] Principalmente no início, no final de 2013 e início de 2014, cada coordenação se vê como um grupo específico e não como parte de uma equipe, e eu acho que isso também é reflexo da estrutura. Eu não sou favorável a essa estrutura da forma como está, eu acho que é um grande entrave. Somada à cultura, e acaba que uma está ligada à outra, são os dois grandes entraves.

E vejo como principais porque eles geram uma série de consequências: se você tem um fluxo de informações que é todo truncado, você em geral não faz com que as pessoas vejam sentido nas coisas que estão fazendo, isso gera desmotivação, e isso gera um monte de outros problemas (Entrevistado H).

Em relação a outro tópico referente ao ambiente organizacional do GERAES e sua influência sobre a inovação, cabe observar as falas dos entrevistados B, I e G. De acordo com o entrevistado B, uma dificuldade muito significativa do escritório de projetos refere-se ao fato da informação gerada ali não ser aberta ao acesso público. No que diz respeito à escolha dos projetos estruturadores, ou seja, das prioridades do governo, o GERAES também poderia ter desempenhado um papel mais importante levando à alta cúpula elementos que baseassem escolhas mais democráticas. Concorda, no entanto, que talvez o tenha tentado fazer, mas não houve espaço político para tanto. Ainda assim, aponta para o excessivo centralismo da unidade: “[o GERAES] produz um tanto de informação, um tanto de informação e leva só para o governo de novo. Só para o secretário de planejamento. Então é completamente centralizado no início e no fim” (Entrevistado B). Também nesse sentido discorre o entrevistado I, que reconhece a excelência no tratamento do orçamento prioritário do governo, bem como das informações sobre as ações executadas pelos órgãos como algo de grande mérito e a importância institucional do GERAES. No entanto, segundo o entrevistado, essas seriam estruturas de controle e não de inovação. E enfim, para o entrevistado G, que acredita que a unidade seja um instrumento de inovação, ainda é necessário que se promovam inovações mais substantivas no GERAES:

O GERAES ainda precisa inovar muito. Essas práticas deram um fôlego a mais, deram uma roupagem melhor, ganhos de eficiência certamente. Mas a própria equipe do GERAES percebia e percebe que havia uma necessidade de aprimorar ainda mais (Entrevistado G).

Para os entrevistados I e H, haveria pouco espaço para a inovação no GERAES. De acordo com o entrevistado I, a estrutura hierárquica, o padrão de tomada de decisões, o modo como as orientações são repassadas para a equipe e a forma de lidar com os órgãos finalísticos nos últimos anos “[...] são todos avessos à qualquer proposta de inovação, porque se tem um volume de trabalho muito grande, uma necessidade de controle muito grande, e qualquer proposta adicional do órgão que venha para esse time não cabe na agenda”. Além disso, o entrevistado aponta que, se de 2005 a 2008 se teve um elemento favorável à inovação que foi o aumento da arrecadação do Estado, após esse período isso não ocorre, pela falta de recursos para a discussão junto aos órgãos. A partir de então, observa-se que as inovações vieram como resultados da agenda política, não acontecendo na equipe (Entrevistado I). De maneira

semelhante, o entrevistado H aponta para a dificuldade de se gerar inovação no GERAES, devido a uma cultura de controle excessivo que limita a proposição de inovações. A seu ver, não se trata de um ambiente favorável:

O GERAES tem uma cultura que dificulta muito. Por mais que, na fala, as pessoas – principalmente os gestores [superintendentes] – defendam isso, que o setorialista [técnico] tem que ter um papel de levar melhoria, levar inovação, **a prática de trabalho dificulta muito isso. É uma cultura muito mais de comando e controle**, então muito mais de ordem [...] **do que de construção coletiva**. E a inovação pressupõe uma certa liberdade de atuação e uma certa liberdade para erro e acerto, sabe? **Inovar significa, em muitos momentos, se arriscar e, quando se arrisca, se tem chances de errar e de acertar**. O importante é que tanto os erros como os acertos sejam usados em prol da melhoria, do amadurecimento contínuo da própria equipe e do trabalho desenvolvido. E a minha percepção é que aqui, além dessa questão de ser tudo muito *top-down*, [...] sobra muito pouco espaço para a inovação. Então existe um trabalho operacional, que é pesado, e eu acho que são duas coisas também muito difíceis de compatibilizar – uma carga alta de trabalho operacional versus a necessidade de inovar e propor melhorias – porque **propor implantar ações de inovação exige um esforço muito maior de análise, de entender o problema a fundo**, de buscar soluções e alternativas fora, às vezes um *benchmarking* ou alguma coisa assim. Então eu não acho que o ambiente, da forma como ele foi construído, e no que a gente vê aqui, por mais que se fale em mudança, **a essência da cultura é muito forte, eu não vejo como um ambiente propício à inovação** (Entrevistado H, grifo nosso).

Sobre a fala do entrevistado H, é possível relacioná-la ao enfoque apresentado por Arruda, Rossi e Savaget (2010), que apontam que as inovações requerem certa tolerância aos erros e flexibilidade quanto ao seu grau de incerteza. Dessa forma, por não existir tanto espaço para os fracassos das iniciativas, o GERAES é visto como menos favorável às inovações. De maneira complementar, Brugué, Blanco e Boada (2014) ressaltam que a tolerância aos erros é um fator relevante para caracterizar o entorno inovador, por permitir que os conhecimentos sejam testados. E, finalmente, Farah (2014) apresenta as inovações nas organizações públicas como soluções abertas e, portanto, precisam considerar as adaptações necessárias, incluindo erros e acertos, para gerarem melhores resultados. Além disso, observa-se que interferem nas percepções dos entrevistados não apenas o que elas entendem por inovação, como ainda o período em que elas estiveram no GERAES, seus líderes à época, o contexto político e orçamentário, o volume da carga de trabalho, entre outros. Assim, nem todos reconheceram o ambiente do escritório de projetos como favorável à inovação, além dos que apontaram que o entorno seria parcialmente propício.

Sobre a opinião dos entrevistados quanto à direção do fluxo das inovações no GERAES – ou seja, se elas partem mais da equipe ou da alta gerência – os relatos indicam que as iniciativas se apresentam mais frequentemente como ordens superiores, configurando-se, assim, como inovações *top-down*. Os entrevistados, em geral, identificam que ocorrem os dois tipos, mas

que seriam mais marcantes as ações impostas à equipe. Apenas o entrevistado G acredita que prevalecia o fluxo de inovações *bottom-up*, partindo dos técnicos do escritório, mas ainda assim essas inovações tinham como objetivo a solução de problemas pontuais:

Eu nunca percebi no GERAES um perfil único. Você tinha algumas iniciativas que vinham de cima para baixo, que vinham “é para ser feito e é para o mês que vem”, mas se tinha o contrafluxo também. Então é meio que um híbrido desses dois. Qual prevalece? Eu acho que prevalece o de baixo para cima, a leitura que eu faço, prevalece esse conjunto de sugestões e apontamentos da equipe para os superiores. Tinha-se o “apagar incêndios” e acabam surgindo essas iniciativas, ou seja, não era algo pensado, sistêmico (Entrevistado G).

Quanto aos entrevistados que entendem que a inovação segue um fluxo *top-down*, pode-se destacar a fala do entrevistado D, que acredita que essa seja uma característica da SEPLAG como um todo, que trata suas atribuições de forma muito centralizadora e impositiva. O entrevistado destaca que os órgãos finalísticos nem sempre veem tal relação como positiva, já que a padronização e o centralismo excessivos limitam as decisões a serem tomadas em cada secretaria. O entrevistado C também aponta que a maior parte das inovações eram *top-down*, mas devido à elevada carga de trabalho que consumia os esforços da equipe. Assim, os membros se dedicavam ao cumprimento das ordens recebidas, principalmente após a incorporação do Acordo de Resultados e da gestão de processos: “não tinha muito espaço para inovar, propor inovação de baixo para cima. Era mais cumprir as inovações [...]. Era uma sobrecarga de trabalho muito grande, então não tinha muito o tempo para pensar inovação e propor” (Entrevistado C).

Um último aspecto destacado nos relatos coletados sobre a inovação no GERAES refere-se à importância do tempo disponível para se inovar. Assim, foi mencionado de modo recorrente, como apontado acima pelo entrevistado C, que um obstáculo à inovação no escritório de projetos devia-se à falta de tempo causada pela rotina atribulada, bem como pela percepção ou crença da direção de que o tempo era escasso e que, portanto, devia ser voltado para a execução de determinadas tarefas habituais. Essa insuficiência (ou crença de insuficiência) de tempo livre para a atividade reflexiva e para a proposição de ideias é apontada como uma das dificuldades à concepção de mudanças ou inovações, principalmente às propostas que partem da própria equipe – ou inovações *bottom-up*. Dessa forma, observa-se que, apesar de terem sido pontuadas anteriormente inovações apresentadas pelos técnicos do GERAES, nota-se que isso exige certo esforço individual, tendo inclusive sendo cunhada a expressão de que “quem propõe leva”, aludindo ao fato de que a inovação pode ser aceita, desde que seja formatada.

Não parece existir, portanto, um incentivo à construção coletiva nem a condições que a favoreçam, como um tempo específico para tal.

Dentre as falas dos entrevistados que abordam a questão da falta de tempo para a inovação, percebe-se que a equipe não se mostra resistente para as mudanças nem para a proposição de mudanças, mas que o ambiente e a rotina de trabalho não as facilitam. O entrevistado B afirma que os técnicos nunca foram muito resistentes, mas que a direção teria sido – conduzindo o trabalho por meio de diretrizes que enfatizavam a execução de tarefas relacionadas ao controle dos projetos. B acredita que “esse tumulto de **achar que não dá tempo para nada inibe a inovação**, [...] porque fica atolado no fluxo do controle – e que é a história do GERAES, eu acho, essa – e **perde a visão**. [...] **Ele nunca foi aberto para isso, porque não tinha tempo**” (Entrevistado B, grifo nosso). Da mesma forma, o relato do entrevistado C aponta para a presença de uma elevada carga de trabalho nem sempre vista pelos técnicos como necessária, além de pontuar a importância do tempo para a inovação:

O trabalho operacional toma muito tempo, então fica difícil se pensar em inovação com uma rotina de sobrecarga, que é às vezes até desnecessária, se otimizasse alguma coisa... Mas como a gente estava muito envolvido no trabalho operacional, às vezes dificultava pensar mesmo. **Esse tempo pra pensar é importante** (Entrevistado C, grifo nosso).

Além disso, o entrevistado C indica que a maioria das inovações eram fruto de ordens superiores, ou seja, *top-down*, sendo poucas as iniciativas que surgiam dos membros da equipe, porque estavam muito ocupados com a rotina, principalmente após a incorporação das tarefas relativas ao Acordo de Resultados e à gestão de processos. Como pontua, a equipe teve que se dedicar a essas mudanças que já estavam acontecendo, o que diminuía o espaço para a inovação. “Era uma sobrecarga de trabalho muito grande, então não tinha muito o tempo para pensar inovação e propor” (Entrevistado C). Dessa forma, os entrevistados reconhecem que o tempo dedicado à reflexão é relevante para que sejam propostas as inovações – e esse tempo disponível teria sido algo pouco presente na existência do GERAES.

5.5 Apontamentos Relevantes

Por fim, no decorrer das entrevistas realizadas para esta pesquisa, foram apontadas algumas críticas relativas a certos aspectos relacionados ao gerenciamento de projetos e ao GERAES, tendo sido apresentadas ao longo deste capítulo. No entanto, além das opiniões levantadas nos

relatos coletados, foi possível identificar outros apontamentos em materiais acadêmicos sobre o tema, de modo a complementar e encerrar a análise proposta.

No que se refere à escolha dos projetos estratégicos no governo durante o período analisado, como apresentam Guimarães e Almeida (2006) e Grego (2009), o processo acontecia após a definição da visão de futuro e dos objetivos prioritários que compunham o plano estratégico de longo prazo, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Quem participava desse processo eram os dirigentes das organizações do governo, incluindo Secretários de Estado, Secretários Adjuntos, Subsecretários e dirigentes das principais empresas públicas, autarquias e fundações, além de especialistas em diversas áreas de conhecimento, que definiam os potenciais projetos estratégicos. Posteriormente, isso era reduzido e apresentado ao Governador, que escolhia quais projetos comporiam o portfólio GERAES. Nesse sentido, Ladeira (2008) aponta que é possível perceber que o processo se concentra na cúpula do Poder Executivo, ainda que a construção da visão de longo prazo conte com a participação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES). Quando comparado ainda aos mecanismos de monitoramento e avaliação desses projetos estratégicos, como o Comitê de Resultados, a conclusão a que se chega é de que, tanto no processo de escolha quanto na avaliação do que é considerado estratégico, representam uma estrutura centralizadora:

Cabe diretamente ao governador, por um lado, escolher a carteira dos projetos estruturadores, com alguma interferência indireta dos instrumentos de participação analisados (CDES e audiências públicas). Por outro lado, cabe ao vice-governador, gerente da carteira de projetos, acompanhar a avaliação dos mesmos nas reuniões de Comitê, bimestralmente, com objetivos de controle e correção de rumos, sem a participação da sociedade civil nessa análise. Pode-se, a partir das análises teóricas iniciais deste trabalho, identificar o modelo mineiro, em alguns aspectos, como mais afinado aos modelos de *elitismo democrático*, uma vez que centraliza a tomada de decisões públicas relevantes, e com os modelos *clássicos de estratégia*, uma vez que a figura do estrategista (governador/vice-governador) é central na elaboração e implementação da estratégia (LADEIRA, 2008, p. 60).

Dessa forma, Ladeira (2008) ressalva que essa estrutura pode agravar problemas, além de desconsiderar a dimensão democrática do gerenciamento estratégico, gerando falta de transparência e participação da sociedade sobre a priorização dos recursos do Estado. De forma complementar, Brito (2014) ressalta a tecnicidade característica aos governos vigentes entre 2003 e 2014 e a primazia da gestão em detrimento da interlocução com a sociedade. Segundo Brito (2014, p. 65), “ambos apresentam-se em decorrência da reforma gerencial realizada e os valores do mundo corporativo que esta incorporou à esfera pública”, que não tem como objetivo fortalecer as instâncias de participação.

Em sua monografia, Fonseca (2014) também identifica críticas de seus entrevistados feitas ao NCGERAES, no sentido de que a relação entre gerenciamento de projetos e monitoramento/controlado parecia se estabelecer como se um eliminasse o outro. Assim, o apoio aos órgãos quase sempre era deixado de lado em prol do controle das informações. Além disso, as AGEIs não teriam sido devidamente aproveitadas nesse papel de oferecer suporte ao desenvolvimento dos projetos. Assim, embora os entrevistados reconheçam a importância da unidade de acompanhamento dos projetos e processos, Fonseca (2014, p. 56) indica que o GERAES deveria ainda evoluir no sentido de ser “[...] um mecanismo auxiliador na elaboração de ações mais eficazes do Estado, reduzindo riscos e desperdícios de recursos públicos”.

No que se refere ao aspecto inovador da introdução do gerenciamento de projetos em Minas Gerais, Timóteo (2005) observa em sua pesquisa que para alguns entrevistados foi difícil avaliar as técnicas da metodologia por não existirem técnicas alternativas que tivessem sido utilizadas anteriormente. Assim, “[...] eram as únicas que eles já haviam utilizado, ou seja, apesar de a metodologia não ter uma adequação total, o seu uso já foi um grande avanço para a gerência de projetos governamentais em Minas Gerais” (TIMÓTEO, 2005, p. 88). Isso se assemelha um pouco ao que Queiroz e Ckagnaroff (2010) apontam sobre o Choque de Gestão, no sentido de representar um avanço mais pela ausência de parâmetros de comparação que pelos efetivos resultados alcançados com a implantação do conjunto de medidas. Quanto ao gerenciamento de projetos, Timóteo (2005) observou inadequações aos projetos sociais em termos de cultura organizacional, aspectos tecnológicos relacionados aos sistemas, disponibilidade de recursos e determinantes políticos além das peculiaridades dos projetos, tendo sido, da mesma forma, os aspectos anteriormente apontados no presente trabalho.

Finalmente, para encerrar o capítulo de análise, são identificados avanços e limites para o GERAES por Ladeira (2009). Os principais avanços referem-se às possibilidades de incluir informações de planejamento e orçamento na execução dos projetos prioritários e de se ter conseguido ao longo dos anos informações mais confiáveis fornecidas pelos órgãos finalísticos. Além disso, o escritório de projetos favoreceu a tomada de decisões estratégicas pelo governo, com o aumento da capacidade de interpretar informações técnicas de diversas áreas. Por outro lado, apontam-se como limites mais relevantes a inflexibilidade dos critérios utilizados para monitorar a execução dos projetos “[...] e a concentração das informações

estratégicas de governo a grupos restritos de planejadores e altos executivos de governo, com a consequente incapacidade de governança informacional, sustentada nos princípios da *accountability* e transparência” (LADEIRA, 2009, p. 2). Quanto ao Choque de Gestão em geral, Oliveira (2015, p. 70) percebe um agravamento na situação fiscal do Estado, em especial nos anos de 2013 e 2014, “[...] o que pode indicar que as medidas implementadas na primeira fase do movimento de reforma não estão se perpetuando ao longo do tempo e que outro conjunto de medidas emergenciais faz-se necessário pelo novo governo eleito para o mandato 2015-2018”, apontando para a necessidade de revisão de vários aspectos estruturais.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo compreender as inovações ocorridas no escritório central de projetos do Estado de Minas Gerais a partir de 2003, ano de sua criação, até 2014, observando os fatores que influenciaram os processos de mudança. Como visto, a inovação vem sendo tratada como uma questão relevante nas políticas públicas, principalmente no que diz respeito à importância de se combinarem preocupações operacionais e substantivas, gerando valor à sociedade. Dessa forma, a inovação pode se propor a solucionar problemas ou trazer ganhos de eficiência à gestão pública, mas com o cuidado de não se tornar apenas uma “operação cosmética”, além de valorizar sua dimensão democrática.

Fazendo parte de um contexto de reforma administrativa e modernização da gestão, em 2003 foi criado o escritório central de projetos do Estado de Minas Gerais, o GERAES. A criação do escritório de projetos foi entendida como uma inovação em si, por não existir até então uma unidade de acompanhamento intensivo dos projetos estratégicos do governo. A partir de seu início, outras inovações se desencadearam dentro da unidade e em seu entorno, como elementos que integram a jornada do GERAES até o ano de 2014. Nesse sentido, a presente pesquisa buscou analisar as mudanças mais relevantes para esse período e quais fatores influenciaram as iniciativas de inovação. As informações foram obtidas junto a membros e ex-membros do GERAES, de forma a contemplar sua evolução ao longo do tempo, bem como se utilizou material bibliográfico pertinente. Optou-se ainda por privilegiar as percepções e a memória dos entrevistados para reconstruir a história do escritório de projetos desde sua implantação. E, devido à não-linearidade dos relatos, a análise proposta buscou agrupar elementos afins em categorias relevantes, fazendo com que os tópicos não seguissem a lógica temporal.

No que se refere ao estudo de caso, foi possível perceber que a implantação do GERAES se deu de forma conjunta com seu planejamento, o que gerou algumas dificuldades na execução e no acompanhamento dos projetos. Além disso, houve a participação de uma consultoria, que trouxe a metodologia de gerenciamento de projetos para o Estado. A nova metodologia sofreu resistência por parte dos integrantes de órgãos finalísticos, uma vez que se tratava de algo originalmente do setor privado e que alterava a lógica de trabalho vigente, estipulando metas e prazos a serem observados. Para que o papel do escritório central fosse reconhecido foram criados mecanismos de vinculação, de modo que os órgãos executores de projetos estratégicos

passassem a utilizar a metodologia. Um desses mecanismos, de grande relevância no princípio, foi a liberação de cota orçamentária feita via GERAES, que requeria que os órgãos fornecessem as informações necessárias referentes à execução dos projetos. Dentre as expectativas iniciais relacionadas à implantação do escritório central de projetos, foi citado que se esperava a modernização e a profissionalização da gestão pública, a otimização dos gastos e o aumento da capacidade de resposta e de tomada de decisões por meio das informações que a unidade concentraria. Dessas expectativas, o que se concretizou foi, principalmente, a concentração das informações relativas aos projetos, o controle orçamentário e a utilização da metodologia de gerenciamento de projetos.

Sobre a metodologia, é importante ressaltar que, ao longo do tempo, adequações foram sendo promovidas para atender aos requisitos específicos dos processos do setor público. Dentre as ferramentas utilizadas, as que tiveram maior destaque e permaneceram durante o período analisado foram as reuniões gerenciais para discutir gargalos enfrentados na execução dos projetos e o relatório de situação, ou *status report*, que contém informações sobre o andamento e cumprimento das metas, além de servir como base para a elaboração de outros documentos gerenciais. Acrescenta-se ainda que as adaptações também foram necessárias devido à resistência encontrada junto aos integrantes dos órgãos finalísticos que usavam os métodos e os sistemas. Assim, pelas dificuldades encontradas, observou-se que os sistemas de monitoramento dos projetos foram substituídos duas vezes, já que não se ajustavam de modo satisfatório ao trabalho das Secretarias e por terem se tornado cada vez mais robustos e complexos. E, ainda que se tenha buscado o aperfeiçoamento técnico dos sistemas, esse movimento de complexificação não foi bem recebido pelos atores que deveriam utilizar os sistemas. Da mesma forma, o último sistema, o Estratégia, que vinha sendo utilizado em 2014, também foi descartado e será novamente substituído.

Algumas inovações partindo dos membros da equipe do escritório de projetos foram apontadas como importantes, mas nota-se que grande parte dessas inovações foi descontinuada, por terem buscado o excessivo aprimoramento e trazerem cada vez mais elementos do setor privado, o que gerou um alto grau de complexidade e resistência dos envolvidos. Além disso, observou-se que as mudanças que afetaram o GERAES de maneira mais significativa vieram de níveis mais altos da hierarquia, como a Subsecretaria de Gestão Estratégica ou da Secretaria de Planejamento. Essas inovações, que seriam entendidas como *top-down*, influenciaram notavelmente o trabalho desempenhado pelo GERAES, como a

criação ou incorporação de estruturas externas: o escritório do Estado para Resultados (EpR), o Acordo de Resultados (AR), as Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação (AGEIs) e a Diretoria Central de Políticas de Otimização de Processos (DCPOP). Foi possível perceber que houve entre o GERAES e o EpR um conflito de poder e uma sobreposição do trabalho, uma vez que o EpR foi criado com o intuito de representar um escritório da estratégia governamental e como forma de qualificar a informação disponibilizada pelo escritório de projetos. Dessa forma, o EpR apresentou maior protagonismo político e, entre 2007 e 2010, o GERAES se tornou uma unidade mais operacional, sendo esse momento indicado como de perda de identidade. Em 2011, o escritório da estratégia acaba, vindo a ser o Escritório de Prioridades Estratégicas, e os conflitos não mais se observam. De qualquer maneira, sobre esse período, os entrevistados apontam que a nova estrutura acarretou o enrijecimento dos mecanismos de planejamento e controle no Estado, gerando conflitos característicos da relação consagrada como agente x principal.

No que se refere à incorporação do Acordo de Resultados ao GERAES, tinha-se como objetivo unificar a entrada nos órgãos finalísticos pela SEPLAG, que acontecia por várias unidades, causando desgaste nessa relação. Como resultados não esperados, contudo, teve-se que os perfis das equipes eram diferentes, bem como a forma de trabalhar. Foi ainda reconhecido que o AR sofreu um enfraquecimento em meio à rotina do escritório de projetos. Quanto aos escritórios setoriais de projetos, foi apontado em artigos e monografias que houve um movimento inicialmente espontâneo de criação das unidades em algumas Secretarias de Estado. Em 2011, oficializa-se a figura da Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação em todas as Secretarias. Essa iniciativa teria surgido como forma de descentralizar o saber técnico e promoveria o GERAES a escritório de programas, já que as unidades setoriais ficariam responsáveis pelo gerenciamento cotidiano dos projetos. Entretanto, esse novo ator configurou-se, muitas vezes, como barreira à atuação do GERAES, além de ter sido gerado o excesso de reuniões e a replicação das informações. Outro elemento complicador refere-se à inexistência no GERAES de uma metodologia para gerenciamento de programas, bem como a impossibilidade de compararem os programas para, de fato, gerenciar o portfólio. As decisões sofriam grande influência não somente de questões técnicas, mas também das escolhas políticas e, entre 2011 e 2012, o GERAES passa por nova crise de identidade. Em seguida, as AGEIs são retiradas do processo de condução das reuniões e se reconhece que o escritório central precisava resgatar e aprimorar o que realmente sabia fazer, ou seja, gerenciar projetos.

Por fim, a mais recente inovação em termos de estrutura externa foi a incorporação da equipe de processos (DCPOP) pelo escritório de projetos em 2013. Isso ocorreu já que, desde 2011, muda o entendimento sobre os projetos estratégicos, que passam a ser reconhecidos como programas, com seus projetos e processos. A junção das unidades teve como propósito criar no GERAES três escritórios: um escritório de projetos, um para tratar dos processos e um escritório de desempenho institucional, que cuidaria do Acordo de Resultados. No entanto, pela rotina de trabalho das coordenações e pelas limitações de ordem financeira que o Estado enfrentava, não foi possível implementar esse acompanhamento dos processos como se esperava.

Quanto à percepção dos atores sobre o ambiente de inovação do GERAES, foi apontado que a maior parte das inovações se voltavam para a solução de problemas pontuais, sendo mudanças incrementais e relacionadas às rotinas de controle. Os entrevistados também ressaltaram que existia um perfil de imposição das inovações por parte da SEPLAG, sofrendo a influência de aspectos políticos. Um dos fatores citados como obstáculo às inovações refere-se à existência de uma cultura de “erro zero” e do controle orçamentário sobre a noção de auxílio aos órgãos finalísticos, fazendo com que as inovações buscassem aprimoramentos da técnica e da concentração das informações. Por outro lado, foi destacado o papel central exercido pelo GERAES em relação à política do governo, o Choque de Gestão, o que limitaria, em certa medida, a implementação de rupturas e inovações mais substantivas, já que grandes transformações teriam maior visibilidade.

O elemento financeiro foi entendido pelos entrevistados como algo muito relevante para a consolidação dos mecanismos de controle do GERAES e, a partir de 2008, torna-se um dos responsáveis pelo desgaste nas relações com os órgãos, além de enfraquecer o próprio trabalho do escritório, como ocorreu com o acompanhamento dos processos. A restrição orçamentária contribuiu de modo significativo para a perda de *status* do escritório e para o aumento do trabalho operacional em relação ao de caráter estratégico. Enfim, é apontado que no contexto de bonança, os mecanismos do GERAES favorecem muito as decisões de alocação dos recursos prioritários mas, no cenário de crise econômica, essas decisões passam a sofrer maior influência de aspectos políticos. Outra questão recorrente nos relatos relaciona-se ao surgimento de inovações dentro da inovação – GERAES – sem estabilizar e consolidar as mudanças feitas anteriormente. Isso muitas vezes estava ligada a decisões políticas ou à busca pelo aperfeiçoamento técnico e pelo aprimoramento dos mecanismos de controle,

ocasionando um ritmo acelerado das mudanças, com resistência de diversos atores e a criação de mecanismos de burla por parte desses atores, o que, conseqüentemente, enfraquecia o trabalho do escritório central.

Assim, foram apontadas algumas dificuldades e críticas à atuação do GERAES nesse período, deixando incertas as questões relativas a seu futuro. Contudo, foi possível perceber que existe uma necessidade de repensar e reformular seus rumos de atuação, buscando contemplar o apoio às áreas finalísticas do Estado e promovendo mudanças mais substantivas – que se proponham a responder ou contribuir para a solução dos problemas complexos da sociedade. Finalmente, como não se constituiu como objetivo desta pesquisa avaliar a efetividade do escritório de projetos, sugere-se que os próximos estudos sejam no sentido de ponderar sobre a contribuição da unidade e da metodologia de gerenciamento de projetos no Estado, bem como acompanhar qual será o futuro do GERAES e de como serão definidos e conduzidos os projetos estratégicos nos próximos anos.

REFERÊNCIAS

ARRUDA, C.; ROSSI, A.; SAVAGET, P. **Investigando a gestão da inovação, suas peculiaridades e praticas organizacionais contemporâneas**. Fundação Dom Cabral, 2010. Disponível em: <<http://acervo.ci.fdc.org.br/AcervoDigital/Cadernos%20de%20Id%C3%A9ias/2010/CI1005.pdf>>. Acesso em 12 de abril de 2015.

BARCAUI, A. **PMO - Escritórios de Projetos, Programas e Portfólio na prática**. Brasport, 2012.

BARRETO, L. C. **Gerenciamento de riscos em projetos da Administração Pública: características, requisitos e possibilidades de melhoria para o Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2008. 85 p.

BARRETO, L. C. **Análise da evolução da metodologia de Gerenciamento de Riscos aplicada aos Projetos Estratégicos do Governo de Minas Gerais**. Monografia (Pós-graduação). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2012. 67 p.

BARROS, A. N. **Uma narrativa sobre a história dos cursos de administração da FACE-UFMG: às margens do mundo e à sombra da FVG?** Tese (Doutorado). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2013. 186 p.

BORGES, T. B. **A construção do alinhamento estratégico no Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2008. 81 p.

BRITO, R. S. N. A. **Aspectos da governança da estratégia no estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2014. 69 p.

BRUGUÉ, Q.; BLANCO, I.; BOADA, J. **Entornos y motores para la innovación en las políticas públicas**. Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 59, Jun. 2014, pp. 5-34, ISSN 1315-2378.

BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R. **Nuevos modelos de gestión y de organización pública**. **Autonomies**: Revista Catalana de Derecho Público, Barcelona, n. 18, p. 207-230, jul 1994.

CINTRA, R. F.; VIEIRA, S. F. A. **O Processo de Implantação da Gestão de Projetos em Órgãos Públicos: um estudo de caso na Prefeitura Municipal de Dourados-MS**. **APGS**, Viçosa, v. 4, n. 3, pp. 293-318, jul./set. 2012. Disponível em: Acesso em 16 ago 2015.

COGO, R. S. A elaboração discursiva da memória organizacional: estudando o storytelling. **CoMtempo** (Revista Eletrônica do Programa de Pós-Graduação da Faculdade Cásper Líbero). Vol. 3, n. 2, dez. 2011. São Paulo. Disponível em: <<http://revistas.univerciencia.org/index.php/comtempo/article/viewFile/7912/7311>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

COSTA, A. C. **Escritório de projetos**: transformando estratégias em resultados no estado de Minas Gerais. Monografia (Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2008.

DIMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. **RAE - Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 2, p. 74-89, 2005.

FARAH, M. F. S. Inovação e governo local no Brasil contemporâneo. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local**: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

FARAH, M. F. S. **Disseminação de inovações e políticas públicas e espaço local**. Organizações & Sociedade, v. 15, n. 45, 2014. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10953/7879>>. Acesso em 18 de abril de 2015.

FERRÃO, J. Inovar para desenvolver: o conceito de gestão de trajetórias territoriais de inovação. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**. Vol. 3, N. 4, Mar. 2002. Universidade de Lisboa.

FONSECA, J. V. S. **A Gestão Para Resultados Em Um Contexto De Crise Econômica**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2014. 69 p.

GARCÍA MÁRQUEZ, G. **Viver para contar**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GREGO, T. A. C. **O desafio de implementar a estratégia**: uma análise da utilização do gerenciamento de projetos como ferramenta de implantação da estratégia do governo de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado). Belo Horizonte: Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2009. 132 p.

GUIMARÃES, T. B.; ALMEIDA, B. T. Da estratégia aos resultados concretos: a experiência do governo de Minas (2003-2005). **Cadernos BDMG**, Belo Horizonte, n. 12, p. 5-76, 2006.

GUIMARÃES, T. B.; CAMPOS, E. S. A. **Programa Estado para Resultados**: balanço da implementação de um escritório de apoio à gestão estratégica e gestão por resultados em Minas Gerais. II Congresso CONSAD, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/handle/123456789/416>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

HALVORSEN, T. *On innovation in the public sector*. **PUBLIN: Innovation in the Public Sector: on the differences between public and private sector innovation**. NIFU STEP, Oslo, report nº D9, 2005. Disponível em: <<http://survey.nifu.no/step/publin/reports/d9/differences.pdf>>. Acesso em 22 de ago. 2015.

JACOBI, P.; PINHO, J. A. (org.). **Inovação no campo da gestão pública local**: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

KERZNER, H. **Gestão de projetos**: as melhores práticas. Trad. Lene Belon Ribeiro. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

KLERING, Luis Roque; ANDRADE, Jackeline Amantino de. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local**: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

LADEIRA, L. C. **A lacuna da participação democrática no modelo de gerenciamento estratégico do governo do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2008. 86 p.

LADEIRA, L. C. **O desafio do gerenciamento informacional no setor público**: lições aprendidas do GERAES no Governo do Estado de Minas Gerais. II Congresso CONSAD, Brasília, 2009.

LAMOUNIER, I. M. R. **Diretoria Estratégica do SISEMA**: causas, conseqüências e dificuldades para implantação de um escritório de projetos no Sistema Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010. 83p.

LAVILLE, C.; DIONNE, J. **A construção do saber**: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Tradução Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

MANSUR, R. **Implementando um escritório de projetos**. Rio de Janeiro: Brasport, 2007.

MANUAL DE OSLO. **Proposta de diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação tecnológica.** OCDE, 1997. FINEP (tradução português), 2004.

MATOS, R. N. **A adoção de gerenciamento de projetos para implementação de estratégias organizacionais:** a experiência do governo do Estado de Minas Gerais. Dissertação (Mestrado). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2004. 154 p.

MATTOS, J. R. L.; GUIMARÃES, L. S. **Gestão da tecnologia e inovação:** uma abordagem prática. São Paulo: Saraiva, 2005.

MATTOS, P. L. C. L. **A entrevista não-estruturada como forma de conversação:** razões e sugestões para sua análise. RAP Rio de Janeiro, v. 39, n. 4, p. 823-47, jul./ ago. 2005.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 44.817, de 25 de maio de 2008.** Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=44817&ano=2008>>. Acesso em: 30 set. 2015.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 45.794, de 02 de dezembro de 2011a.** Dispõe sobre a organização da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45794&comp=&ano=2011&aba=js_textoAtualizado#texto>. Acesso em: 30 set. 2015.

MINAS GERAIS. **Lei delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011b.** Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LDL&num=180&comp=&ano=2011&texto=original#texto>>. Acesso em: 30 set. 2015.

MOORE, M. H. **Criando Valor Público:** gestão estratégica no governo. (tradução de P. G. Vilas-Bôas Castro e Paula Vilas-Bôas Castro). Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília, DF: ENAP, 2002.

MORAES, M. V. E. **Políticas Inovadoras em Gestão no Brasil.** III Congresso CONSAD, Brasília, 2010.

MOTTA, P. R. **Gestão contemporânea:** a ciência e a arte de ser dirigente. Rio de Janeiro: Record, 1995.

MOURA, P. C. C. **O benefício das crises**: desenvolvimento organizacional e mudança planejada. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos Editora, 1978.

MOUTINHO, J. A. **A influência do gerenciamento de projetos em transferências voluntárias de recursos da União para municípios brasileiros**: o caso de uma prefeitura de médio porte. Dissertação (Mestrado). Universidade Nove de Julho – UNINOVE, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://repositorio.uninove.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/91/PDF_Jose%20da%20Assuncao%20Moutinho.pdf?sequence=1>. Acesso em 17 ago 2015.

NASCIMENTO, T. C. **Percepções de maturidade em gerenciamento de projetos à luz da nova gestão pública**: uma investigação com gestores das secretarias estaduais do Rio Grande do Norte. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, RN, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.ufrn.br/handle/123456789/12183>>. Acesso em 17 ago 2015.

OLIVEIRA, K. P. **Gerenciamento dos projetos estruturadores implementados no Estado de Minas Gerais**: discussão e análise comparativa, a partir da percepção das equipes responsáveis pelo gerenciamento dos projetos voltados para a área de infra-estrutura econômica e para a área social. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2006. 107 p.

OLIVEIRA, J. T. **Coordenação e Controle no Modelo de Gestão da Estratégia de Minas Gerais**: Estudos de Caso do Programa *Descomplicar* e do Projeto *Caminhos de Minas*. Dissertação (Mestrado). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2015. 190 p.

PESTANA, C. V. S.; VALENTE, G. V. P. **Gerenciamento de projetos na administração pública**: da implantação do escritório de projetos à gestão de portfólio na Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos do Espírito Santo. 2010. III Congresso CONSAD. Disponível em: <http://www.repositorio.fjp.mg.gov.br/consad/bitstream/123456789/232/3/C3_TP_GERENCIAMENTO%20DE%20PROJETOS%20NA%20ADMINISTRA%C3%87%C3%83O%20P%C3%9ABLICA%20DA%20IMPLANTA%C3%87%C3%83O.pdf>. Acesso em 17 ago 2015.

PINHEIRO, M. T.; ROCHA, M. A. S. Contribuições do escritório de gerenciamento de projetos públicos na gestão para resultados. **Revista do Serviço Público**. Brasília 63 (2): 199-215 abr/jun 2012. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/95>>. Acesso em 17 ago. 2015.

PINHO, J. A. Inovação em contexto de múltiplas adversidades: o caso de Vitória da Conquista, Bahia. In: JACOBI, P.; PINHO, J. A. (Org.). **Inovação no campo da gestão pública local**: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

PINHO, J. A. G.; SACRAMENTO, A. R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **RAP** — Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6898/5471>>. Acesso em: 29 out. 2015.

PISA, B. J.; OLIVEIRA, A. G. **Gestão de Projetos na Administração Pública**: um instrumento para o planejamento e desenvolvimento. Anais Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento. Curitiba, 2013. Disponível em: <http://www.eventos.ct.utfpr.edu.br/anais/snpd/pdf/snpd2013/Beatriz_Jackiu.pdf>. Acesso em 17 ago 2015.

PMI (Project Management Institute). **Um Guia do Conhecimento em Gerenciamento de Projetos (Guia PMBOK®)**. 5ª ed. Pennsylvania: EUA, 2013.

PRADO, D. S. **Gerenciamento de projetos nas organizações**. Belo Horizonte: Editora de Desenvolvimento Gerencial, 2003.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agent x principal*. In: PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

QUEIROZ, R. G. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. **Inovação no setor público**: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. *Revista de Administração Pública*, v. 44, n. 3, p. 679-705, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewArticle/6942>>. Acesso em 15 ago. 2015.

REZENDE, F. H. G. **Estudo comparativo entre os escritórios de projetos públicos dos Estados de Minas Gerais, Espírito Santo, Rio Grande do Sul e Rio de Janeiro**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, 2009.

RORATO, R.; DIAS, E. D. **Fatores de risco no gerenciamento de projetos em instituições públicas**. Anais do VIII SEGeT (Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia), 2011. Disponível em: <<http://eng.aedb.br/seget/artigos11/28014249.pdf>>. Acesso em 20 ago. 2015.

RØSTE, R.; MILES, I. *Differences between public and private sector innovation*. **PUBLIN: Innovation in the Public Sector: on the differences between public and private sector innovation**. NIFU STEP, Oslo, report n° D9, 2005. Disponível em: <<http://survey.nifu.no/step/publin/reports/d9differences.pdf>>. Acesso em 22 de ago. 2015.

SANTOS, D. P.; OLIVEIRA, K. P.; SILVEIRA, M. C. Coordenação e Alinhamento entre Escritórios de Projetos: Um Estudo de Caso na Administração Pública Mineira. **Revista de Gestão e Projetos - GeP**, São Paulo, v. 4, n. 2, p 128-152, mai./ago. 2013.

SCHWELLA, E. Inovação no governo e no setor público: desafios e implicações para a liderança. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 56, n. 3, p. 259-276, jul/set 2005. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/229>>. Acesso em: 9 ago 2015.

SERRA, F. R.; FIATES, G. G.; ALPERSTEDT, G. D. Inovação na pequena empresa: um estudo de caso na Tropical Brasil. **Journal of Technology Management & Innovation**, v. 2, n. 2, p. 170-183, 2007. Disponível em: <<http://jotmi.org/index.php/GT/article/viewArticle/cas8>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

SILVA, A. G. L. **Implementação de um escritório de projetos no Ministério Público do estado do Paraná**. (Pós-Graduação). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2013. Disponível em: <http://www.ceaf.mppr.mp.br/arquivos/File/Artigos/Alexandre_Gomes_de_Lima_Silva.pdf>. Acesso em 17 ago 2015.

SILVA, D. F. A. **A percepção dos atores em relação à contribuição do GERAES no gerenciamento dos Projetos Estruturadores**. Monografia (Graduação). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2010. 75p.

SILVA, M. A. P. Contar para viver: as memórias de Gabriel García Márquez. **Cadernos Neolatinos**, ano IX, n. 6. Rio de Janeiro, UFRJ, dezembro 2010. Disponível em: <http://www.letras.ufrj.br/neolatinas/media/publicacoes/cadernos/a9n6/maria_silva.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2015.

SILVEIRA, M. C. **Processo de formulação da estratégia**: um estudo de caso longitudinal sobre o processo de construção das estratégias do Governo de Minas Gerais entre 1995-2011. Tese (Doutorado). Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2013. 353 p.

TIMÓTEO, Marcela de Oliveira. **Gerência de projetos no setor publico**: adequações e limitações do PMBOK a projetos governamentais. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005. 94 p.

TOSCANO, T. C.; BARRENCE, A. V. S. **A evolução da gestão de projetos em Minas Gerais**: o Escritório Central de Projetos e o gerenciamento intensivo. XIII Congresso Internacional Del CLAD, Buenos Aires, 2008.

VALERIANO, D. L. **Gerenciamento estratégico e administração por projetos**. São Paulo: Makron Books, 2001.

VERZUH, E. **MBA compacto, gestão de projetos**. Tradução de André de L. Cardoso. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

VILHENA, R. et al. (org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais: Políticas da Gestão Pública para o Desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

WOOD JR., T. (coord.). **Mudança organizacional**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

1. Em qual período esteve no GERAES e qual foi sua função?
2. Como foi a implementação do escritório central de projetos? (Se esteve presente nesse período).
3. Como era a cultura do planejamento? Já existia algo parecido como o monitoramento de projetos?
4. Como foi a evolução do escritório? Quais foram os obstáculos? Quais as expectativas iniciais geradas pela adoção da ferramenta e quais expectativas foram concretizadas?
5. Quais foram as inovações mais significativas? O que levou a cada mudança?
6. Em que medida a mudança identificada (pelos atores entrevistados) representou uma inovação em relação ao que existia anteriormente?
7. Como é/era o processo de geração de ideias? O GERAES é um ambiente propício à inovação?
8. Como são implementadas as inovações? O que interfere nesse processo?
9. Quais são os principais aspectos facilitadores e dificultadores para o desenvolvimento da inovação no GERAES?