

Júlia Torquato Oliveira

COORDENAÇÃO E CONTROLE NO MODELO DE GESTÃO DA ESTRATÉGIA DE  
MINAS GERAIS: Estudos de Caso do Programa *Descomplicar* e do Projeto *Caminhos de  
Minas*

Belo Horizonte  
2015

Júlia Torquato Oliveira

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 apresentada ao Programa de Pós-  
Graduação em Administração Pública da Fundação  
João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção  
do título de Mestre em Administração Pública.  
Orientador: Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da  
Cruz

Belo Horizonte  
2015

Júlia Torquato Oliveira

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 apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz, orientador, Fundação João Pinheiro

---

Prof. Dr. Ricardo Carneiro, avaliador, Fundação João Pinheiro

---

Prof. Dr. Ivan Beck Ckagnazaroff, avaliador, Universidade Federal de Minas Gerais

Belo Horizonte  
2015

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço a Deus por direcionar a minha caminhada e me abençoar sempre. Aos meus pais, minha irmã e Alexandre pelo carinho, incentivo e apoio em todos os momentos da minha vida.

Agradeço ao meu orientador, Marcus Vinicius, pela grande ajuda no desenvolvimento deste trabalho. Aos professores da Fundação João Pinheiro, em especial Ricardo Carneiro e Bruno Lazzarotti, por marcarem minha caminhada.

Ao Mauro Silveira e aos colegas da equipe do NCGERAES, principalmente à coordenação linda, por todas as discussões e reflexões, que com certeza muito agregaram a esse trabalho. Aos entrevistados, pela disponibilidade em contribuir. E, por fim, aos colegas do Mestrado, pelo compartilhamento de conhecimentos e angústias.

## RESUMO

Os movimentos de Reforma do Estado observados ao final do século XX, conhecidos como New Public Management – NPM, introduziram uma nova dinâmica na administração pública, voltada para mensuração de resultados, destacando-se como relevantes questões como a qualidade dos serviços prestados, a satisfação do cidadão usuário, a *accountability* e a transparência. Esse trabalho, que objetiva analisar os instrumentos de coordenação e controle do modelo de gestão da estratégia adotado pelo Estado de Minas Gerais, parte desse contexto e utiliza-se da temática de poder nas organizações, como pano de fundo teórico, para descrição e explicação das interações estabelecidas entre os principais *stakeholders* do Programa *Descomplicar – Minas Inova* e projeto *Caminhos de Minas*.

Verifica-se, nessa análise, que o poder não se manifesta de forma uniforme nos Sistemas Operacionais Estaduais, em que se inserem o Programa e projeto estudados. Enquanto se observa um caráter notadamente político nas relações estabelecidas entre os atores do Sistema de Transportes e Obras Públicas, nota-se um caráter técnico nas relações dos *stakeholders* do Sistema de Planejamento e Gestão. Ainda, constata-se que os instrumentos de coordenação e controle não se aplicam, conforme prescrição original para o funcionamento do modelo de gestão da estratégia, em nenhuma das iniciativas analisadas.

Relacionam-se o observado enfraquecimento dos processos de coordenação e controle e a perda de legitimidade do Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional – NCGERAES para influenciar na alocação orçamentária de recursos oriundos de operações de crédito, à própria pulverização de instâncias decisórias observadas no contexto do mandato 2011-2014 do governo de Minas Gerais, resultantes do arranjo de coalizões estabelecidas para garantir as condições de governabilidade.

Portanto, para que as questões de coordenação e controle sejam fortalecidas, sugere-se a revisão do cenário de pulverização de decisões orçamentárias, no sentido do empoderamento do NCGERAES, como a instância técnica responsável pelo controle orçamentário da carteira estratégica. Também se recomenda o realinhamento dos instrumentos de gestão da estratégia e a redefinição das entregas prioritárias, bem como do formato de acompanhamento das mesmas, tendo como foco o cidadão.

Palavras-chave: Poder, Estratégia governamental, Coordenação, Controle.

## ABSTRACT

The State Reforms movements observed at the end of the twentieth century, known as New Public Management – NPM, introduced a new dynamic in public administration, focused on results measurement, establishing relevant issues such as quality of provided services, satisfaction of user citizen, accountability and transparency. This paper, which aims to analyze the coordination and control instruments of strategy management model adopted by Minas Gerais' State, initiates on that context and uses the theme of organizations power as theoretical background for description and explanation of interactions established between the main stakeholders of the program *Descomplicar - Minas Inova* and project *Caminhos de Minas*.

This analysis verifies that the power does not manifest uniformly in the State Operating Systems, wherein the program and project studied are situated. While observing an especially political character in the relations established between the actors of Transportation System and Public Works, there is a technical character in the relations of Planning and Management System stakeholders. Even so, it appears that the coordination and control instruments do not apply accordingly to the original prescription for the functioning of the strategy management model in any of the analyzed initiatives.

The observed weakening of coordination and control's process and the loss of legitimacy of the *Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional* – NCGERAES to influence the allocation of resources from credit operations, relates to the pulverization of decision-makers instances observed in the context of 2011-2014 mandate of the government of Minas Gerais, resulting from the arrangement of coalitions established to ensure the governance conditions.

Therefore, to strengthen coordination and control issues, it is suggested the revision of the budget decisions spray scenario towards the empowerment of NCGERAES, as the technical instance responsible for the strategic portfolio budgetary control. It is also recommended realigning the strategy management tools and redefining the priority deliveries as well as their monitoring format, focusing on the citizen.

Keywords: Power, Government strategy, Coordination, Control.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### FIGURAS

Figura 1 - Interesses individuais: tarefa, carreira e pessoal.....	37
Figura 2 - As três etapas da reforma estadual – Gerações do Choque de Gestão .....	65
Figura 3 - Alinhamento dos instrumentos de planejamento do Estado de Minas Gerais.....	66
Figura 4 - A contratualização de resultados em Minas Gerais – A estratégia instrumentalizada em Acordos de Resultados .....	68
Figura 5 - Mapa Estratégico de Minas Gerais – PMDI 2011-2030.....	70
Figura 6 - Lógica de atuação das Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação – AGEI.....	71
Figura 7 - O desdobramento da estratégia em Programas Estruturadores, projetos e processos estratégicos .....	73
Figura 8 - Alinhamento dos projetos e processos estratégicos à estratégia de longo prazo – Cadeia de entregas e resultados .....	74
Figura 9 - Sequência de planejamento e execução dos Programas Estruturadores .....	75
Figura 10 - Níveis de monitoramento e reuniões institucionalizadas.....	77
Figura 11 - Papéis e habilidades para a função de gerente .....	81
Figura 12 - Estrutura organizacional da Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental – SUGES.....	83
Figura 13 - Múltiplos papéis das Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação – AGEI.....	85
Figura 14 - Página inicial de projeto estratégico no <i>Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental</i> .....	88
Figura 15 - Formulário de execução física e financeira de projeto estratégico no <i>Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental</i> .....	89
Figura 16 - Cronograma de projeto estratégico disponibilizado no <i>Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental</i> .....	90
Figura 17 - Página inicial de processo estratégico no <i>Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental</i> .....	91
Figura 18 - Indicador de desempenho de processo estratégico no <i>Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental</i> .....	92
Figura 19 - Formulário de plano de melhoria de processo estratégico no <i>Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental</i> .....	93
Figura 20 - Cronograma de plano de melhoria de processo estratégico disponibilizado no <i>Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental</i> .....	94
Figura 21 - Composição do Programa Estruturador <i>Descomplicar – Minas Inova</i> .....	107
Figura 22 - Estrutura Analítica do Projeto – EAP <i>Inovação na Gestão Pública</i> .....	108
Figura 23 - Estrutura Analítica do Projeto – EAP <i>Implantação de Minas Fácil</i> .....	110
Figura 24 - Inserção do projeto <i>Caminhos de Minas</i> na carteira estratégica.....	140
Figura 25 - Estrutura Analítica do Projeto – EAP <i>Caminhos de Minas</i> .....	141

## QUADROS

Quadro 1 – Categorias de análise das entrevistas.....	103
Quadro 2 – Principais conceitos de poder utilizados na análise das entrevistas .....	104
Quadro 3 - Instâncias de monitoramento – Programa <i>Descomplicar</i> .....	113
Quadro 4 - Instâncias de monitoramento - projeto Caminhos de Minas.....	144

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGEI	Assessoria de Gestão Estratégica e Inovação
AMG	Assessoria de Melhoria da Gestão
AR	Acordo de Resultados
BB	Banco do Brasil
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CBMMG	Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
CEGUAI	Coordenadoria Especial de Gestão das Unidades de Atendimento Integrado
CEMIG	Companhia Energética de Minas Gerais
CEOC	Coordenadoria de Execução das Operações de Crédito
CGCI	Câmara Governamental de Coordenação de Investimentos
COEF	Média do Coeficiente de Eficiência
COIMGE	Comitê Integrado de Mudanças do GERAES
COPAM	Conselho Estadual de Política Ambiental
COPASA	Companhia de Saneamento de Minas Gerais
CSC	Centro de Serviços Compartilhados
DCMG	Diretoria Central de Modernização da Gestão
DCPOP	Diretoria Central de Políticas de Otimização de Processos
DEOP-MG	Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais
DER-MG	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes
DPO	Diretoria de Planejamento e Orçamento
DUP	Decreto de Utilidade Pública
EAGE	Equipe de Apoio à Gestão Estratégica
EAP	Estrutura Analítica do Projeto

EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
FJP	Fundação João Pinheiro
GERAES	Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado
GMA	Gerência de Meio Ambiente
GPO	Gerência de Planejamento e Orçamento
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPSEMG	Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais
JPOF	Junta de Programação Orçamentária e Financeira
JUCEMG	Junta Comercial do Estado de Minas Gerais
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MASP	Modernização da Administração de Serviços e dos Sistemas de Pessoal
MGI	Minas Gerais Participações S.A.
MGS	Minas Gerais Administração e Serviços
NAP	Núcleo de Atendimento aos Projetos Públicos Prioritários
NCGERAES	Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional
NCIM	Núcleo Central de Inovação e Modernização Institucional
NPM	New Public Management
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PBO	Performance-Based Organizations
PELT-Minas	Plano Estratégico de Logística e Transportes
PMBOK	Project Management Body of Knowledge

PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMI	Project Management Institute
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PPP	Parceria Público-Privada
PROCESSO	Programa de Pavimentação de Ligações e Acessos Rodoviários aos Municípios
PRODEMGE	Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais
PSIU	Postos de Serviços Integrados Urbanos
PWA	Project Web Application
REDESIM	Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios
RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SECOI	Secretaria Extraordinária de Coordenação de Investimentos
SEDRU	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana
SEF	Secretaria de Estado de Fazenda
SEMAD	Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SES	Secretaria de Estado de Saúde
SETOP	Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas
SISEMA	Sistema Estadual de Meio Ambiente de Minas Gerais
SPGF	Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças
SUGES	Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental
SUPRAM	Superintendência Regional de Regularização Ambiental
TAE	Tempo médio de Abertura de Empresas
TAP	Termo de Abertura do Projeto

TEE Tempo médio de Encerramento de Empresas

UAI Unidade de Atendimento Integrado

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>13</b>
<b>2 PODER NAS ORGANIZAÇÕES</b> .....	<b>18</b>
<b>2.1 Crítica à Racionalidade e à Organização Burocrática</b> .....	<b>20</b>
<b>2.2 A Organização baseada em Relações de Poder</b> .....	<b>26</b>
2.2.1 As Diferentes Concepções de Poder .....	27
2.2.2 As relações de poder no âmbito das organizações .....	35
<b>2.3 Algumas Limitações do Modelo Político de Organização</b> .....	<b>42</b>
<b>3 AS REFORMAS DE ESTADO E O ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ORGANIZACIONAL</b> .....	<b>46</b>
<b>3.1 Os Movimentos de Reforma do Estado</b> .....	<b>46</b>
<b>3.2 A Estratégia como Instrumento para Alinhamento Organizacional na Administração Pública</b> .....	<b>57</b>
<b>4 GESTÃO ESTRATÉGICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS</b> .....	<b>63</b>
<b>4.1 As Reformas Gerenciais em Minas Gerais (2003 - 2014)</b> .....	<b>64</b>
<b>4.2 O Modelo de Gestão da Estratégia do Estado de Minas Gerais</b> .....	<b>72</b>
4.2.1 Os Atores e seus Papéis no Modelo .....	79
4.2.2 O Acompanhamento da Execução dos Projetos e Processos Estratégicos no <i>Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental</i> .....	87
<b>5 METODOLOGIA</b> .....	<b>95</b>
<b>6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS</b> .....	<b>105</b>
<b>6.1 O Programa <i>Descomplicar – Minas Inova</i></b> .....	<b>106</b>
6.1.1 Conformação do Programa <i>Descomplicar – Minas Inova</i> .....	106
6.1.2 O Monitoramento e a Execução do Programa <i>Descomplicar</i> .....	112
6.1.3 Análise do Programa <i>Descomplicar</i> .....	117
<b>6.2 O Projeto <i>Caminhos de Minas</i></b> .....	<b>138</b>
6.2.1 Conformação do Projeto <i>Caminhos de Minas</i> .....	139
6.2.2 O Monitoramento e a Execução do Projeto <i>Caminhos de Minas</i> .....	142
6.2.3 Análise do Projeto <i>Caminhos de Minas</i> .....	147
<b>6.3 Programa <i>Descomplicar</i> e Projeto <i>Caminhos de Minas</i>: Análise Comparativa</b> .....	<b>170</b>
<b>7 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>180</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>184</b>
<b>APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA</b> .....	<b>191</b>



## 1 INTRODUÇÃO

As teorias organizacionais desenvolvem diferentes abordagens analíticas para interpretação das organizações. Embora se admita que vários fatores afetem o funcionamento das organizações, as relações de poder podem ser entendidas como um dos seus principais aspectos, conforme Crozier (1981), Reed (1999), Clegg (1992), Faria e Meneghetti (2011) e Marsden e Towley (2001). A perenidade das organizações resulta tanto da capacidade do conjunto humano que ela constitui, como da coordenação racional de suas atividades visando seus objetivos, sendo centrais para a visão estratégica de organização fundamentada em relações de poder, os conceitos de ator estratégico, sistema de ação e poder como capacidade de ação (CROZIER E FRIEDBERG, 1990).

O conjunto de abordagens da análise organizacional será complexificado com a abordagem dos movimentos reformistas. As reformas de Estado, observadas internacionalmente a partir da década de 1970 e no Brasil, desde os anos 1990, destacam a necessidade de a administração pública gerar resultados concretos e atuar de forma alinhada às expectativas dos cidadãos. Para que isso ocorra, é importante que os governos tracem estratégias para o alcance dos objetivos perseguidos, definam arranjos organizacionais que suportem a estratégia delineada, planejem, gerenciem e monitorem as ações executadas e, por fim, avaliem os resultados alcançados (POLLIT e BOUCKAERT, 2002; CAPOBIANGO et al, 2013; BRESSER-PEREIRA, 2006).

O Estado de Minas Gerais, insere-se nesses movimentos reformistas, implementando, a partir de 2003, uma reforma de cunho gerencial, que pode ser desmembrada em três etapas, denominadas gerações do Choque de Gestão. Essas reformas conformaram um modelo para gestão da estratégia governamental, que se utiliza de ferramentas de coordenação e controle específicas para as ações consideradas prioritárias para o alcance dos objetivos e resultados pretendidos. As iniciativas prioritárias estão agrupadas em Programas Estruturadores, os quais se desmembram, por sua vez, em projetos e processos estratégicos. Para gerenciamento e acompanhamento dessa carteira prioritária, o modelo de gestão da estratégia prevê dois conjuntos de atores: os que integram a linha gerencial, responsáveis pela execução das iniciativas e aqueles que monitoram ou apoiam a execução

dos Programas, projetos e processos, que estão presentes tanto no nível central do governo, como na estrutura das Secretarias Estaduais.

Nesse contexto, entende-se como arranjos organizacionais de coordenação e controle no âmbito do modelo de gestão da estratégia governamental: o Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional – NCGERAES e as Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação – AGEI. E, como instrumentos de coordenação e controle: as rotinas estabelecidas para monitoramento da carteira estratégica, formada por reuniões de *Status Report* e pelos Comitês de Resultados e a ferramenta adotada para acompanhamento dessas entregas, o *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*.

Objetiva-se, neste estudo, analisar os instrumentos de coordenação e controle do modelo de gestão da estratégia adotado pelo Estado de Minas Gerais, a partir das interações estabelecidas entre os principais atores dos dois Sistemas Operacionais<sup>1</sup> selecionados para esta dissertação. Considera-se como recorte, no âmbito desses Sistemas, um Programa Estruturador gerido pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, o *Descomplicar – Minas Inova*<sup>2</sup> e um projeto estratégico executado pelo Departamento de Estradas de Rodagem – DER, o *Caminhos de Minas*. Nessa análise, privilegia-se o entendimento da organização como esfera política, fundamentada em relações de poder, por acreditar ser essa uma lente teórica adequada para explicar as relações estabelecidas entre os atores no âmbito do modelo de gestão da estratégia governamental.

Acredita-se que as relações de poder estabelecidas pelos *stakeholders* dos Programas, projetos e processos estratégicos influenciam no próprio funcionamento dos instrumentos de coordenação e controle estabelecidos para monitoramento da carteira estratégica. Logo, ainda que a SEPLAG tenha definido uma conformação padrão para o modelo de gestão da estratégia, percebem-se variações em sua aplicação nos diferentes componentes da carteira estratégica. O contexto da estratégia organizacional é utilizado, nesse estudo, para subsidiar o entendimento das relações de poder e tratado, dessa forma, como um

---

<sup>1</sup> Conforme Art. 1º, § 2º do Decreto n. 46.472, de 03/04/2014, que altera o Decreto n. 44.873, de 14 de agosto de 2008, “entende-se por Sistema Operacional o conjunto de secretarias, gabinetes de secretários de estado extraordinários, órgãos autônomos, autarquias e fundações, agrupados segundo sua área de atuação” (MINAS GERAIS, 2014a).

<sup>2</sup> Embora o nome formal do Programa seja *Descomplicar – Minas Inova*, os *stakeholders* o conhecem como simplesmente *Descomplicar*. Assim, ele será remetido simplesmente como *Descomplicar* ao longo desse trabalho.

dado da pesquisa, não se objetivando discutir a elaboração do modelo e do planejamento estratégico adotado pelo Estado de Minas Gerais.

Com o intuito de se observar como diferentes relações de poder instituídas entre os atores podem afetar os mecanismos de coordenação e controle estabelecidos, justifica-se a seleção, para esse estudo, de dois componentes tão distintos da carteira estratégica. A coordenação e o controle são aqui entendidos como elementos da estrutura organizacional estabelecida para regulamentar o comportamento individual dos membros da organização para a produção dos resultados pretendidos. Esses mecanismos referem-se a instrumentos, formais ou informais, utilizados para que as tarefas na organização sejam devidamente integradas. Para operacionalização da coordenação e controle, podem ser adotados mecanismos de ajustamento mútuo, supervisão direta, padronização dos processos, das habilidades e das saídas (outputs) e o estabelecimento de normas e regras (HALL, 2004; MINTZBERG, 2003).

A escolha do *Descomplicar*, iniciativa gerida pelo órgão central do governo, está relacionada à intenção de se observar, internamente à própria organização que define as metodologias e a conformação do modelo, como se dá o funcionamento dos arranjos de coordenação e controle estabelecidos. Para além, também se observa para essa escolha, critérios como a relevância do Programa para a gestão governamental 2007-2014, o alto número de iniciativas desenvolvidas em parceria com os diversos órgãos do governo e com outras esferas federativas, bem como o significativo volume de recursos orçamentários alocados.

Já para a seleção do projeto *Caminhos de Minas*, considera-se a importância política do setor de Transportes e Obras Públicas para o governo, a dimensão das atividades executadas e o tradicionalismo dos arranjos organizacionais desse Sistema Operacional, notadamente o Departamento de Estradas de Rodagem – DER. Outro fator também determinante para a escolha do projeto é o alto volume de recursos orçamentários alocados nessa iniciativa, destacando-se as fontes financiadoras oriundas de Operações de Crédito<sup>3</sup> firmadas com várias instituições financeiras.

---

<sup>3</sup> Conforme Art. 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), operação de crédito pode ser definido como um compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros (BRASIL, 2000).

Para se alcançar o objetivo geral pretendido nessa análise, estabelecem-se como objetivos específicos desse trabalho: a revisão a literatura que visualiza a organização como um sistema político fundamentado em relações de poder; a contextualização do panorama internacional e nacional de reformas de estado observado desde a década de 1970 e a utilização da estratégia como instrumento para alinhamento organizacional; a revisão das reformas gerenciais implementadas em Minas Gerais no período 2003-2014 e a descrição do modelo de gestão da estratégia adotado; a análise do funcionamento dos instrumentos de coordenação e controle no âmbito do Programa *Descomplicar* e no contexto do projeto *Caminhos de Minas*, a verificação das semelhanças e dissonâncias na aplicação dos instrumentos de coordenação e controle nesses dois componentes da carteira estratégia e o levantamento de possíveis explicações para as disparidades verificadas frente ao modelo padrão estabelecido pela SEPLAG.

Com essa discussão, pretende-se investigar o seguinte problema de pesquisa: Quais os principais mecanismos de poder permeiam os instrumentos de coordenação e controle do modelo de gestão da estratégia governamental adotado pelo Estado de Minas Gerais?

Adota-se, nesse trabalho, uma metodologia qualitativa de pesquisa, fundamentada em entrevistas semi-estruturadas e observação participante, com o intuito de verificar a percepção dos distintos *stakeholders* envolvidos nas políticas públicas analisadas, acerca dos instrumentos de coordenação e controle do modelo de gestão da estratégia governamental. Ainda, para tornar mais concatenada a análise dos resultados, definem-se como categorias para exame do Programa *Descomplicar* e do projeto *Caminhos de Minas*: i) a Execução do Programa/ projeto, ii) o Modelo de gestão da estratégia, iii) os Arranjos de monitoramento e apoio à execução, iv) as Rotinas formais de monitoramento e v) a Ferramenta de monitoramento. Cabe ressaltar que as dinâmicas de coordenação e controle estão imbrincadas no modelo e seus arranjos, rotinas e ferramenta estabelecidas.

Quanto à estrutura, esse trabalho divide-se em sete partes, contando com esta introdução e com as considerações finais. A segunda seção, posterior a essa introdução, aborda a temática do poder nas organizações, com ênfase nas perspectivas de Crozier (1981) e Crozier e Friedberg (1990). Em seguida, a terceira versa brevemente sobre reformas de Estado, tanto no contexto internacional como no nacional e apresenta alguns conceitos para o entendimento da estratégia como instrumento de alinhamento organizacional na Administração Pública. Posteriormente, a quarta seção apresenta a reforma gerencial adotada

pelo Estado de Minas Gerais, com foco na descrição do modelo de gestão da estratégia utilizado. Após, a quinta apresenta a metodologia utilizada para o desenvolvimento do estudo empírico, enquanto que a sexta se destina à análise e discussão dos resultados encontrados. Por fim, a sétima e última seção expõe as considerações finais do estudo.

## 2 PODER NAS ORGANIZAÇÕES

As teorias organizacionais desenvolvem vários modelos de análise das organizações. Cada uma dessas abordagens analíticas oferece uma interpretação da organização, conforme explicita Reed (1999). As relações de poder podem ser entendidas como um dos principais fatores que afetam o funcionamento das organizações burocráticas, admitindo-se a interferência de outras variáveis, como cultura organizacional, consentimento e cooperação (CROZIER, 1981). Conceber as organizações em termos de controle (MARSDEN e TOWLEY, 2001) e operacionalizar a coordenação das tarefas na organização por meio da adoção de instrumentos formais ou informais (MINTZBERG, 2003) são também preocupações observadas nos estudos organizacionais.

Para o entendimento dessa temática, opta-se pela perspectiva de Crozier (1981) acerca do fenômeno burocrático, entendida por Hardy e Clegg (2001) como um marco ao estudo do poder, bem como por seus desdobramentos desenvolvidos por Crozier e Friedberg (1990), em que as organizações são entendidas como meios e modalidades de ação coletiva. Outros autores, como Simon (1947), March e Simon (1967), Etzioni (1964), Weber (1999), Morgan (1996), Reed (1999), Parsons (1960), Clegg (1990), Hardy e Clegg (2001), Giddens (1989), Bachrach e Baratz (1970), Lukes (1993), Motta (1981) e Tragtenberg (1974) conforme elucidação de Faria e Meneghetti (2011), que dialogam com essa perspectiva são também abordados de modo complementar à opção teórica escolhida.

Pimentel (2014) constata que a Escola Francesa de Crozier e Friedberg (1990) se utiliza de diferentes abordagens e articula distintos conceitos. Nesse sentido, a análise do poder defendida por Crozier (1981) pode ser entendida como uma tentativa de justaposição das racionalidades técnicas e das relações humanas, embora essas sejam simplificações notadamente opostas no campo da análise das organizações. Na concepção desse autor, a racionalidade utilitária é necessária para o alcance de objetivos coletivos, mas a resistência dos indivíduos é, por outro lado, uma importante variável do lado das relações humanas. Soma-se a essas duas perspectivas teóricas, a racionalidade limitada abordada por March e Simon (1967), que é bastante útil por viabilizar o tratamento dos problemas de poder de forma mais realista, estudando simultaneamente a racionalidade subjetiva dos indivíduos e a influência dos fatores psicológicos, sociológicos e de relações humanas.

Nesse contexto, a rentabilidade ou subsistência das organizações é função tanto da capacidade do conjunto humano que ela constitui, como da coordenação racional de suas atividades. Essa capacidade é resultado de avanços técnicos, bem como do “jogo de cooperação”, que pode ser entendido como um jogo de conflito ou de colaboração, essencialmente não harmonioso. A experiência empírica demonstra que esse jogo é dominado por relações de poder, não no sentido político, mas naquele em que todos mantêm relações de poder com seus semelhantes “para saber quem ganha, quem dirige, quem influencia, quem depende de quem, quem manipula e até que ponto” (CROZIER, 1981, p. 6). As relações de poder são, assim, um tipo de relacionamento social estabelecido entre os indivíduos, que caracterizam parte do universo de interação indivíduos-organização.

A influência de abordagens ambientais, que consideram a organização como um sistema orgânico que efetua trocas com o ambiente e da teoria da contingência, que admite não haver uma única estrutura organizacional que seja altamente efetiva para todas as organizações, também são observadas na conceituação de organizações de Crozier e Friedberg (1990). Para esses autores, as organizações são

consideradas como um processo pelo qual as interações estratégicas entre um grupo de atores situados num dado campo de ação, e mutuamente dependentes da solução de um ‘problema’ comum, são estabilizadas e estruturadas em ordens locais e contingentes (Crozier; Friedberg, 1995, p. 135-136).

Assim, sendo o poder inerente às organizações, admite-se que também as interações da organização com o ambiente são permeadas pela negociação de interesses, adoção de estratégias políticas e táticas de gerenciamento de relacionamentos institucionais, objetivando não apenas cumprir os requisitos ambientais, mas visando moldá-lo para que ele se adeque às suas capacidades (MINTZBERG *et al*, 2010).

Para estruturar a exposição da temática do poder, divide-se essa seção do trabalho em três tópicos. Inicialmente, apresenta-se a crítica de Crozier (1981) à racionalidade e à forma burocrática de organização, que se consubstancia no denominado fenômeno burocrático. Em seguida, abordam-se as concepções de poder, partindo dos conceitos elaborados por Weber (1999) e Dahl (1957), perpassando por adaptações à esse conceito desenvolvidas por outros autores, bem como se apresenta a relação política do indivíduo com o trabalho defendida por Morgan (1996) e as discussões das relações de poder no âmbito das organizações. Finalmente, delineiam-se algumas contestações a esse modelo de análise das

organizações, discutindo brevemente algumas perspectivas distintas, fundamentadas em conhecimento e na justiça.

## **2.1 Crítica à Racionalidade e à Organização Burocrática**

O poder sempre foi uma variável árdua no âmbito da sociologia das organizações, pois essa discussão implica em fugir da simplicidade dos esquemas racionais de comportamento (CROZIER, 1981). Nesse sentido, em sua descrição da metáfora da organização como sistema político, Morgan (1996) assume que entender as organizações como sistema político implica em reconhecer a existência de interesses divergentes, que precisam ser conciliados por meio de discussão e negociação, ou seja, em adotar a política como aspecto primordial da vida organizacional.

A teoria clássica de organização científica e a teoria centrada nas relações humanas convergem no aspecto de negligenciarem a existência dessas relações complexas e ambíguas de poder. A primeira se embasa na racionalidade pura e nos métodos de controle, com regras e medidas científicas. A segunda, a despeito de suas evoluções no tocante a descoberta do fator humano e pela atenção às relações de comando nas organizações, também não representa avanço significativo no que tange às variáveis de poder (CROZIER, 1981).

A análise marxista, embora concentre sua investigação nos problemas gerados pelo capitalismo sob a ótica das relações de poder, acredita na possibilidade de administrar essas relações pela supressão da propriedade dos meios de produção. Logo, também concorre para a perspectiva de que a administração “das coisas” pode superar os problemas de poder (CROZIER, 1981).

A teoria estruturalista, por sua vez, visualiza como inevitáveis os conflitos entre os objetivos individuais e organizacionais. Nessa perspectiva, pontos de atenção são observados entre o racional e o irracional, entre a disciplina e a autonomia, entre as relações formais e informais, entre os executivos e os trabalhadores e entre posições e divisões na organização (ETZIONI, 1964). Essa escola visualiza, assim, a organização como formada por grupos que compartilham interesses, mas que também tem posições por vezes divergentes e incompatíveis.

Max Weber, importante teórico da corrente estruturalista, interessou-se pela questão da distribuição do poder das posições nas estruturas burocráticas. As organizações burocráticas weberianas são constituídas por normas que devem ser obedecidas e são utilizados recursos organizacionais para compensar quem as segue, bem como para penalizar quem não as segue, estabelecendo um esquema de recompensas e sanções que visa à manutenção da disciplina (WEBER, 1999).

O poder é entendido por Weber (1999) como a habilidade para induzir a aceitação de ordens, a possibilidade de uma pessoa impor sua vontade mesmo em um contexto de oposição de outros participantes. Já a legitimidade é definida como a aceitação do exercício do poder. E, por sua vez, o conceito de autoridade, entendido como a probabilidade de aceitação de determinado comando por um determinado grupo de pessoas, é baseado nas fontes e tipos de legitimidade, podendo ser de três tipos: tradicional, carismática e racional-legal. O autor defende que, para as organizações serem eficientes e eficazes, deve ser adotado o tipo-ideal de autoridade racional-legal.

A burocracia é, por excelência, a estrutura da forma moderna de dominação racional-legal e, de acordo com Olivieri (2011), ela possui autoridade política, uma vez que insurge na disputa pelos instrumentos de exercício do poder. Na visão weberiana, o avanço dessa forma de estruturar as organizações garante uma dominação eficaz do ponto de vista de garantia de disciplina sobre os funcionários, baseada na normatização de procedimentos, profissionalização, especialização do trabalho, fixação prévia de competências e poderes de coação (OLIVIERI, 2011).

Tragtenberg (1974) e Motta (1981) são autores que, ao adotarem uma visão marxista para análise das organizações, apresentam a burocracia como um instrumento de dominação baseado na racionalidade que separa o pensar do executar, o que pode ser entendido também como um reforço dos preceitos tayloristas (TAYLOR, 1995). Em convergência a essa perspectiva, Faria e Meneghetti (2011) verificam que a burocracia compreende a busca racional de interesses, de maneira que as atividades que visam a atingir os interesses organizacionais apresentam-se aos seus executores como deveres oficiais.

Tragtenberg (1974) assume que burocracia é o oposto de autonomia e materializa a face perversa do capital. Nessa concepção, essa forma de organização se utiliza de técnicas e tecnologias para envolver o trabalhador de forma sutil e silenciosa, concentrando nele o conhecimento específico e o desumanizando cada vez mais, tendo em

vista que esse tipo de conhecimento interessa apenas à organização. Para o autor, esta é uma forma organizada que resulta da racionalização consolidada durante a formação dos Estados-Nacionais e que, ao invés de garantir a representação de interesses da maioria, culmina na representação apenas de interesses particulares da própria burocracia.

Motta (1981) acredita que a burocracia surge das relações de produção, concretiza-se no Estado, entendido como forma organizada de controle social, e expande-se com as demais organizações. Dessa forma, a sociedade moderna é uma sociedade de organizações burocráticas submetidas a uma organização burocrática de maior porte, o Estado. A burocracia é concebida pelo autor como poder, controle e alienação. Como poder, é uma estratégia de administração e dominação na sociedade moderna; como controle, reproduz uma estrutura social característica de uma formação social específica; como alienação, o trabalhador não se identifica com o produto final do seu trabalho, sendo alienado quanto à natureza que lhe garante a subsistência de forma física, psíquica e social.

Crozier (1981) verifica, por sua vez, que a estruturação de sistemas burocráticos prima também pela chamada administração das coisas em detrimento da administração dos homens. Nesse sentido, o autor verifica que, mesmo tentando racionalizar as relações humanas, ligando os indivíduos por meio de normas e regras impessoais, problemas de poder continuam existindo nesse sistema, seja entre indivíduos de um mesmo escalão, seja entre os de diferentes escalões.

A superioridade do modelo burocrático preconizada por Weber (1978) é, assim, questionada por Crozier (1981). Este autor acredita que a burocracia não é um modelo superior e que, quanto mais esse modelo prevalecer, menor tende a ser a eficácia da organização. Isso porque a burocracia com sua rotina, rigidez e opressão limita a cooperação entre os indivíduos e a eficácia depende justamente da capacidade de se coordenar racionalmente as atividades.

Ao vislumbrar que a racionalização leva à despersonalização e à rotina opressiva, cerceando a liberdade individual, a burocracia também seleciona indivíduos sem iniciativa e espontaneidade, enquanto que a gestão contemporânea demanda pessoas com criatividade e iniciativa para enfrentar os complexos desafios. Logo, a burocracia, ainda que seja mais eficiente que os outros modelos de organização, não necessariamente é a estrutura mais eficaz (CROZIER, 1981).

Para descrever o chamado fenômeno burocrático, a crítica crozieriana retoma as discussões de Merton (1978) acerca das disfunções do modelo burocrático, a abordagem de Selznick (1949) e a de funções latentes de Gouldner (1954), das quais se depreende que a rigidez no comportamento, os problemas para adaptação e os conflitos entre funcionário e seu público reforçam ainda mais a necessidade de controle e regulamentação, numa espécie de círculo vicioso (CROZIER, 1981).

Na visão de Crozier (1981), o fato de as organizações demandarem ações cooperativas coordenadas supõe a existência de conformidade entre os seus membros. A conformidade pode ser obtida pela boa vontade das pessoas envolvidas ou por pressão e essa exigência não é unívoca da alta direção para os subordinados, pelo contrário, os empregados também a utilizam para comprometer a alta direção e, assim, para se protegerem. No momento em que há estabilidade dessas pressões e não existe mais espaço para enfrentar as dificuldades, a rigidez se estabelece na organização.

Contudo, as organizações modernas precisam constantemente de se adaptar às mudanças e serem flexíveis, sob o risco de não sobreviverem e somente a incerteza do mercado não é suficiente para impedir a rigidez das organizações (CROZIER, 1981). Tanto as organizações que convivem com ambientes de extrema incerteza como as que são excessivamente previsíveis convergem para a rigidez, devido à tendência de escapar da pressão da realidade quando é muito difícil ou muito fácil enfrentá-la. Essa tentação de as organizações escaparem da realidade é o que Crozier (1981) define como o fenômeno burocrático.

Ainda nessa perspectiva, as pressões da realidade a que se submetem as organizações não permitirão a fuga por muito tempo, o que as obriga a avaliar seus erros e corrigi-los. Entretanto, para esse autor, o sistema burocrático de organização ou simplesmente a burocracia é aquele tipo de organização que não consegue corrigir-se em função de seus erros, na qual o modelo de informação baseado no fluxo erros-informação-correção não funciona adequadamente (CROZIER, 1981).

A partir dos dois estudos de casos abordados em sua obra, Crozier (1981) sugere um modelo estático para abordar o estudo das relações de um sistema burocrático perante as mudanças, explicando assim o fenômeno burocrático. Seriam quatro as características essenciais desse modelo: a extensão do desenvolvimento das regras impessoais, a centralização das decisões, o isolamento de cada extrato ou categoria

hierárquica combinada ao acréscimo da pressão do grupo sobre o indivíduo e o desenvolvimento de relações de poder paralelas em meio às áreas de incerteza.

O primeiro traço refere-se à existência de regras tanto para delimitar o conteúdo das funções como a escolha das pessoas que a executarão. Um sistema que combina esse conjunto de regras tende a assegurar ao funcionário independência e segurança, devido a previsibilidade de seu status atual e futuro nas organizações, eliminando qualquer tipo de significação afetiva. A segunda característica remete a localizar o poder de decisão na alta gestão da organização, o que implica em maior estabilidade ao sistema político interno e fornece proteção contra pressões pessoais dos quadros subalternos. O terceiro atributo, entendido como consequência dos dois primeiros, salienta a questão do isolamento de cada categoria hierárquica numa burocracia e o controle exercido dentro de cada estrato, pelo seus próprios membros, como um único fator de regulação do comportamento para além das regras. A quarta propriedade do sistema parte do pressuposto de que é impossível não haver fontes de incerteza em uma organização. Nesse contexto, os indivíduos que controlam essas fontes terão poder de influenciar os outros afetados pela respectiva incerteza.

Ao ponderar sobre as consequências dessas características, o autor conclui que nenhum sistema é tão rigoroso a ponto de eliminar todas as incertezas por meio de regras e que sempre existirá alguma margem de negociação. Com a centralização das decisões, a prioridade será os problemas políticos da organização em detrimento de sua adaptação ao ambiente. O isolamento dos extratos e a pressão dos grupos explicam o “espírito de corpo” e o ritualismo dos burocratas, que tentam proteger-se dos outros grupos da organização e criam uma estratégia própria para seu grupo, com objetivos intermediários e particulares, entendidos como meio de se alcançar os objetivos gerais da organização. Ao redor das fontes de poder formais (linha hierárquica normal), sempre irão desenvolver-se relações paralelas de poder, que tendem a distorcer o sistema de relações humanas da organização (CROZIER, 1981).

Crozier (1981) assume que os resultados ruins e as frustrações da estrutura burocrática decorrem desses quatro fatores, que por sua vez tendem a reforçar a impessoalidade e a centralização que os gerou, numa espécie de círculo vicioso. Dessa forma, a rigidez na definição do conteúdo das tarefas e na rede de relações humanas dificulta a comunicação entre os grupos e da própria organização com o ambiente e, ao invés de tentar impor uma ruptura do modelo, suscitam pressões dos grupos por melhorar sua posição na luta interna pelo poder, adquirindo-se mais impessoalidade e centralização.

Assim, o autor defende que, numa burocracia, apenas ocorrerão mudanças de cima para baixo e quando as pressões externas forem graves o suficiente para ameaçar a própria sobrevivência da organização. Elas implicarão em uma crise para o sistema e irão gerar novas configurações nas relações de poder, redefinindo os grupos que detêm o controle das fontes de incerteza estratégicas para a organização. Essas relações de poder formarão novas formas de dependência e frustrações, que reforçarão a pressão por regras impessoais e centralização, criando o círculo vicioso descrito por Crozier (1981).

Os burocratas possuem comportamentos visualizados como resposta aos contextos de mudança e às pressões de grupo, tais como o ritualismo, retraimento e a rebelião, sintetizados pelos binômios submissão-rebelião e conservadorismo-idealismo (CROZIER, 1981). Percebe-se aqui, afastamento teórico entre Crozier (1981) da posição de Merton (1978), que assume o burocrata como ritualista e dotado de incapacidade permanente. Para Crozier (1981), não há como se negar, nas organizações modernas, a existência de estratégias dos grupos e a força das mudanças, mesmo em contextos de fortes resistências.

O fenômeno burocrático corresponde, portanto, ao equilíbrio entre o controle social utilizado para manter a organização em funcionamento e as reações do grupo humano que a este se submetem. Esses fatores dependem, por sua vez, das normas culturais da sociedade e dos limites técnicos que os homens detêm para reduzir a incerteza da ação social (CROZIER, 1981).

No que tange ao modelo burocrático especificamente, uma crítica primordial da perspectiva de Crozier (1981) é justamente a inadequação da burocracia às organizações modernas, que possuem maior foco em resultados e fornecem maior liberdade de ação para os seus membros, preocupando-se menos com o controle de seu comportamento e mais com o controle dos resultados. Nesse sentido, Max Weber pode não ter previsto o crescimento da sofisticação dos indivíduos, que tem incrementado sua adaptação ao ambiente e sua liberdade de ação e os constantes progressos organizacionais, que permitiram que as organizações se tornassem também mais tolerantes às particularidades de seus membros (CROZIER, 1981).

Pode-se verificar que essa análise corrobora a perspectiva de Simon (1947), segundo a qual as grandes organizações já reconhecem a impossibilidade da racionalidade estrita, até pela inviabilidade de se chegar à solução ótima a todo o momento, e avançam para integrar cada vez mais elementos de incerteza em seus cálculos econômicos em prol das decisões satisfatórias.

Dessa forma, a capacidade de se coordenar racionalmente as atividades pode ser obtida, além dos avanços tecnológicos, por jogos de cooperação entre os indivíduos, ainda que estes também sejam dominados por relações de poder. Logo, a burocracia não seria uma tendência futura, mas o reflexo de um passado em que prevalecia uma cooperação limitada e estreita entre as pessoas (CROZIER, 1981).

O modelo estratégico de organização delineado por Crozier (1981) e Crozier e Friedberg (1990), que a descreve como fundamentada em relações de poder, parecer ser, portanto, bastante adequado para o entendimento dos fenômenos organizacionais. Assim, a próxima subseção se direciona justamente à apresentação do fenômeno do poder e à discussão do modelo organizacional em que se fundamenta nessa perspectiva.

## **2.2 A Organização baseada em Relações de Poder**

Clegg (1989) assume que há uma ligação essencial entre a perspectiva de poder e a teoria das organizações. O autor defende que as organizações são fundamentalmente constituídas por um conjunto de relações sociais, que podem ser vislumbradas como relações de poder.

Para estruturar a apresentação do modelo estratégico baseado em relações de poder ou da concepção política de organização, primeiramente, abordam-se os conceitos de poder de acordo com Weber (1999) e Dahl (1957), base para grande parte dos autores que conceituam o termo. Apresentam-se também adaptações dessa construção e as definições atribuídas ao termo por autores como: Crozier (1981), Parsons (1960), Clegg (1990), Giddens (1989), Bachrach e Baratz (1970) e Lukes (1993), assim como alguns pontos de diálogo dessas definições estabelecidos pelos autores Vieira e Misoczky (2003) e Procópio e França Filho (2005).

Posteriormente, como subsídio ao entendimento do modelo estratégico organizacional, a segunda parte dessa seção apresenta a concepção de Morgan (1996), segundo a qual o indivíduo estabelece uma relação política com o seu próprio trabalho. Para esse autor, há um inter-relacionamento entre três domínios de interesses, a tarefa, a carreira e os valores pessoais/ estilos de vida, o que gera tensões até mesmo em nível individual. Ao se expandir a análise para o nível organizacional, a politização se multiplica e várias questões emergem, a exemplo da existência de ações ocultas e da potencialização de segredos. Admite-

se também que as interações da organização com o ambiente são permeadas pela negociação de interesses, adoção de estratégias políticas e táticas de gerenciamento de relacionamentos institucionais (MINTZBERG *et al*, 2010). Essas questões são discutidas ao longo dessa seção, buscando descrever esse modelo organizacional e sua aplicação em organizações públicas, como as que se analisam nesse estudo.

### 2.2.1 As Diferentes Concepções de Poder

Uma grande parte dos teóricos organizacionais que se dedicam à análise do poder nas organizações utiliza-se da concepção clássica de poder proposta por Dahl (1957), na qual um indivíduo **A** exerce poder sobre um indivíduo **B** na medida em que consegue que **B** faça algo que de outro modo não faria. Para esse autor, o poder é intencional, deliberado, causal, visível e há múltiplos atores e grupos na arena decisória.

A percepção de Dahl (1957) se alinha à definição de Weber (1999), embora a literatura weberiana sublinhe a questão da possibilidade de o poder ser exercido mesmo em contextos de resistências individuais e coletivas. Para Weber (1999),

Poder significa a probabilidade de impor a própria vontade, dentro de uma relação social, ainda contra toda a resistência e qualquer que seja o fundamento dessa probabilidade. Por dominação deve-se entender a probabilidade de encontrar obediência a um mandato de determinado conteúdo entre pessoas dadas; por disciplina deve-se entender a probabilidade de encontrar obediência para um mandato por parte de um conjunto de pessoas que, em virtude de atitudes arraigadas, seja rápida, simples e automática. (Weber, 1999, p.43)

Esse conceito weberiano de poder sustenta-se no tipo-ideal de organização racional-legal defendido pelo autor como a forma mais moderna de se estruturar uma organização. Como nesse modelo de organização, a autoridade se baseia em um sistema legal e hierárquico, entender poder como a indução das vontades do superior sobre o subordinado ou como a habilidade de induzir a aceitação de ordens fornece o suporte teórico adequado para a garantia da disciplina tão preconizada pela burocracia. Em convergência com essa perspectiva, Wolin (1961) *apud* Reed (1999) acredita que o poder é o símbolo da organização e visualiza esta como um método de controle social, uma forma de impor ordem, estrutura e uniformização à sociedade.

De acordo com Reed (1999), uma questão também enfatizada por Weber (1999) é o caráter relacional do poder. Pode-se entender o poder como um recurso ou uma

capacidade distribuída de forma heterogênea, que se utilizada pelos atores com habilidade estratégica e tática reproduz as relações hierarquicamente estruturadas de autonomia e dependência.

A concepção de poder de Crozier (1981) se alinha a de Dahl (1957), pois esse também define o fenômeno como a capacidade de uma pessoa determinar um dado comportamento de uma segunda pessoa que, sem essa intervenção, não teria tal atitude. Crozier (1981) acrescenta a incerteza na definição, à medida que sugere que o poder que um indivíduo exerce sobre outro depende da previsibilidade do comportamento desse segundo indivíduo para o primeiro, bem como da incerteza em que o segundo se insere em relação ao comportamento do primeiro.

Os membros das organizações detêm, por sua atuação, informações que lhes dá possibilidade de predição e, portanto, de controle e de poder. O autor concebe dois tipos de poder característicos da ação humana: o poder de perito e o poder hierárquico funcional. O primeiro é resultado da capacidade pessoal para controlar incertezas que afetam a organização e o segundo é próprio de indivíduos que ocupam cargos dentro da organização, que conforme exigido pela situação podem controlar ou substituir o poder de perito (CROZIER, 1981).

O poder do perito é bastante frágil e passível de mutações no contexto atual, em virtude da crescente racionalização do conhecimento, consubstanciadas em tradução de inovações e intuições em regras e programas, o que permite que pessoas não peritos possam utilizar-se desse conhecimento racionalizado (CROZIER, 1981).

Crozier (1981) também aponta a natureza relacional do poder, ou seja, o fato de o termo adquirir significado no contexto das interações sociais. Nesse sentido, poder é entendido como uma troca desequilibrada de possibilidades de ação entre atores individuais e coletivos. A troca é desequilibrada por se localizar nas estruturas do espaço de ação existentes, caracterizadas sobretudo pela assimetria no acesso aos recursos. Por fim, o autor também menciona a natureza bilateral ou multilateral do fenômeno, de acordo com a qual o poder não pode ser imposto pelos que o detêm aos que não o detêm, por ser inseparável de um processo de troca ou negociação.

Já para Parsons (1960), o poder é um fenômeno consensual, um bem multiplicável, que deve ser produzido para que seja distribuído. Para esse autor, não existe poder ilegítimo e o conflito é uma variável não observada em sua abordagem. São as

obrigações recíprocas, tanto dos que detêm o mandato quanto dos que lhes são subordinados, as condições de legitimação do poder dos atores. Desta concepção decorre, para Clegg (1990), que o poder é então exercido em um contexto social caracterizado pela estabilidade, padronização, interação cooperativa, em que normas e obrigações compartilhadas são mobilizadas para o exercício de uma autoridade reconhecida ou legitimada.

Ainda, para Hardy e Clegg (2001), o poder se circunscreve a um conjunto de “regras do jogo” contextuais, que tanto possibilitam como restringem as ações. Essas regras não proveem sua própria interpretação, mas sujeitam-se a interpretações contestadas, à discricionariedade, o que potencializa, na visão dos autores, o poder daquele a quem foi delegada autoridade. Assim, “surgem as bases de uma ordem organizacionalmente negociada, tácita e sem contestação, e, ocasionalmente, sua fragilidade e instabilidade” (HARDY e CLEGG, 2001, p. 279).

Nesse sentido, Clegg (1992) defende a existência de uma ligação fundamental e indissolúvel entre poder e conhecimento, cuja base está nas normas e nas práticas de disciplinamento adotadas pela organização. O autor diferencia dois tipos de poder, o poder episódico, que pode ser entendido como um exercício momentâneo de poder, constituindo apenas uma manifestação do poder oferecido pelas regras e o poder à disposição, aquele que os atores possuem. Em conjunto, essas duas formas de poder constituem o circuito do poder, que são os canais que definem a organização como um agrupamento social. No entanto, na prática, os atores tendem a desafiar as regras e são esses desafios as fontes de mudança social nos circuitos de poder estabelecidos.

Giddens (1997), por sua vez, critica a abordagem de Parsons (1960), por esta desconsiderar o caráter hierárquico do poder e não abordar as divisões de interesses em uma organização. Para Giddens (1989), o poder também apresenta caráter relacional, no sentido de que uma ação realizada com o intuito de atingir resultados particulares inclui o comportamento ou a resposta dos indivíduos por ela afetados. Assim, poder é entendido como dominação, como uso de recursos para se atingir determinados resultados e, por conseguinte, equivale à capacidade transformadora da ação humana.

Bachrach e Baratz (1970) assumem que somente existe significado ao termo poder no processo de interação social, logo um ator somente exerce poder em relação a outro, não há o poder puramente pessoal, perspectiva que também é defendida por Giddens (1989). Esses autores criticam a concepção de poder defendida por Dahl (1957), por acreditarem ser o

poder também caracterizado por uma faceta menos visível. Assim, reformulam este conceito, estabelecendo:

É claro que o poder é exercido quando **A** participa da tomada de decisões que afeta **B**. Mas o poder também é exercido quando **A** devota suas energias na criação ou no reforço de valores sociais e políticos e de práticas institucionais que limitam o escopo do processo político submetido à consideração pública de apenas aqueles temas que são comparativamente inócuos para **A**. Na medida em que **A** obtém sucesso em fazer isso, impede-se que **B**, para todos os propósitos práticos, leve a público quaisquer temas que possam em sua decisão ser seriamente prejudiciais para o conjunto de preferências de **A** (BACHRACH; BARATZ, 2011, p. 151).

Nesse sentido, Bachrach e Baratz (2011), admitem que as organizações mobilizam vieses a favor da discussão de determinadas temáticas e da supressão de outras. Essa face menos evidente do poder, que pode também ser entendida como o uso da não decisão, é na opinião dos autores extremamente importante, podendo ser empregada para ocultar temas inconvenientes e evitar a oposição. Sob essa perspectiva, visualiza-se a organização como um produto intencional criado por atores conscientes.

Lukes (1993) assume que o conceito de poder é bastante contestável, mas acredita que uma melhor definição para o termo seja que o indivíduo **A** exerce poder sobre o indivíduo **B** se **A** afetar **B** de modo a contrariar os seus interesses. A centralidade desse conceito está na natureza causal do poder, em seu caráter intencional e deliberado, bem como na questão da invisibilidade, ponto em que o autor exacerba a questão levantada por Bachrach e Baratz (1970) ao vislumbrar o poder como frequentemente invisível, sendo possível prevenir a oposição.

Lukes (1993) acredita ainda que, na prática, o indivíduo **A** desaparece, tornando-se reprodutor das instituições sociais, exercendo o poder inconscientemente e **B** adota uma postura de aquiescência. Logo, a autonomia dos dois indivíduos é retirada pela importância dos fatores organizacionais e estruturais. Dessa forma, o poder vai além dos conflitos visualizáveis, dos resultados das decisões e de temas suprimidos, a aquiescência política e até a inação também podem ser resultados do mesmo.

Esse autor concebe as “múltiplas facetas do poder”, definindo três formas de poder: o episódico, o manipulativo e o hegemônico. O primeiro normalmente é visualizado em processos de tomadas de decisão e faz referência a conflitos de interesse entre atores sociais específicos, que apresentam objetivos divergentes ou opostos. O segundo relaciona-se à capacidade de atores ou grupos detentores do poder manipular, em segredo, nos

“bastidores”, as tomadas de decisão por meio da rejeição de discussão de questões que possam perturbar seu controle. E a terceira forma fornece atenção ao papel estratégico das estruturas ideológicas e sociais existentes de constituir interesses e conformar a ação de atores sociais nos campos de decisão. À medida que se progride da primeira para a terceira forma de poder, observa-se um progressivo movimento de análise, que parte da capacidade humana de organizar as relações de poder e finda no papel de mecanismos materiais e ideológicos de produzir estruturas de dominação e controle para institucionalizar as relações (LUKES, 1993; REED, 1999).

Apesar das diferentes nomenclaturas adotadas, Vieira e Misoczky (2003) observam importantes convergências entre as perspectivas de Clegg (1990, 1992) e Lukes (1993). Podem ser correlacionados os seguintes conceitos adotados por estes autores: práticas disciplinares e relações estruturantes de poder, circuitos de poder e estrutura de dominação, poder episódico e atuação não intencional reprodutora de estruturas do sistema. Ao trabalhar o conceito radical de poder, Marsden e Towley (2001) acreditam que esses autores reconceituaram a análise organizacional em termos do “controle”, resgatando interpretações marxistas sobre a infra e superestrutura. Dessa forma, o “controle dos processos de trabalho” conformou-se como uma explicação do modo pelo qual as organizações operam, admitindo-se que a racionalização não elimina a afetividade humana (MARSDEN e TOWLEY, 2001).

A concepção filosófica de Bourdieu (1996a) *apud* Vieira e Misoczky (2003) tem como ponto fundamental a relação recíproca entre as estruturas objetivas, denominadas campos sociais, e as estruturas incorporadas, chamadas de *habitus*. A noção de sociedade é incorporada na ideia de campo social, distinguidos pela forma de distribuição do poder ou tipos de capital. Nesse sentido, cada campo preceitua seus valores e possui seus princípios reguladores, que balizam um espaço socialmente estruturado em que os atores sociais lutam para alterar ou preservar suas posições e seus limites. O poder é, para Bourdieu (1996a) *apud* Vieira e Misoczky (2003), a categoria fundamental para entender as relações entre agentes dentro dos campos sociais e as relações de interdependência estabelecidas entre campos sociais.

Os agentes podem tanto atuar em consonância com as regras estabelecidas para o jogo, como também podem alterar as regras do mesmo, por meio de estratégias que modifiquem o valor dos distintos tipos de capital. A conduta dos atores não necessariamente é determinada pela racionalidade, mas todos entram no jogo cientes de que vale a pena jogá-lo,

ou seja, tem interesse em participar da disputa pelo poder (BOURDIEU, 1996a *apud* VIEIRA E MISOCZKY, 2003).

Já a abordagem do filósofo Foucault (2009) relata a dominação imposta pelos sistemas de poder aos indivíduos e à sociedade, por meio da hierarquia e do poder político. No contexto das organizações, conforme abordagens que adaptam as ideias do filósofo, a utilização do poder poderia ocorrer de diferentes maneiras: como um instrumento político, que inclusive tem potencial para agregar valor à organização, se utilizado de acordo com os objetivos da mesma; ou com motivação diversa da coletiva, como motivos estritamente pessoais, para obter uma promoção ou até legitimar alguma ação adotada. Logo, a aquisição e a mobilização de poder pode ocorrer em oposição ou em paralelo aos regimes estabelecidos ou à estrutura de comando estruturada.

A abordagem de Foucault também pode ser entendida como uma contestação ao conceito radical de poder, conforme Marsden e Towley (2001). Na visão desses autores, a abordagem de Foucault admite que o poder é um misto de resistência e consenso, que as organizações são uma combinação de estruturas de poder e aparato de conhecimento e que a disciplina é um dispositivo organizador básico para operação do poder. Por conseguinte, o conceito empírico de poder é, para Foucault, redefinido como “**A** consegue que **B** faça alguma coisa que ele/ela não desejaria ou não deveria fazer; em outras palavras, “controla”” (MARSDEN e TOWLEY, 2001, p. 47). Assim, as relações de poder envolvem ambos os atores, **A** e **B**, fazendo o que eles rotineiramente fazem, ao invés de se preocupar com o que as pessoas imaginam ou concebem que fazem.

Conforme Hardy e Clegg (2001), esse leque de significações do termo poder concentra-se em duas linhas de pesquisa distintas: a abordagem funcionalista, que adota uma perspectiva gerencialista, vislumbrando o poder como uma ferramenta de desorganização política utilizada pelos oponentes dos gerentes e, apenas usada pelos integrantes da estrutura formal, para repelir esses ataques ilegítimos; e a abordagem alternativa, que enxerga o poder como um elemento de dominação e a resistência como um meio de emancipação. Além disso, o conceito foucaultiano de poder / conhecimento é entendido como uma perspectiva pós-modernista, mas que guarda relação com o poder emancipatório.

Para Fischer (2001), não é possível colocar ordem no espaço empírico que define o poder, tendo em vista que, em sua origem, a filosofia política, este é um dos conceitos mais complexo e obscuro. Para a autora,

as definições de poder são vozes destoantes e os estudos sobre os fenômenos do poder devem abrir espaço para tal distonia, porque esses fenômenos manifestam-se de formas diferentes e são objeto de diversos modos de observação e análise. (FISCHER, 2001, p. 290).

Centrados em uma análise institucional das organizações, Meyer e Rowan (1977) verificam que os elementos da estrutura formal das organizações são manifestações do poder institucional e refletem, desse modo, mitos do ambiente institucional em que se inserem, ao invés de se dirigirem para atender às demandas das atividades. Esses autores afirmam que as organizações são levadas a adotar práticas e rotinas, a fim de conseguir maior legitimidade e aumentar as suas perspectivas de sobrevivência. No entanto, a adoção dessas práticas não está relacionada a aumentos imediatos ou diretos na eficácia.

Vieira e Misoczky (2003), que tentam verificar as convergências entre as várias perspectivas de poder e as teorias neoinstitucionais, consideram que Dahl (1961), Bachrach e Baratz (1970), Lukes (1993) e Bourdieu (1996a) se inserem na categoria definida por DiMaggio e Powell (1991) como velho institucionalismo, cujo ponto central da definição de poder é o conflito de interesses. Já os pontos de vistas assumidos por Parsons (1960), Clegg (1990) e Giddens (1989) representam a abordagem do novo institucionalismo, que retrata em segundo plano a questão do conflito de interesses e privilegia a noção de campo organizacional como espaço de aquisição de legitimidade pelas organizações.

Esses autores não categorizam como velho ou novo institucionalismo algumas importantes perspectivas de poder, como a de Crozier e Friedberg (1990), privilegiada nesse estudo e já abordada nessa seção, e a de Foucault (2009), em virtude de os autores terem selecionado estudos organizacionais que mais repercutem na perspectiva institucional de análise das organizações. Por certo, a abordagem de poder de Crozier e Friedberg (1990) se aproxima muito mais do entendimento do velho institucionalismo, segundo a ótica de Vieira e Misoczky (2003).

Para Vieira e Misoczky (2003), esses distintos entendimentos da variável poder acarretam em duas formas de visualizar a dinâmica das organizações: a de mudança, como resultado do jogo de poder estabelecido no campo organizacional e a de persistência, gerada por meio do compartilhamento de valores existentes nesse mesmo campo. Por fim, os autores sugerem uma abordagem que correlaciona as perspectivas de análise institucional e de poder, sugerindo que as disputas de poder em um campo social geram as instituições que, por sua vez, mantêm a ordem estabelecida por meio do compartilhamento de valores. A mudança

ocorre quando os arranjos de poder, internos e externos, no campo se modificam e geram novas instituições.

Procópio e França Filho (2005) também estabelecem uma análise que pode ser entendida como uma correlação entre as perspectivas de poder e a institucional. Os autores assumem, por sua vez, que as definições de poder podem ser categorizadas em duas dimensões: uma mais restrita, a concepção utilitária, e outra mais ampla, a simbólica. A primeira concepção remete o controle social ao nível do agente do poder, presumindo a existência de uma racionalidade instrumental por parte dos atores envolvidos na relação social. Nesse contexto, poder se relaciona com as intenções de um indivíduo, com a produção de efeitos desejados. Essa concepção é claramente vislumbrada nos estudos weberianos e em Parsons (1960) e apresenta como limitações, na visão dos autores, a separação entre quem tem o poder e quem a ele se submete ou a existência de uma clara relação de subordinação, a desconsideração dos determinismos existentes nas relações entre agentes e receptores e a questão da ação se vincular a um cálculo estratégico que integra as vontades e os meios disponíveis para satisfazê-las.

A segunda concepção de poder, a simbólica, é defendida por Procópio e França Filho (2005) como mais adequada para as análises organizacionais. Essa perspectiva assume que uma pluralidade de razões pode determinar a conduta humana, que estruturas pré-existentes de significado influenciam as relações de poder observadas nas organizações. Conforme Stoppino (1999, p.942) *apud* Procópio e França Filho (2005), “o processo de decisão não tem lugar no vácuo mas num determinado contexto organizativo. Ele parte de instituições, de regras de jogo e de valores que pré-selecionam as propostas admissíveis ao processo de decisão e caracterizam a orientação geral da ação pública”. Logo, a ação do ator se guia pelo sentido por ele percebido, que tanto pode ser fruto das experiências prévias de sociabilização, quanto pode ser construída por meio do compartilhamento de normas e significados sociais. As análises dos autores Clegg (1990), Lukes (1993), Bourdieu (1996) e Bachrach e Baratz (2011) também apresentam elementos que se alinham a essa visão.

Ainda, é importante mencionar a consolidação de Reed (1999) acerca das várias fontes de poder existentes nas organizações. Um tipo de poder legitimado é o conferido pela autoridade formal, que normalmente se associa à posição ocupada por uma pessoa numa organização, conforme já elucidou a abordagem weberiana. O autor reconhece, entretanto, treze outras fontes de poder que podem ser utilizadas pelos atores para impor seus interesses, decidir ou perpetuar o conflito organizacional. São estas: o controle de recursos escassos, o

uso da estrutura organizacional, regras e regulamentações, o controle de processos decisórios, o controle de conhecimentos e informações, o controle de fronteiras, a capacidade de lidar com a incerteza, o controle de tecnologia, as alianças interpessoais, as redes e controle de “organizações informais”, o controle de contra-organizações, o simbolismo e o gerenciamento de relações entre os gêneros, os fatores estruturais que definem o palco da ação e o poder que alguém já tem.

Um exemplo clássico de verificação empírica de como os fenômenos de poder se manifestam nas organizações é a obra de Páges (1993). Esse autor identifica como as organizações exercem a dominação sobre os seus funcionários, por meio do estabelecimento de mecanismos de mediação econômica, política, ideológica e psicológica, utilizados para se adquirir o consenso.

Conforme exposto, a literatura fornece várias acepções de poder e pontos de convergência e divergência puderam ser identificados entre elas. Como já justificado, privilegia-se a concepção de Crozier (1981) e Crozier e Friedberg (1990) nesse estudo, incorporando contribuições de outros autores que se demonstram úteis para o entendimento do modelo defendido por esses autores. Nesse sentido, a próxima subseção, ao tratar de relações de poder, apresenta uma breve articulação com as ideias desenvolvidas por Morgan (1996), autor que defende que até mesmo em nível individual, na relação do indivíduo com o trabalho, se observam conflitos de interesses.

### **2.2.2 As relações de poder no âmbito das organizações**

Essa subseção apresenta as relações de poder no contexto organizacional, baseada na perspectiva defendida por Crozier (1981) e Crozier e Friedberg (1990). Primeiramente, estabelece-se um diálogo com a teoria de Morgan (1996), que visualiza como política a relação do indivíduo com o próprio trabalho. Acredita-se que essa exposição é interessante por fornecer subsídio para análise do conflito em nível organizacional.

Em capítulo de sua obra dedicado à apresentação da metáfora política da organização, Morgan (1996) assume que tensões entre distintos interesses ocorrem até mesmo em nível individual. Interesses são concebidos pelo autor “como predisposições, que

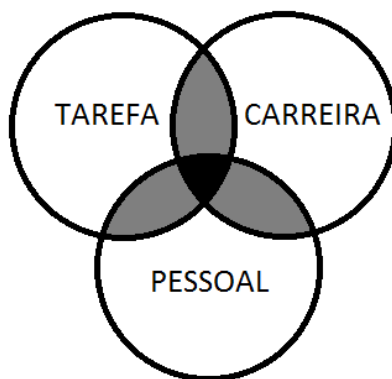
englobam metas, valores, desejos, expectativas e outras orientações e inclinações que levam uma pessoa a agir de uma maneira ou de outra” (MORGAN, 1996 p. 183).

Considerando-se a esfera de análise do indivíduo, o autor adota um modelo em que classifica os interesses em três domínios inter-relacionados, o domínio da tarefa, o da carreira e o pessoal. Os interesses pela tarefa referem-se ao trabalho que a pessoa deve realizar, enquanto que os pela carreira remetem a aspirações sobre o futuro, que podem se relacionar ou não com a tarefa que a pessoa executa no momento. E, por fim, os interesses pessoais relacionam-se à personalidade, atitude pessoal, crenças, valores, preferências e compromissos fora do trabalho, que influenciam na maneira como a pessoa se comporta em relação ao trabalho e à sua carreira.

Morgan (1996) ilustra, conforme diagrama apresentado pela Figura 1, que podem ocorrer interações entre os três domínios, representadas pelas áreas de convergência dos círculos, ou esses domínios também podem permanecer separados. A conformação do diagrama será determinada pelo contexto em que se insere o indivíduo, variando de acordo com as situações vivenciadas. As tensões e choques individuais entre interesses de trabalho e de lazer ou entre demandas do presente e do futuro exemplificam situações em que o equilíbrio das três esferas de interesses é modificado, o que reflete em alterações no formato do diagrama.

O autor assume que o fato de a área de completa convergência entre as três esferas de interesse, representada pela cor preta no diagrama da Figura 1, ser geralmente bastante reduzida indica que a racionalidade, observada na dimensão tarefa, parece ser um fenômeno raro nas organizações. Entretanto, Morgan (1996) também constata que vários indivíduos conseguem atingir um grau de superposição de seus objetivos de tal forma que conseguem alcançar os três tipos de interesse simultaneamente, já outros aceitam obter posições intermediárias nessa conciliação.

Figura 1 - Interesses individuais: tarefa, carreira e pessoal



Fonte: MORGAN, 1996, p. 184.

Desse modo, essa teoria mostra que conflitos de interesses são observados até mesmo na dimensão de análise individual, o que torna, portanto, a relação do indivíduo com o trabalho essencialmente política. A politização da organização é multiplicada quando se considera, além dos próprios conflitos individuais, a atuação de todos os atores, cada um em busca de seus próprios objetivos.

Conforme Páges (1993), as organizações se utilizam de múltiplos mecanismos para adquirir o consenso, que implicam na dominação dos indivíduos e da sociedade. Logo, os indivíduos tendem a aceitar suas condições de trabalho e a colaborar ativamente para sua submissão, de forma consciente ou não, prevalecendo assim o poder da organização. Segundo Páges (1993), essa dominação da organização sobre os indivíduos é crescente, à medida que o indivíduo ascende na hierarquia da organização, implicando em um isolamento cada vez maior deste, tendo em vista a necessidade de exercer a dominação sobre os empregados de sua responsabilidade.

Crozier (1981), por sua vez, assume que a organização não é formada somente por pessoas com direitos e obrigações como preconiza a burocracia, nem por empregados que resistem à exploração de seus patrões num contexto de dominação do capital sobre o trabalho, mas por um complexo conjunto de jogos entrecruzados e independentes, nos quais indivíduos com oportunidades desiguais almejam a maximização dos seus objetivos, respeitando as regras não codificadas que o meio lhes impõe.

Nesse sentido, Morgan (1996) verifica que as organizações são constituídas por algumas coalizões internas, que surgem quando um dado grupo de indivíduos se forma

com o objetivo de cooperar em assuntos, decisões ou eventos específicos. Algumas coalizões são formadas por dois ou mais grupos, unidos em prol de um interesse comum. A participação em uma coalizão envolve recompensas e contribuições, que devem atingir um equilíbrio para que a mesma se sustente. Essas coalizões oferecem uma estratégia para defender interesses, poder e influência em uma organização.

Conforme a abordagem de Crozier e Friedberg (1990), são três os conceitos centrais para o entendimento da organização: ator estratégico, sistema de ação e poder como capacidade de ação. O primeiro conceito relaciona-se à noção de racionalidade limitada desenvolvida por Herbert Simon e é fundamental para o entendimento da ação coletiva. Ele parte do pressuposto que todos os atores têm interesses próprios e atuam com “instinto estratégico” e o resultado da interação gera a ação coletiva, que terá a direção determinada pela coalizão dominante.

O segundo conceito, sistema de ação, é acrescido ao anterior para delimitar empiricamente um sistema social da realidade. O sistema de ação tem a função de delimitar regras do jogo para os campos de ação, a fim de que se tenha um mínimo de coerência e ordem nos múltiplos jogos simultâneos a que se submete a organização.

Por fim, o terceiro conceito, poder como capacidade de ação, parte da noção de que as interações humanas são mediadas por relações de poder. Como já mencionado anteriormente, o poder é uma troca desequilibrada de possibilidades de ação entre atores individuais e coletivos. Logo, os jogos de poder nas organização são desequilibrados, mas na concepção dos autores nenhum jogador carece totalmente de oportunidades e, ao participar do jogo, os indivíduos tentam maximizar suas vantagens e minimizar os ganhos alheios (CROZIER, 1981; CROZIER e FRIEDBERG, 1990).

Crozier (1981) defende, assim, que a burocracia não deve ser visualizada como uma estrutura estável, racionalizada, em que os agentes são neutros e apenas implementam as políticas públicas já definidas na esfera política. Pelo contrário, os burocratas são atores que se envolvem em jogos pelo poder, em lutas por posições hierárquicas, almejam a maximização de seus interesses e buscam por prestígio, *status* e glória (CROZIER, 1981). Na mesma linha, Olivieri (2011) ressalta que o poder do burocrata é muito grande e ele intentará aumentá-lo sempre que possível, guardando seus conhecimentos e intenções como segredos. Em função disso, a autora defende também que sejam aplicados mecanismos mais efetivos de controle político sobre a burocracia, até mesmo para legitimar a democracia.

Seguindo na concepção de Crozier (1981), os jogos de poder nas organizações são determinados por dois tipos de arbítrio. Um que provém das regras estabelecidas com o objetivo de racionalizar e tornar previsíveis as tarefas e outro que tem origem nos fatores de incerteza envolvidos nas tarefas. Conforme já explicitado, a concepção de poder crozieriana abarca fortemente o elemento incerteza, o poder de cada pessoa depende tanto da imprevisibilidade de seu comportamento, como do controle que exerce sobre as fontes de decisão importantes para a realização de objetivos comuns.

As relações de poder entre superiores e subordinados são afetadas pela discricionariedade de que goza o subordinado na execução de sua tarefa, que pode ser menor ou maior, a depender da incerteza envolvida em suas atividades e também do poder discricionário do superior para interpretar e aplicar as regras e os métodos de ação. Nesse contexto, os subordinados buscam aumentar sua margem de arbítrio, de negociação, e tentam impor novas regras para limitar a ação do seu superior, obrigando-o a pagar um preço mais alto para obter sua cooperação. Já os superiores se esforçam para atingir seus objetivos e reforçar seu poder, por meio da racionalização ou mesmo da negociação (CROZIER, 1981).

Crozier (1981) assume, ainda, que há, nesse contexto organizacional, trapaça ou pelo menos dupla intenção, pois embora se exijam as regras e o cumprimento delas pelas partes, nas palavras do autor, “cada um luta para preservar a sua própria área de liberdade e negocia secretamente com o adversário, de encontro a essas mesmas regras cuja aplicação e desenvolvimento é exigido” (CROZIER, 1981, p. 237). Logo, depreende-se uma tendência à potencialização de segredos, à existência de conhecimentos e ações ocultas nas organizações. São adotadas pelo indivíduo ações de manipulação de informações ou de regulamentação ao acesso das mesmas, notando-se uma intenção de tornar-se indispensável, inacessível, incerto ou irracional para os colegas.

O autor acredita que, para o adequado funcionamento das organizações, é necessário que se imponham restrições ao poder de negociação de seus membros, o que significa dar liberdade de ação a alguns indivíduos para solucionar conflitos e para impor decisões que beneficiem a organização. O gerente, que terá essas tarefas, deve saber usar o poder formal e o poder informal, utilizando-se da racionalização ou do poder de fazer exceções, para atingir os objetivos organizacionais. Por conseguinte, Crozier (1981) argumenta que a estrutura formal da organização e as relações informais devem ser entendidas em conjunto quando a questão em pauta é a luta pelo poder.

Crozier (1981) admite, entretanto, que as relações de poder, em sentido estrito, não fornecem todas as explicações para os fenômenos observados nas organizações modernas. Na prática, as organizações se estruturam de forma a conter as lutas de poder entre os indivíduos e grupos, ou seja, elaboram jogos em que agem outras forças que garantem algum tipo de consenso, compromisso e participação.

O autor destaca quatro forças atuantes nas organizações em prol de um relativo consenso: a questão de os diferentes grupos terem que conviver no seio da organização, o fato de a manutenção de privilégios de um grupo estar ligada à existência de privilégios em outros grupos, o reconhecimento da importância de se ter um mínimo de eficiência e a estabilidade das relações mútuas. As normas culturais disciplinam, para Crozier (1981), as negociações possíveis nas relações interpessoais e o uso que cada grupo pode fazer do poder e outro instrumento que ele acredita que a organização possa utilizar para adquirir a conformidade é a manipulação das necessidades de realização pessoais dos indivíduos.

Crozier (1981) ressalta que o equilíbrio dessas forças que atuam nas organizações, embora estável, é carregado por conflitos. Em suas palavras: “Os grupos negociam severamente para defender seus privilégios em um mundo em plena mudança, e têm muito medo de que seus adversários marquem tentos a seu favor, se eles relaxarem sua vigilância” (CROZIER, 1981, p. 249).

Quando se considera o universo das organizações competitivas modernas, o autor expande ainda mais seu nível de análise, admitindo-se que essas instituições contam com relações de poder ainda mais complexas e, por conseguinte, com equilíbrios dinâmicos. Isso porque não são formadas por grupos permanentes e estáveis, mas por grupos suscetíveis de dissolução. Além disso, no interior delas, há várias fontes de incerteza, o que torna o sistema de negociação muito mais robusto.

Crozier (1981) menciona ainda que, nessas organizações, vários são os grupos com condição de exercer pressão com possibilidades de sucesso e que as lutas podem significar fortes oposições devido à incerteza relativa dos membros nos grupos. Nesse contexto, a direção ocupa uma posição ainda mais importante, como um árbitro de conflitos, com condições de exercer mais pressão, por meio por exemplo da retirada estratégica de membros mais bem situados.

Seguindo nessa concepção, três hipóteses sobre as relações de poder e formas de controle social são formuladas por Crozier (1981). A primeira é de que quanto mais dinâmico é o sistema de relações de poder e negociações, mais o controle social tende a ser exercido conscientemente pela direção da organização. A segunda refere-se aos limites estabelecidos à liberdade de negociação dos grupos e dos indivíduos, que tendem a ser mais estreitos que os limites impostos pela pressão do meio. E a terceira remete à questão de que sistemas de equilíbrios dinâmicos são mais propensos à mudança, em virtude de a pressão para abolir as fontes de incerteza não poder ser rebatida pela resistência de grupos poderosos que almejam defender seu poder.

Desse modo, pode-se observar que o modelo de organização estratégica fundamentado em relações de poder, admite uma complexidade muito maior de relacionamento entre os indivíduos que aquelas concepções que se embasam na racionalidade. Admite-se que, não só a posição que os indivíduos ocupam na organização fornece poder aos mesmos, mas que o controle das incertezas é a principal fonte desse recurso.

Em convergência a essa abordagem, Morgan (1996) sugere que o entendimento da organização como uma metáfora política encoraja a vislumbrar todas as atividades organizacionais como baseadas em interesses e a visualizar a política como um aspecto natural. Esse modelo estabelece o poder como elemento-chave para entendimento de muitos aspectos da vida organizacional, bem como a administração do conflito como uma atividade extremamente relevante para os gerentes.

O mito da racionalidade, utilizado na visão de Morgan (1996) para mascarar a ideia de que a organização é, ao mesmo tempo, um sistema de competição e cooperação é também superado por essa perspectiva. O entendimento da organização como um sistema integrado é também suplantado por uma visão de que a mesma é composta por partes semiautônomas, que lutam por maior independência num contexto em que a estrutura das mesmas é provida pela organização. Por fim, o autor ainda entende que a metáfora política levanta questões fundamentais sobre o poder e controle na sociedade.

No âmbito do Estado, não há como negligenciar a complexidade das relações de poder estabelecidas entre os burocratas que ocupam diferentes níveis nas organizações públicas ou, ainda, entre esses e a esfera política. Conforme Weber (1999), a burocracia permite a dominação, mas também a desafia. Nessa linha, Olivieri (2011) defende que os burocratas tendem a obedecer aos políticos, no entanto conflitos de poder sempre existem

entre as instâncias política e burocrática. Portanto, reafirma-se a utilidade desse esquema de análise das relações de poder também nas organizações do setor público.

### **2.3 Algumas Limitações do Modelo Político de Organização**

Esta seção dedica-se, inicialmente, a apontar as duas limitações do modelo político de organização expostas por Morgan (1996), a questão de a política gerar mais política e o ponto de que esse entendimento pode subestimar desigualdades de poder e influência. São também expostas duas abordagens organizacionais, sumarizadas por Reed (1999), que se embasam no conhecimento e na justiça.

Morgan (1996) entende que um dos vieses da abordagem política é a organização ser conduzida a uma crescente politização, pois ao visualizarem a mesma como um sistema político, os indivíduos podem começar a agir politicamente em relação às situações vivenciadas. No limite, isso pode culminar em uma interpretação maquiavélica do contexto organizacional, em que se imagina que todos estão tentando enganar e manobrar os demais a todo momento.

Dessa forma, o uso da metáfora política pode gerar um clima de desconfiança e estimular o entendimento de que nas organizações os jogos são de soma zero, ou seja, sempre há um perdedor e um ganhador. Por conseguinte, o efeito tende a ser a redução da abertura e da cooperação verdadeira no âmbito das organizações (MORGAN, 1996).

Outra limitação da abordagem, segundo Morgan (1996), é a subestimação das desigualdades de poder e influência visualizadas nas organizações. Para o autor, não parece realista presumir a existência de uma pluralidade de interesses e de detentores de poder, na prática, algumas pessoas têm muito mais poder do que outras.

O poder se baseia, assim, nos indivíduos ou nas forças capazes de determinar uma arena de ação em que o jogo político é disputado. Nas palavras do autor, “a metáfora política pode exagerar o poder e a importância do indivíduo e subestimar a dinâmica que determina o que se torna político e como a política se manifesta” (MORGAN, 1996, p. 214).

Reed (1999) acredita que a teoria organizacional se sujeita a procedimentos metodológicos comuns e expõe seis modelos de metanarrativas interpretativas para análise

organizacional que, em sua visão, formam as linhas comuns de debate e diálogo entre as várias teorias existentes, sendo estes: racionalidade, integração, mercado, poder, conhecimento e justiça.

As teorias fundamentadas no racionalismo, conforme exposto no primeiro tópico desta seção, são criticadas principalmente por sua inadequação para explicar as organizações modernas complexas, que se inserem em um contexto dinâmico e instável. Já as teorias da integração, que visualizam a organização como um sistema social intermediário que integra o indivíduo à civilização industrial, são criticadas por pretenderem resolver os problemas institucionais e políticos da sociedade moderna, por meio de um projeto de engenharia especializado. As teorias baseadas em mercado, por sua vez, embora admitam que a racionalidade seja limitada, ignoram as questões de poder, conflito e dominação observadas na organização.

Na visão de Reed (1999), as teorias fundamentadas em poder possuem como problemática principal a dominação e questionam pressupostos dos modelos racional, orgânico, de mercado e ambiental. Essa vertente defende uma lógica de organização baseada em concepções estratégicas de poder social e em que a intervenção humana conforma as formas institucionais reproduzidas e modificadas pela prática social. Em uma visão muito alinhada à de Crozier (1981), as organizações são, nesta perspectiva, para Reed (1999), arenas de interesses e valores conflitantes, compostas pela luta de poder.

Outros dois modelos de narrativas interpretativas para análise organizacional são expostos pelo autor, enfatizando questões surgidas em momentos históricos ainda mais recentes, o baseado em conhecimento e o que se fundamenta em justiça. O primeiro aborda a transição contextual do industrialismo/modernidade para o pós-industrialismo/ pós modernidade e o segundo a de democracia repressiva para democracia participativa (REED, 1999).

Ainda conforme Reed (1999), o modelo interpretativo balizado pelo conhecimento enfatiza como problemática principal a questão do controle. Nesse modelo, o conhecimento e o poder potencial que este confere ao indivíduo assume o papel principal, sendo a chave para a construção de técnicas disciplinares. Os conhecimentos mais especializados que potencialmente qualquer indivíduo pode adquirir fornecem os recursos estratégicos para assimilação do espaço, do tempo e da consciência, possibilitando inclusive a regulação dos funcionários à distância.

Assim, a organização configura-se como detentora de conhecimentos sociais, técnicos e de habilidades, por meio dos quais modelos particulares de relacionamentos humanos emergem e são reproduzidos. Há contingência tanto no conhecimento localizado quanto nas relações de poder da organização. Dessa forma, a organização pode ser definida como uma ordem socialmente edificada e apoiada, baseada em reservas de conhecimento locais, rotinas práticas e mecanismos técnicos movimentados por atores sociais em seus intercâmbios e discursos cotidianos.

De acordo com Clegg (1994), a visão é de organizações como “a condensação de culturas locais de valores, poder, regras, critério e paradoxo” (CLEGG, 1994, p. 172). Ainda, Reed (1999) menciona que essa abordagem de organização é criticada por estar dissociada de questões amplas de justiça, igualdade, democracia e racionalidade.

O modelo fundamentado em justiça, por sua vez, possui como problemática primordial a participação e surge para reaver questões ideológicas e estruturais mais gerais, não abordadas nos estudos organizacionais que se centram em análises locais. Essa concepção está presente nas abordagens do novo institucionalismo, na preocupação com a política econômica da organização e nos debates sobre a democracia e participação organizacional (REED, 1999).

Por esse ângulo de análise, enfatiza-se a importância das questões de distribuição institucionalizada de forças econômicas, políticas e culturais, bem como se reitera a concepção de organização como uma estrutura institucionalizada de poder e autoridade, acima das micropráticas localizadas dos membros organizacionais. Conforme Reed (1999), as explicações que relacionam comportamento e desenho organizacional a contextos macro recebem importância, bem como o posicionamento histórico, estrutural e contextual dos valores e interesses de atores coletivos.

Reed (1999) assume que os seis modelos teóricos apresentados compõem tentativas contestadas de representação e controle da organização, entendida como prática social estratégica institucionalizada. Por conseguinte, todo o discurso das teorias das organizações deve ser considerado uma rede contestável de conceitos que defendem certos significados em detrimento de outros. Alguns temas, subjacentes aos relatos da teoria das organizações, podem ser resumidos em três debates, conforme o autor: o debate atuação versus estrutura, construtivista versus positivista e local versus global. Algumas teorias enfocam um desses lados do debate e outras se centram em outros lados da discussão.

Por fim, Reed (1999) ressalta a importância de estudos que integrem ambas as vertentes, ultrapassem os limites de entendimento de uma perspectiva e se conectem com a dinâmica histórica, social e organizacional que estrutura o desenvolvimento de uma sociedade. Um ponto de interseção entre as teorias, vislumbrado pelo autor, é a omissão de quaisquer percepções relativas a questões de gênero, raça e etnicidade, tecnociência e desenvolvimento global e subdesenvolvimento. O autor acredita que esse silêncio é intencional e esses conceitos podem adquirir acepções estratégicas se entendidos por outros pontos de vista.

Pode-se considerar que algumas vertentes de análise baseadas em poder e em conhecimento já possuem uma articulação intrínseca, tendo em vista que a segunda utiliza-se de muitos conceitos da primeira e, principalmente, visualiza o conhecimento como uma fonte de poder. A análise de Clegg (1992) ratifica essa articulação, ao admitir a existência de uma ligação fundamental e indissolúvel entre poder e conhecimento. A diferença mais substancial entre as percepções é que, enquanto a primeira assume que o controle das incertezas é a principal fonte de poder, a segunda adota o conhecimento como a fonte primordial poder, conforme atesta Reed (1999) e Hardy e Clegg (2001).

Já a articulação entre as concepções de poder e de justiça, embora pareça menos trivial, uma vez que a análise baseada em poder foca no entendimento micro da organização e a fundamentada em justiça na percepção macro da mesma, notam-se a ampliação de abordagens que defendem a necessidade de as esferas públicas envolverem mais o cidadão na elaboração e implementação de políticas públicas, por meio do estabelecimento de mecanismos participativos (PAES DE PAULA, 2005).

Com o intuito de contextualizar o cenário em que se insere a Administração Pública estadual, abordada nesse trabalho, a próxima seção apresenta o panorama internacional e nacional das últimas reformas de Estado e como a estratégia é utilizada como um instrumento de alinhamento organizacional nas organizações públicas.

### **3 AS REFORMAS DE ESTADO E O ALINHAMENTO ESTRATÉGICO ORGANIZACIONAL**

As reformas de Estado não são fenômenos recentes no mundo. Kettl (1998, p. 79), por exemplo, menciona que “se há algo mais antigo que a própria ideia de governo é a ideia de aprimorá-lo”, embora observe uma intensificação dos movimentos de reforma a partir da década de 1970. Nesse sentido, Motta (2007) também visualiza que a administração pública brasileira passou por significativas mudanças no interstício de 40 anos entre 1967 e 2007, apesar de não acreditar que essas tenham implicado em alterações substanciais na relação do Estado com a sociedade.

No primeiro tópico dessa seção, expõe-se o panorama internacional das reformas, bem como a discussão das mesmas no cenário brasileiro, enfatizando o que pode ser reconhecido como o principal ganho do movimento da Nova Gestão Pública – NPM: a mudança de orientação da gestão pública de uma perspectiva direcionada aos meios para uma orientação por resultados. Descrevem-se, ainda, as principais críticas ao movimento gerencial e as perspectivas que podem ser entendidas como novas tendências de atuação do Estado, de forma mais próxima à sociedade, em prol do aprimoramento da democracia.

As reformas governamentais, ao priorizar uma gestão voltada a resultados, impõem ao Estado o desafio de se reorganizar para que alcancem os objetivos finalísticos a que se propõem. Nesse cenário, faz-se necessário que os governos estabeleçam suas estratégias, planejem as ações definidas como prioritárias e acompanhem o alcance dos resultados almejados. No segundo tópico dessa seção, apresentam-se conceitos de estratégia, planejamento estratégico, portfólio estratégico, monitoramento e avaliação de resultados, enfatizando-se a utilização do gerenciamento de projetos, processos e portfólio como instrumentos para materialização da estratégia concebida nos planos governamentais.

#### **3.1 Os Movimentos de Reforma do Estado**

Em convergência à ideia exposta por Kettl (1998) de que as reformas de Estado não são fenômenos recentes, Secchi (2009) também comenta que as reformas ocorrem

em diferentes contextos espaciais e temporais, sob a guarda de diferentes escopos. Destacam-se, por exemplo, as reformas administrativas que se difundiram no fim do século XIX nos EUA e na década de 1930 no Brasil, que marcaram a transição dos modelos pré-burocráticos ou patrimonialistas para o modelo burocrático de administração pública.

Para Carneiro e Menicucci (2011), essa transição para o modelo burocrático representou, à época, um forte avanço, tendo em vista o combate de mazelas comuns em vários governos, notadamente nos países latino-americanos, como a arbitrariedade, o nepotismo, o clientelismo e o patrimonialismo. Nesse sentido, a burocracia introduziu elementos como previsibilidade, estabilidade e controle na implementação das atividades estatais, os quais estão positivamente relacionados à dinâmica capitalista, expansão dos direitos de cidadania e democracia. Alinhado a essa percepção, Bresser-Pereira (1996) também visualiza progresso no surgimento da democracia e da administração pública burocrática no século XIX, entendendo-as como instituições que visavam proteger o patrimônio público dos interesses privados.

No entanto, ao longo do século XX, diante da mudança de contexto em relação ao papel do Estado, que adquiriu proporções sociais e econômicas mais extensas e do posicionamento dos cidadãos, que passaram a demandar mais do Estado, a burocracia demonstrou-se um modelo lento, caro e ineficiente. Assim, emergiu um novo movimento de reforma, a partir da década de 1970, que buscou nos avanços da administração privada, os insumos para a transformação do Estado em uma organização mais eficiente (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Para Kettl (1998), parece vigorar, a partir dessa década, um consenso mundial entre os cidadãos e seus representantes eleitos de que, a despeito do tamanho do setor governamental em seu país, este é grande demais e precisa ser reduzido e, ainda, que a administração pública deve ser modificada a fim de oferecer maior eficiência e eficácia. De acordo com Carneiro e Menicucci (2011), a inserção do tema reforma de Estado no debate político internacional na década de 1970 pode ser entendida como um reflexo da transmutação da crise econômica internacional, vivenciada à época pelas economias capitalistas, em “crise do Estado”.

Em consonância a essa análise, Bresser-Pereira (1996) concebe que a crise dos anos 1980 pode ser entendida como uma crise de Estado, consubstanciada em três vertentes: crise fiscal, crise da estratégia de intervenção e crise da forma burocrática de administração.

A crise fiscal foi o principal sinalizador da necessidade de revisão do modelo de Estado, tendo em vista que houve um crescimento exponencial da necessidade de financiamento do déficit público, que culminou em aumento explosivo da dívida pública e consequente comprometimento das condições de governabilidade. Logo, o consenso do keynesianismo como estratégia de intervenção e a estrutura do Estado de Bem-Estar Social construídos no pós-guerra foram desmantelados, sob o argumento de que a esfera pública teria se tornado excessivamente grande e ineficiente, sendo substituído por um liberalismo renovado fundamentado na teoria econômica neoclássica (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

As ideias neoliberais, no que se refere às reformas de cunho administrativo, culminam na New Public Management – NPM, entendida por Carneiro e Menicucci (2011) como um movimento abrangente de reformas, de orientação mercadológica, que ataca os princípios do modelo racional-burocrático, buscando substituir a ênfase em procedimentos pela orientação para resultados. Para esses autores:

O conjunto básico de medidas propostas inclui desregulamentação e menor interferência estatal nas relações que se estabelecem entre os agentes privados, privatizações e cortes na provisão de serviços pelo poder público. (...) Em simultâneo, há um esforço de reorganizar a forma de funcionamento das atividades de natureza finalística que persistem sob a responsabilidade do Estado, envolvendo diferentes arranjos entre organizações públicas e privadas e a proliferação de formas híbridas de organização, como as denominadas parcerias público-privadas. (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011, p. 3)

O foco das reformas é, portanto, reduzir o escopo da atuação estatal e reestruturar o funcionamento de suas instituições, com vista a imprimir maior eficiência à provisão de bens e serviços.

Na concepção de Bresser-Pereira (1996), as principais características do modelo gerencial de administração pública são, por sua vez: a orientação para o cidadão e para resultados, a percepção mais positiva da natureza humana vislumbrada na ideia de que políticos e burocratas merecem algum grau confiança, a defesa da descentralização e incentivos à criatividade e inovação e a utilização de contratos de gestão. Para explicitar suas ideias, o autor compara os modelos admitindo-se que, enquanto a burocracia é auto-referida e centrada no controle dos processos *a priori*, o modelo gerencial orienta-se ao cidadão e assume como foco o controle dos resultados, ficando a critério dos gestores a definição da melhor forma de alcançar os objetivos.

O principal fundamento da crítica que a NPM atribui ao modelo burocrático provém da corrente *public choice theory*, que ataca a estrutura de tomada de decisão do modelo burocrático, baseada na separação entre política e administração. Segundo a *public choice*, os burocratas não são atores neutros do processo de tomada de decisão aos quais cabe apenas a implementação das decisões tomadas pelo corpo político da organização, mas sim agentes econômicos que buscam a maximização de sua utilidade. Por conseguinte, a NPM admite que decisões importantes são tomadas pelos burocratas, com base em critérios que maximizam seus interesses como indivíduos, sendo assim não baseadas na busca de um suposto interesse público (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

Nesse sentido, Motta (2013) verifica que, já que é impossível se obter uma gestão neutra e distanciada da política, a NPM objetiva comprometer os gestores públicos com valores essenciais. Assim, o modelo gerencial preconiza uma mudança paradigmática no sentido de não apenas buscar uma maior eficiência e efetividade nas atividades desenvolvidas pelos órgãos estatais, mas também com o intuito de conferir maior responsabilização dos burocratas sobre seus atos perante a sociedade. Olivieri (2011), por sua vez, em face dos grandes poderes exercidos pelo corpo burocrático, aborda a necessidade de aplicação de instrumentos de controle político sobre o poder burocrático para que não haja riscos de ameaça à democracia. Para a autora, no Brasil, o Poder Legislativo ainda exerce uma atuação muito tímida e pouco eficaz de controle sobre o Executivo.

Para Kettl (1998), além dessas vertentes, somam-se às iniciativas de reformas, outras ações empreendidas para recuperação do equilíbrio fiscal das contas do governo, por meio da contenção rigorosa dos gastos públicos. Bresser-Pereira (1996) acredita que a associação das reformas com o neoliberalismo ou com o conservadorismo acontece justamente em virtude de muitas delas serem adotadas simultaneamente a programas de ajustes fiscais. A primeira fase de muitas reformas ou reformas de primeira geração, voltada para o curto prazo, é geralmente a “administração de cortes”, com redução de gastos públicos e de funcionários públicos. À médio prazo, é que o objetivo passa a ser o aumento da eficiência, mediante orientação gerencial. Kettl (1998) entende a conciliação dessas duas fases da reforma como um dilema da NPM.

Um segundo dilema do gerencialismo, na visão de Kettl (1998), é a decisão de quais tarefas comporão o núcleo essencial de atividades estatais. O autor explica esse dilema baseando-se na observação empírica de que muitos governos ao redor do mundo se preocupam em definir primeiramente as partes do Estado que podem ser reduzidas, mas não

despendem análogos esforços para resolver quais atividades caberão exclusivamente ao Estado. Neste sentido, Kettl (1998, p. 84) acredita que “as reformas tem sido como que o casamento de uma profunda reflexão teórica com um profundo pragmatismo”.

No Brasil, pode-se visualizar que existiu um projeto de reforma administrativa do Estado, cem meados da década de 1990, concebido pelo ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado – MARE no primeiro governo FHC, Luiz Carlos Bresser-Pereira, que se preocupava, além da definição dos tipos de atividades que continuariam a ser executadas pelo Estado, com a definição da estrutura mais adequada para cada setor de atividades estatal. Bresser-Pereira é defensor de um Estado social-democrata, provedor de grandes serviços públicos sociais, em princípio universais, contudo eficiente. Ele adaptou as ideias reformistas internacionais à realidade brasileira e construiu um projeto de reforma, consubstanciado no Plano Diretor da Reforma do Estado (BRASIL, 1995), em que para os tipos de atividade do núcleo estratégico e exclusivas, a forma de propriedade mais adequada seria a pública estatal, para as atividades não exclusivas, a pública não estatal e, para as de produção para o mercado, a propriedade privada.

O núcleo estratégico é, na visão de Bresser-Pereira (1996), formado pelo Parlamento, Tribunais, Presidente, ministros e cúpula de servidores públicos e, para esse setor, foram conservadas algumas características do modelo burocrático weberiano, como a profissionalização, mantendo-se a formação de quadros da alta burocracia via concursos públicos. Já o núcleo de atividades exclusivas integra as funções que envolvem o poder estatal, como forças armadas, polícia, arrecadação de impostos, bem como agências reguladoras, de financiamento e fomento a serviços sociais e da seguridade social, o que supera aquelas atividades típicas de um Estado liberal. O núcleo de atividades não exclusivas compreende atividades que não envolvem o poder extroverso do Estado e que podem ser prestadas tanto pelo setor público não-estatal como pelo setor privado. E, por fim, o setor de produção para o mercado, defende a alocação via mercado, sempre que possível, contrabalanceada com uma eficiente agência reguladora independente em casos de monopólios natural (BRESSER-PEREIRA, 1996).

Entretanto, não foi a existência de um projeto robusto que garantiu o sucesso imediato da reforma de Estado brasileira. Para Bresser-Pereira (1996), o maior risco às reformas é a falta de cooperação do funcionalismo público, o que pode ser contornado com a formação de uma coalizão entre o governo com os escalões superiores do funcionalismo, tal como implementado na Grã-Bretanha nos anos 1980. Assim, embora o autor pondere,

fundamentado no materialismo histórico, que não se pode concluir pelo fracasso de uma reforma sem aguardar algumas décadas para vislumbrar seus resultados, várias dificuldades de implementação da mesma no cenário federal puderam ser visualizadas. Em contrapartida, vários avanços também foram observados na implantação de reformas gerenciais nas esferas estadual e municipal brasileira.

Pode-se depreender que, embora o escopo das iniciativas de reforma da NPM possa parecer um tanto quanto abrangente, o principal aspecto das mudanças que passou a integrar a agenda de reformas na maioria dos países e vem se consolidando nos últimos anos é a gestão com ênfase em resultados. Foi inaugurado um novo cenário no que se refere à avaliação de performance da administração pública, introduzindo-se uma nova mentalidade voltada para mensuração de resultados reais da administração pública, destacando-se como relevantes questões como a qualidade dos serviços prestados, a satisfação do cidadão usuário, a *accountability* e a transparência (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

E, nesse contexto de implantação de modelos de gestão orientados a resultados, destaca-se a utilização da contratualização de resultados, que consiste em uma ferramenta que focaliza a definição de metas e resultados *a priori* em troca da concessão de flexibilidades de gestão, que facilitarão o alcance das metas acordadas. Na Grã-Bretanha, a aplicação desse modelo é apontada como um caso emblemático de sucesso, com contratos de gestão firmados entre os órgãos formuladores de políticas públicas e as entidades prestadoras dos serviços. Para Pedrosa e Magdalena (2011), o sucesso da contratualização inglesa pode ser explicado pela ampla reforma institucional empreendida no país, que culminou na criação das agências descentralizadas para prover os serviços públicos, pelas condições políticas do país, caracterizado por um sistema majoritário, em que o Executivo possui forte poder de agenda e pela ausência de constrangimentos regulatórios, já que o país não possui uma constituição escrita. As agências descentralizadas do país, chamadas *Performance-Based Organizations* – PBO, puderam, nesse contexto, gozar de flexibilizações na gestão de recursos humanos, orçamentários e em outras funções administrativas, conforme acordado nos contratos de gestão firmados.

Pacheco (2009) observa, entretanto, diversos problemas relacionados à contratualização de resultados, que podem ocorrer quando esse instrumento é adotado prematuramente ou desvinculado de um pacote de mudanças necessário em uma ampla reforma do funcionamento do Estado. Nesse sentido, Pedrosa e Magdalena (2011) verificam

que, comparativamente ao caso da Grã-Bretanha, o governo federal brasileiro não obteve sucesso na implementação da contratualização de resultados.

As autoras associam esse fracasso às dificuldades de implantação das mudanças institucionais previstas no Plano Diretor Reforma do Estado (BRASIL, 1995), que além da necessidade de alteração do sistema jurídico-legal, careciam de uma mudança na cultura administrativa do país e de apoio substancial do núcleo central do governo. Por conseguinte, a qualificação das entidades prestadoras de serviços como Agências Executivas e a consolidação das Organizações Sociais como alternativa de gestão para atividades públicas não estatais não avançaram, bem como as flexibilidades administrativas concedidas nos poucos contratos de gestão firmados podem ser consideradas marginais, com alcance restrito ao contexto operacional e sem grandes impactos na gestão. Entretanto, Pedrosa e Magdalena (2011) admitem que, mesmo com a implantação parcial desse modelo no Brasil, pode ser verificada uma disseminação dos conceitos de transparência, *accountability*, responsabilização e governo eletrônico no país.

Carneiro e Menicucci (2011) assumem que, após duas décadas de hegemonia da NPM, as críticas a esse movimento, que se baseavam em seus fundamentos e pressupostos, se expandem para também agregar os resultados das reformas implementadas em vários países. Para Motta (2013), dentre as críticas à NPM, se destacam: a não extinção dos controles tradicionais, a questão de as práticas privadas gerarem ganhos moderados para gestão pública, o redespertar da descrença dos cidadãos, o problema de o movimento carregar valores dos países em que foi concebido e a demonstração simplista da questão do foco no gestor.

A crítica mais contundente, no que se refere à aproximação da lógica de atuação estatal ao funcionamento do mercado e ao consequente tratamento do cidadão como consumidor, se refere à subversão do controle político da sociedade sobre o governo, o que apresenta consequências para a noção de democracia e também para as políticas de seguridade e proteção social. Quanto à introdução da flexibilização dos procedimentos e autonomia decisória dos gestores públicos, a questão criticada são os limites institucionais para sua aplicação, tendo em vista que a legitimidade da atuação dos servidores públicos encontra-se ancorada na observância das normas e na fundamentação legal de seus atos, bem como os órgãos de controle permanecem fiscalizando processos e não somente resultados (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011).

No que tange ao problema dos valores, Motta (2007) verifica que o modelo gerencial se desenvolveu em países que possuem como valores o individualismo centrado na igualdade de oportunidades, em que cabe ao setor público garantir a igualdade perante a lei e a igualdade de oportunidades. No Brasil, por exemplo, essa situação não se verifica, pois a administração pública também é responsável por reduzir as desigualdades sociais, adotando-se medidas compensatórias e desenvolvimentistas. Carneiro e Menicucci (2011) acreditam que a transferência de tecnologias gerenciais não é um processo trivial e, na mesma linha da abordagem de Pedrosa e Magdalena (2011), verificam que variáveis como arcabouço institucional, cultura organizacional e capacidade técnica da administração pública influenciam na implementação das reformas.

Especificamente abordando a conformação institucional brasileira, Capobianco *et al* (2013) mencionam que o Brasil ainda se caracteriza pela presença de traços patrimonialistas, clientelistas e autoritaristas e que modelo gerencial aqui adotado não considerou a realidade do país como um todo, mas excluiu essas variáveis culturais e se caracterizou apenas pelo desejo de modernização. Em convergência à essa visão, Motta (2007) também verifica no Brasil a presença de características como coalizões de poder e de grupos preferenciais, típicas do sistema patrimonialista de administração e conclui que uma verdadeira reforma de Estado deveria perpassar por uma redistribuição de recursos de poder e alteração dos canais de comunicação entre a administração e a população.

Por conseguinte, Pollit e Bouckaert (2002) admitem não serem raras as evidências que revelam ambiguidades e lacunas substanciais nas reformas da NPM. Nessa linha de análise, Carneiro e Menicucci (2011) explicitam que as reformas da NPM acabaram não gerando os resultados prometidos e, ainda, culminaram em consequências não esperadas ou não pretendidas, o que reflete na percepção da relativa exaustão de suas proposições.

Diante disso, novas propostas para reforma do setor público surgem, discussões internacionais se rearticulam para admitir o confronto de diferentes ideias e arriscar em escolhas específicas, criativas e em consonância com as especificidades de cada país. Percebem-se a ascensão de iniciativas voltadas à redescoberta da burocracia weberiana, reinscrevendo-a numa concepção de gestão, à recuperação das dimensões política e social do Estado e ao estabelecimento de conexões mais amplas entre Estado e sociedade civil.

Para Carneiro e Menicucci (2011), a redescoberta da burocracia, nos moldes weberianos, está ligada à reafirmação do papel do Estado e não deve ser vislumbrada como

um retorno ao passado, pois o que se defende é um Estado e uma burocracia com capacidade para lidar com os novos desafios provenientes da globalização, revolução tecnológica e com as problemáticas do aprofundamento das desigualdades e exclusão social. Nesse contexto, somadas às competências tradicionais da burocracia, estão o aprimoramento de sua capacidade política e ampliação das relações com a sociedade, assumindo ser indissociável a relação entre política e administração.

Seguindo-se nessa concepção, os autores citam a perspectiva defendida por Evans (2008) em que a capacidade burocrática é uma das duas facetas do novo Estado desenvolvimentista do período contemporâneo, ao lado da inserção na sociedade. Para este autor, a burocracia é um poderoso meio para alcançar os fins públicos e muitos dos efeitos perversos atribuídos à organização burocrática são justamente conseqüências da ausência de verdadeiras estruturas e normas burocráticas. Alinhados à essa percepção, Helal e Neves (2010) visualizam o insulamento burocrático e a inserção social como respostas para o problema da ação coletiva, defendendo-se uma burocracia tal como preconizou Weber, forte, profissionalizada e com autonomia para se relacionar com o mercado e com a sociedade.

No que tange à dimensão política, Carneiro e Menicucci (2011) verificam que a NPM adota uma perspectiva reducionista, defendendo-se uma pretensa despolitização do Estado em prol da eficiência, o que não se demonstra adequado já que a alocação de recursos é um processo essencialmente político. Nesse sentido, os movimentos reformistas do século XXI enfatizam, na visão de Garnier (2004) citado por Carneiro e Menicucci (2011), que o Estado e suas instituições tenham a capacidade de exercer a política adequadamente, tanto por questões de democracia como por razões de eficiência. Nessa perspectiva, o processo político pode ser visualizado como construção de acordos democráticos, constituição de prioridades estratégicas a partir da capacidade de conciliação de diversos interesses particulares e a qualidade da gestão pública deve ser avaliada com base na alocação eficiente de recursos públicos sob a ótica "social", o que integra os parâmetros custo, qualidade e cobertura de um bem ou serviço. Logo, não há uma melhor solução para se aplicar sempre à gestão pública, pois na política, ao invés de existir uma solução padrão melhor para todos, a melhor escolha é a que corresponde às prioridades democraticamente escolhidas.

Relativamente ao estabelecimento de conexões mais estreitas entre o Estado e a sociedade civil, Carneiro e Menicucci (2011) verificam que, apesar de preconizar maior transparência e accountability, a NPM não focou na institucionalização de processos democráticos para envolver os cidadãos no processo decisório público. Logo, amparados no

posicionamento de Evans (2002), defendem uma estratégia administrativa híbrida, que combine capacidade administrativa com sinais de mercado e democracia deliberativa enquanto mecanismos de controle. Essa perspectiva visualiza que as instituições deliberativas tem potencial para gerar efeitos também sobre a eficiência da administração pública e, dessa forma, traz para o núcleo das reformas a questão da relação Estado-sociedade e a democratização nos processos decisórios, questão também ressaltada por Paes de Paula (2005).

No que se refere à ressignificação da relação Estado-sociedade, os mesmos autores mencionam que o termo governança ou a expressão boa governança foram bastante difundidos na década de 1990, referindo-se a propostas de aprofundamento democrático, de participação dos membros da sociedade nos processos decisórios mais amplos e na gestão pública. Já a governança democrática ou participativa integra a formação de mecanismos democráticos e deliberativos, intentando a correção de déficits democráticos e a garantia de maior *accountability*. Em perspectiva análoga, Secchi (2009) se refere à governança como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados no processo de elaboração de políticas públicas. Para o autor, a governança significa pluralismo, diferentes atores com poder de intervir e influenciar no processo de construção das políticas públicas.

Como elementos substanciais da governança pública, na visão de Pierre e Peters (2000) estão as estruturas e interações. As estruturas podem funcionar por meio de mecanismos de hierarquia, com uma autoridade central (governo), mecanismos autorregulados, em que a responsabilidade é passada ao setor privado (modelo de mercado) e mecanismos horizontais de cooperação (comunidade, sociedade, redes). A abordagem relacional e o resgate das redes como estruturas de construção de políticas públicas é a grande novidade da governança. Em suma, para esses autores, a governança pública significa a coordenação de atores estatais e não estatais nas operações de governo.

Discorrendo sobre a concepção de Gestão Matricial de Resultados, Marini e Martins (2009) recorrem ao conceito de redes mencionado por Börzel (1998). Nesta visão, as redes são definidas como:

um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não hierárquica e interdependente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns com relação a uma política e que trocam recursos para satisfazer a estes interesses compartilhados, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de atingir objetivos comuns (BÖRZEL, 1998, *apud* MARINI; MARTINS, 2009, p. 19)

Castells (1999), por sua vez, defende que o Estado-rede é uma redefinição de paradigma de Estado-Nação, alcançado por meio de uma reforma na administração pública, em que a idéia fundamental é difundir o poder antes retido no Estado, através de uma estrutura interconectada que forma uma rede de relacionamento entre Estado e sociedade. A autoridade, nesse novo modelo de Estado, seria compartilhada com uma série de instituições, que formam os nós da rede de relações. Para Castells (1999, p.185), “a forma de uma rede, deixa de ter um centro bem definido: articula-se por meio de diferentes nós e de relações internodais freqüentemente assimétricas. Todos os nós, porém, são necessários para a existência da rede”.

Capobianco *et al* (2013) refere-se ao modelo de administração pública que surge como alternativa para organização do Estado, inspirado na teoria política democrática, como novo serviço público. De acordo com essa perspectiva, a produção do bem público passa a ocorrer em conjunto com a sociedade ou pela sociedade, situando-se o cidadão como protagonista na prestação do serviço público e na promoção da transformação social. Para o autor, trata-se de um arranjo de governança de caráter consensual, relacional e contratual, ou seja, um tipo de estado-rede, que se caracteriza por arranjos multi-institucionais entre Estado, iniciativa privada e terceiro setor.

No Brasil, alinhado a essa perspectiva, Paes de Paula (2005) defende a administração pública societal, que se caracteriza pela oposição ao regime burocrático e ampliação da democracia, por meio de maior participação e inserção da sociedade civil na administração pública. De acordo com essa autora, os movimentos sociais iniciados nos anos 1960, a criação dos fóruns temáticos na década de 1980, de conselhos gestores de políticas públicas e iniciativas de orçamento participativo são exemplos de práticas alinhadas à esse tipo de administração. Entretanto, embora essa proposta procure elaborar um projeto de desenvolvimento coerente com os interesses nacionais e construir instituições políticas e políticas públicas mais abertas à participação social e às necessidades dos cidadãos, podem ser apontados alguns limites desse modelo de gestão, como a não apresentação de uma proposta para reorganização do aparelho estatal, falta de sistematização de alternativas de gestão adequadas ao projeto político e ausência de uma estratégia que articule as diferentes dimensões da gestão pública.

Por fim, pode-se assumir que, assim como a ênfase nos resultados, a implantação de um modelo de governança mais colaborativo entre Estado e sociedade é um dos eixos das reformas contemporâneas que vem sendo bastante enfatizado, pois os Estados

ao redor do mundo estão percebendo que está cada vez mais difícil executar as tarefas sem o apoio da sociedade ou desalinhados das demandas sociais. Entretanto, conforme Bourgon (2010) *apud* Carneiro e Menicucci (2011), apesar de todas as mudanças e inovações já implementadas, não se espera a redução no ritmo das reformas, pois ainda não se visualiza o adequado alinhamento das organizações públicas ao contexto global e aos problemas a estas impostas. Além disso, as reformas na gestão pública sempre devem ser interpretadas sob a ótica de uma agenda mais extensa de governança pública, como um dos elementos de um amplo conjunto de problemas e respostas políticas.

### **3.2 A Estratégia como Instrumento para Alinhamento Organizacional na Administração Pública**

As reformas de Estado sublinham a necessidade de a administração pública gerar resultados concretos e alinhados às expectativas dos cidadãos. Para que isso ocorra, é importante que os governos tracem estratégias para o alcance dos resultados e dos objetivos perseguidos, planejem as ações que serão executadas, definam os arranjos organizacionais que darão suporte à estratégia delineada, gerenciem e monitorem as ações implementadas e, por fim, avaliem os resultados alcançados.

A estratégia é um conceito um tanto quanto abrangente, admite múltiplas significações, conforme menciona Mintzberg *et al* (2010), que relaciona dez escolas distintas de pensamento estratégico, a saber: escola do design, de planejamento, de posicionamento, empreendedora, cognitiva, de aprendizado, de poder, cultural, ambiental e de configuração. Entretanto, Wright *et al* (1992) citado por Mintzberg *et al* (2010) apontam uma definição que, embora não muito precisa, é bastante inteligível. Para esses autores, estratégia pode ser expressa como “planos da alta gerência para atingir resultados coerentes com as missões e objetivos da organização” (WRIGHT *et al* (1992, p. 3) *apud* MINTZBERG *et al* (2010)).

Numa perspectiva analítica do termo estratégia, Abell (2014) estabelece que esta deve ser pensada a partir da metáfora de um filme, que se desenrola continuamente. Como as transformações são correntes no ambiente externo, isso exige que as organizações se antecipem em termos de competências e recursos para o futuro que as esperam. O processo da estratégia pode ser entendido, dessa forma, como uma adequação contínua entre

oportunidades visualizadas externamente à organização e competências internas, que fazem com que a tira do filme se desenrole continuamente.

O planejamento estratégico pode ser entendido como uma ferramenta para aplicação da gestão estratégica nas organizações. Osborne e Gaebler (1994) assumem que o planejamento estratégico procura antecipar o futuro, prevendo tendências para o longo prazo. Kotler (1992), por sua vez, o define como uma metodologia que permite formar um caminho a ser traçado pela organização, visando alto grau de intercâmbio com o ambiente. Nesse processo, são definidos a visão, a missão, os objetivos e os projetos de intervenção que serão implantados pela organização. Já Pereira (2009) acredita que o planejamento estratégico é a primeira etapa da gestão estratégica e contempla a assimilação de riscos e proposição de planos de ação para minimizá-los ou evitá-los, a identificação de forças e fraquezas da organização, o conhecimento do ambiente externo e a definição da estratégia para os produtos e serviços.

O planejamento estratégico governamental recebeu influência dos modelos provenientes do setor privado e passou a ser visualizado como conceitos, ferramentas e procedimentos que poderiam trazer mais coerência à atuação do Estado, já que sistematizam visões e valores do governo, finalidades de sua atuação e ajudam a direcionar esforços e definir prioridades. Esse processo de planejamento no setor público é ainda mais complexo, pois envolve um extenso arcabouço institucional-legal e técnico-operacional, bem como agrega influências de vários conjuntos de atores, políticos, técnicos, iniciativa privada e sociedade civil organizada.

Assume-se, conforme entendimento da escola de poder de Mintzberg *et al* (2010), que a formulação da estratégia não só é um processo de análise, cognição e aprendizado, mas é também um processo político, que envolve negociação e concessões entre indivíduos, grupos e coalizações em conflito. Por conseguinte, não há como formular nem implementar estratégias ótimas ou elaboradas por uma equipe de estratégia homogênea, pois os interesses concorrentes dos indivíduos e coalizões implicarão em distorções ou perturbações ao longo do caminho rumo a estratégia pretendida.

No âmbito institucional-legal, a Constituição Federal de 1988, Art. 165 *caput*, estabelece que há no Brasil três instrumentos de planejamento governamental, que constituem um sistema de planejamento e orçamento integrado. São estes o Plano Plurianual – PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e a Lei Orçamentária Anual – LOA. O PPA pode ser

entendido como um planejamento de médio prazo, para o período de quatro anos e a LDO e LOA como instrumentos de planejamento de curto prazo, para um ano de mandato. Especificamente em Minas Gerais, a Constituição Mineira regulamentou mais um instrumento de planejamento, de longo prazo, denominado Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI.

Com o objetivo de facilitar a implementação das estratégias nas organizações, algumas técnicas, inicialmente utilizadas pelo setor privado, também se difundiram para as organizações públicas, entre as quais se destacam o gerenciamento de projetos, a gestão de portfólio e a gestão de processos.

O gerenciamento de projetos é percebido por Almeida (2011) como um importante mecanismo para execução da estratégia nas organizações, tendo em vista que consiste em uma forma articulada de execução de um conjunto de tarefas, em uma temporalidade definida e objetivando um resultado específico. Conforme o PMI (2008, p. 440), projeto é "Um esforço temporário empreendido para criar um produto, serviço ou resultado único". Assim, um projeto tem início e fim definidos, utiliza-se de recursos limitados e é conduzido por pessoas, visando atingir metas e objetivos predefinidos, estabelecidos conforme parâmetros de prazo, custo e qualidade.

De acordo com Dinsmore (1999), o sucesso no alinhamento dos projetos, estratégicos ou não, ao plano estratégico da organização depende da adequada intensidade da aplicação de técnicas e metodologias de gestão de projetos, além do emprego de sistemas informatizados. A maturidade na gestão de projetos envolveria, assim, a existência de um contexto organizacional propício para que os projetos se consubstanciem em resultados previsíveis e potencializem, desse modo, a gestão estratégica da organização.

Entretanto, ainda que os projetos tenham potencial para tradução da estratégia em ação, Shenhar (2004) observa que existe uma carência de associação entre a estratégia e o plano de projeto, denominada *the missing link*. Nesse contexto, para contornar esse vazio, emerge a gestão do portfólio que, de acordo com o PMI (2008), envolve a gestão de projetos e programas não necessariamente interdependentes ou diretamente relacionados. O gerenciamento do portfólio deve assegurar a formação de uma carteira de projetos e programas alinhada à estratégia organizacional, de forma a atingir os resultados esperados pela alta administração. Essa técnica implica em uma análise criteriosa e recorrente dos múltiplos projetos e programas que compõem o portfólio, com o intuito de priorizar a

alocação de recursos no conjunto de iniciativas que conseguirá atingir a estratégia organizacional.

Outro instrumento que pode ser utilizado pelas organizações com o intuito de alcançar as estratégias estabelecidas é a gestão de processos. A identificação dos processos chave da organização, numa perspectiva de cadeia de valor, pode priorizar as iniciativas e contribuir para uma adequada alocação de recursos. Ao contrário dos projetos, os processos remetem às atividades contínuas da organização, à sua rotina, mas isso não implica que não devam ser geridos adequadamente. Aliás, é de suma relevância e pode ser fonte de vantagens competitivas para as organizações, o mapeamento de seus processos e a busca contínua de seu aprimoramento (ARAÚJO *et al*, 2011).

Alinhado à essa visão, Harmon (2003) concebe que a gestão de processos pode ser entendida como melhoria, redesenho e automatização de processos, focada na promoção de mudanças e no aprimoramento contínuo do negócio. Dessa forma, esse tipo de orientação, possibilita maior poder de gestão à organização, que passa a ser composta de indicadores de desempenho, clara definição de responsabilidades e atribuições, uniformização de entendimentos e métodos de trabalho, melhoria do fluxo de informações e possibilita um ambiente propício à gestão do conhecimento.

Os processos organizacionais podem ser classificados, conforme Valle e Oliveira (2009), em finalísticos, de apoio e gerenciais. O primeiro grupo pode ser entendido como aqueles que possuem interface com os clientes e estão relacionados diretamente ao negócio do órgão ou entidade. A segunda categoria refere-se aos processos que prestam suporte aos finalísticos e que, embora não tenham interface direta com o cliente, podem impactar no produto a ele ofertado. E, por fim, o último grupo coordenam os dois primeiros tipos de processos, promovendo a estruturação, melhoria e avaliação do funcionamento da organização e de seus processos. As metodologias de gestão de processos são passíveis de serem aplicadas em qualquer uma dessas categorias de processo, dependendo apenas da priorização da alta administração.

Além de definir a estratégia por meio dos instrumentos de planejamento e adotar técnicas e mecanismos que facilitem sua implementação, é necessário monitorar sua implementação e avaliar os resultados alcançados. Januzzi *et al* (2009) mencionam a importância de ser criar indicadores que permitam acompanhar as ações programadas, desde o provisionamento e alocação dos recursos até a prestação dos serviços à sociedade e, ainda,

de mensurar os resultados e impactos produzidos, comparando-se a situação pós-intervenção ao *status quo* anterior. Na visão desses autores, é justamente a partir dos indicadores que devem se estruturar os processos formais de monitoramento.

Garcia (2011, p. 21) também destaca a importância do monitoramento das ações governamentais, “A verdadeira gestão estratégica é realizada com base em monitoramento e avaliação contínuos, pois só assim fica assegurada a possibilidade de identificar desvios, equívocos e erros, e agir com oportunidade e eficácia para corrigi-los”.

Logo, pode-se depreender que um processo de monitoramento efetivo permite uma rápida avaliação situacional e consequente adoção de uma intervenção oportuna, assim que detectado algum desvio. Conforme Januzzi *et al* (2009), um bom sistema de monitoramento seleciona informações de diferentes fontes e as organiza de maneira sintética e da forma mais adequada para utilização analítica pelos gestores dos diferentes níveis da organização.

Por fim, cabe mencionar a relevância das avaliações dos programas e projetos públicos para fornecer os subsídios necessários para tomadas de decisões estratégicas, tais como a descontinuidade de iniciativas ineficazes e o direcionamento dos recursos públicos para outras áreas governamentais. Para Arretche (1998) uma avaliação remete a um julgamento de valor, uma medida de aprovação ou desaprovação de uma política pública, a partir de concepções explícitas ou implícitas de justiça e a principal dificuldade desse tipo de avaliação é demonstrar a causalidade entre os resultados encontrados e os produtos ofertados pela política.

Na concepção de Januzzi *et al* (2009), ainda é um desafio para os três níveis de governo brasileiro avançar na constituição de sistemas de monitoramento e pesquisas de avaliação de políticas públicas, para se conseguir utilizar dos programas públicos como instrumentos de mudança social no país. Ressalta-se ainda o risco de indicadores ou avaliações mal concebidos, que podem produzir informações enganosas ou falsas, causando graves problemas e não servindo ao seu objetivo de aprimorar a gestão de programas e, portanto, a ação governamental. Nesse contexto, reforça-se a importância de se aprimorar os mecanismos utilizados para coordenação e controle da implementação das políticas públicas.

A próxima seção desse estudo descreve as reformas administrativas adotadas no Estado de Minas Gerais, bem como expõe o modelo constituído para gestão e monitoramento das políticas públicas definidas como prioritárias para o governo estadual.

#### **4 GESTÃO ESTRATÉGICA NO ESTADO DE MINAS GERAIS**

Em consonância com o movimento reformista internacional da década de 1980 e também com as reformas observadas no cenário federal brasileiro na década seguinte, uma reforma de cunho gerencial foi implementada em Minas Gerais, no início dos anos 2000. Essa reforma recebeu a denominação de Choque de Gestão e pode ser desmembrada em três etapas, sendo a primeira voltada para o ajuste fiscal, a segunda direcionada para implantação de uma gestão com foco em resultados e a terceira com o objetivo de avançar na dimensão da estruturação do Estado em redes. O primeiro tópico dessa seção aborda os principais objetivos e proposições de cada fase dessa reforma, bem como as principais transformações concretas que puderam ser observadas em cada um desses momentos.

O modelo de gestão da estratégia governamental adotado pelo Estado de Minas Gerais baseia-se em um portfólio de Programas, subdivididos pela SEPLAG em Estruturadores, Associados e Especiais. Os Programas Estruturadores constituem a carteira definida como prioritária pelo governo e se desdobram em projetos e processos estratégicos, que mobilizam recursos e competências, com vistas a atingir os objetivos pré-definidos e entregar resultados concretos para a sociedade, conforme visão estratégica delineada no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI. Os Programas Associados, embora não constituam a prioridade governamental, colaboram sinergicamente com os Programas Estruturadores para o alcance dos objetivos estratégicos estabelecidos no PMDI e estão correlacionados à visão de futuro e aos resultados finalísticos definidos para as Redes de Desenvolvimento Integrado. Já os Programas Especiais, não se identificam de forma evidente com as Redes de Desenvolvimento Integrado, mas são importantes por incluir iniciativas setoriais não relacionadas diretamente à estratégia global do governo. E também são nos Programas Especiais que se alocam as despesas com Pessoal ativo e inativo, pagamento de dívidas, precatórios, transferências constitucionais e algumas despesas com manutenção e melhoria da máquina pública (MINAS GERAIS, 2014f).

No que tange à carteira prioritária (Programas Estruturadores), o modelo de gestão da estratégia é constituído formalmente por dois conjuntos de atores, os que integram a linha gerencial, se encarregando da execução dos Programas, projetos e processos e os facilitadores, que integram as estruturas de monitoramento e apoio à execução. O segundo tópico dessa seção apresenta esse modelo, com foco na caracterização de cada um de seus

atores e seus respectivos papéis, assim como também abordará as metodologias e sistema informatizado utilizado para acompanhamento dos Programas Estruturadores.

#### **4.1 As Reformas Gerenciais em Minas Gerais (2003 - 2014)**

Na percepção de Bresser-Pereira, conforme entrevista concedida à Leite (2014), alguns estados brasileiros como Espírito Santo, Minas Gerais, Ceará e São Paulo obtiveram avanços substanciais com a implementação de reformas gerenciais inspiradas no modelo de reforma do Estado por ele concebido para o governo federal. No estado de Minas Gerais, as reformas tiveram início no ano de 2003, no mandato do então governador Aécio Neves e duas pessoas exerceram papel chave nesse contexto de acordo com Bresser-Pereira, o então Secretário de Estado de Planejamento e Gestão e posteriormente governador de Estado, Antônio Anastasia e sua Secretária Adjunta e depois Secretária de Planejamento e Gestão, Renata Vilhena.

A reforma implementada em Minas Gerais recebeu a denominação de Choque de Gestão e pode ser dividida em três etapas, também chamadas de gerações, cada uma com quatro anos de duração, o que coincide com a duração dos mandatos de governo. A primeira geração pode ser resumida como o Choque de Gestão propriamente dito, pois objetivava recuperar a capacidade de governar, por meio de políticas de ajustes fiscais. A segunda geração, sintetizada como Estado para Resultados, visava tornar a administração mais eficiente, com foco na geração de resultados para sociedade. Por fim, a terceira geração, compreendida como Gestão para a Cidadania, buscava estabelecer uma nova conformação de funcionamento do Estado, com foco na intersetorialidade e na atuação em redes, com maior envolvimento da sociedade. A Figura 2 resume as principais medidas adotadas em cada uma das fases.

Figura 2 - As três etapas da reforma estadual – Gerações do Choque de Gestão



Fonte: MINAS GERAIS, 2014a (não publicado)<sup>4</sup>.

Para enfrentamento da difícil situação fiscal observada à época, em que se estimava um déficit para 2003 da ordem de 2,4 bilhões, destacam-se, na primeira etapa do Choque de Gestão, a adoção de algumas medidas emergenciais, como fixação de teto remuneratório, renegociação de débitos em leilões, contingenciamento de 20% das despesas financiadas com Recursos do Tesouro e ainda, medidas de revisão da estrutura administrativa que, conforme Marini e Vilhena (2009, p. 76), implicaram na “redução ou fusão de 6 Secretarias de Estado, 59 Superintendências da administração direta ou Diretorias de autarquias e fundações e 388 unidades administrativas de hierarquias inferiores, com a extinção de 1.326 cargos comissionados”. Ainda, quanto ao modelo de gestão de pessoas, foram também extintos o apostilamento, substituídos os benefícios por tempo de serviço por Adicionais de Desempenho, centralizada a folha de pagamento, criada a avaliação de desempenho individual, reestruturadas carreiras estaduais e estabelecido um realinhamento de competências. Para garantir economias nas compras públicas, foi também instituída a obrigatoriedade do pregão e a cotação eletrônica de preços.

A etapa compreendida entre 2003-2006 também contou com algumas medidas para revitalização do planejamento e integração deste com o orçamento, obtendo-se um alinhamento dos instrumentos de planejamento de longo, médio e curto prazo,

<sup>4</sup> Apresentação “Gestão da Estratégia Governamental (padrão)”, elaborada pela Assessoria de Melhoria da Gestão – AMG da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, utilizada como material de apoio a reuniões. 82 slides.

respectivamente Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG e Lei Orçamentária Anual – LOA. A Figura 3 ilustra os componentes de cada um desses instrumentos.

Figura 3 - Alinhamento dos instrumentos de planejamento do Estado de Minas Gerais



Fonte: MINAS GERAIS, 2014a (não publicado).

Vilhena *et al* (2006) ainda chamam atenção para outras inovações gerenciais adotadas na primeira fase da reforma. Ao final do ano de 2003, foi implantado um escritório de gestão de projetos na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG denominado programa Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado – GERAES, com o intuito de monitorar os Projetos Estruturadores, a carteira de projetos entendida como prioritária para o alcance da visão de futuro delineada para Minas Gerais. Com vistas a se avançar para um novo modelo de gestão de Estado orientado ao alcance de resultados e estabelecer um maior alinhamento organizacional, instituiu-se a celebração de termos de parcerias com as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, Parcerias Público-Privadas – PPP com o setor privado e de contratos de gestão com os órgãos do Poder Executivo, por meio do sistema de contratualização de resultados denominado Acordo de Resultados – AR.

Já a segunda geração do Choque de Gestão, ocorrida entre 2007-2010, tinha como meta, na visão de Campos (2008), a consolidação do processo de transformação em

curso, adicionando à responsabilidade fiscal, as responsabilidades social e de gestão, o que implica no comprometimento com a geração de resultados e prestação de contas à sociedade. Nesse período, foi revisada a estratégia de longo prazo do governo, definindo-se uma estratégia de intervenção do Estado em 11 áreas de resultado consideradas prioritárias, nas quais seriam concentrados maiores esforços.

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.

Outra inovação da segunda fase do Choque de Gestão foi a implantação do modelo de Acordo de Resultados em duas etapas. Conforme esquematizado na Figura 4, na primeira etapa deste instrumento, a partir da estratégia de longo prazo do governo explicitada no PMDI, são pactuadas, entre o governador e as secretarias e entidades, metas a serem alcançadas visando à materialização da visão estratégica, ou seja, a entrega de resultados de impacto para a sociedade. Na segunda etapa do AR, as metas dos sistemas operacionais são desdobradas em metas por equipes de trabalho de cada órgão, de forma a definir claramente a contribuição esperada de cada equipe no alcance das metas globais. Esse modelo de pactuação em duas etapas visa a permitir, dessa forma, a avaliação simultânea da efetividade das políticas públicas para os cidadãos e da qualidade do trabalho de cada equipe de servidores públicos (MINAS GERAIS, 2014g).

Figura 4 - A contratualização de resultados em Minas Gerais – A estratégia instrumentalizada em Acordos de Resultados



Fonte: MINAS GERAIS, 2014a (não publicado).

Nesse momento, foram também revistas as regras para concessão do incentivo de remuneração variável atrelado ao Acordo Resultados, o denominado Prêmio de Produtividade. Anteriormente condicionado à economia de despesas correntes ou ao aumento da arrecadação própria dos órgãos e entidades signatárias, o prêmio passou a ser dependente do resultado de cada equipe, mas atrelado também ao resultado satisfatório do Sistema Operacional no qual a equipe se insere (MINAS GERAIS, 2014g).

Por fim, foi também observado nesse período 2007-2010, um movimento inicialmente espontâneo, apenas em alguns órgãos da Administração Pública estadual, de criação de escritórios setoriais para apoio na gestão estratégica. Nesse primeiro momento, não houve participação do escritório central de projetos. 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.

Em 2009, por intermédio da Resolução SEPLAG n. 35 de 2009, intentou-se a formalização das chamadas Equipes de Apoio à Gestão Estratégica – EAGEs nos órgãos e entidades, com as funções de implementar e conduzir a gestão estratégica setorial, fornecer suporte à alta direção e às equipes de trabalho que pactuavam metas no Acordo de Resultados. No entanto, essa formalização não foi suficiente para constituição pelos órgãos de

uma equipe dedicada à gestão estratégica e, na prática, a atuação dos servidores designados para constituir a EAGE foi bastante tímida, carecendo de maior poder e força organizacional para exercer as atividades para as quais foram criadas.

A terceira etapa da reforma estadual, ocorrida entre 2011-2014, por sua vez, visava a adoção do conceito de Estado em Rede em Minas Gerais, o que pressupõe uma nova forma de governança, com maior intersectorialidade na atuação intra-governamental, bem como maior articulação entre o Estado e as demais esferas da Administração Pública e entre o Estado e a sociedade civil. Para Marini e Vilhena (2009), o modelo em rede é adotado em resposta aos desafios já observados no contexto da segunda geração do Choque de Gestão, em que se vislumbrou a importância de integrar a sociedade ao projeto de reforma do governo, conforme evidenciado abaixo.

[o desafio é] fazer do projeto um projeto da sociedade, e para isso é necessário criar mecanismos de comprometimento da sociedade com o novo paradigma, visando aumentar a sua legitimidade. Implica em pensar em mecanismos de diálogo com a sociedade, prestação de contas, transparência, controle social, etc. Como exemplos, podem ser citadas as seguintes iniciativas: ampliar comissões de acompanhamento e avaliação dos Acordos de Resultados e Termos de Parceria com participação de segmentos da sociedade. (MARINI; VILHENA, 2009, p. 71)

Para incorporar essa nova visão do estado em redes, foi revisado, em 2011, o instrumento de planejamento de longo prazo do governo, o PMDI, que culminou na elaboração de um novo mapa estratégico, representado na Figura 5, consubstanciando o funcionamento do estado por meio de 11 Redes de Desenvolvimento Integrado.

Figura 5 - Mapa Estratégico de Minas Gerais – PMDI 2011-2030



Fonte: MINAS GERAIS, 2011c, p. 45.

Como explicitado em Minas Gerais (2014c, p. 10),

As Redes têm o objetivo de proporcionar um comportamento cooperativo e integrado entre agentes e instituições em torno de grandes escolhas para o futuro de Minas, de acordo com a capacidade de integração das ações de Governo e de agregação de valor para a sociedade.

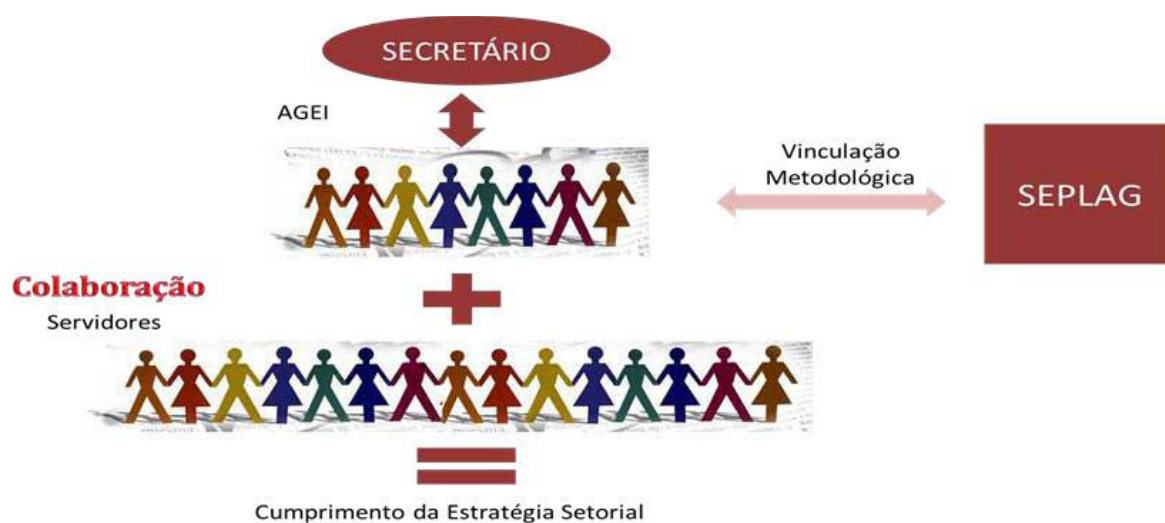
Adicionalmente, à criação das Redes de Desenvolvimento Integrado ilustradas no Mapa Estratégico, a Lei Delegada n. 180, de janeiro de 2011, previu a utilização de alguns instrumentos no modelo transversal em rede, como Comitês Temáticos, Fóruns Especializados, Conferências Participativas de Políticas Públicas, Audiências e Consulta Públicas, Conselhos de Políticas Setoriais, Portais Institucionais, Agenda de Melhorias, Câmaras Multisetoriais, Unidades Administrativas Regionais e outros instrumentos correlatos (MINAS GERAIS, 2011b).

Essa mesma Lei Delegada n. 180, em seu Art. 84, criou as estruturas denominadas Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação – AGEI dentro das Secretarias de Estado de Minas Gerais, que podem ser entendidas como escritórios setoriais de gestão da

estratégia governamental, responsáveis por implementar e conduzir a gestão estratégica, dar suporte às equipes internas em questões prioritárias e ser a interface entre essas equipes e o Secretário de Estado (MINAS GERAIS, 2011b).

O § 3º do Art. 212 dessa mesma legislação estabelece, ainda, que essas unidades são subordinadas tecnicamente<sup>5</sup> à Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental – SUGES da SEPLAG. Por conseguinte, são estruturas que detêm dupla subordinação, à SEPLAG e ao Secretário da pasta específica. O Decreto n. 45.537 de 2011, encarregou-se, ainda, de prever uma estrutura de cargos de destinação exclusiva para as AGEI, de acordo com o porte da Secretaria em que se encontra, podendo ser caracterizadas como de pequeno, médio ou grande porte. A Figura 6 resume a lógica de funcionamento dessa estrutura (MINAS GERAIS, 2011b; MINAS GERAIS, 2011a).

Figura 6 - Lógica de atuação das Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação – AGEI



Fonte: MINAS GERAIS, 2013a (não publicado)<sup>6</sup>.

Pode-se visualizar que essa trajetória de reformas adotada por Minas Gerais seguiu a lógica internacional de evolução das reformas, conforme apontado por Bresser-Pereira (1996). Este autor já mencionava que a primeira fase de muitas reformas volta-se para

<sup>5</sup> A subordinação técnica pode ser entendida como uma relação hierárquica de um órgão com outro independentemente da existência de relação de subordinação hierárquica e se consubstancia através de obediência à normalização e orientações técnicas da unidade central.

<sup>6</sup> Apresentação “Estrutura de Gestão da Estratégia (Contextualização Choque de Gestão)”, elaborada pela Assessoria de Melhoria da Gestão – AMG da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, utilizada como material de apoio a reuniões. 23 slides.

redução de gastos e corte do funcionalismo, o que pode ser visualizado nas medidas implementadas na primeira geração do Choque de Gestão. Seguindo na concepção de Bresser-Pereira (1996), em médio prazo, os objetivos das reformas passam a ser o incremento da eficiência e a adoção de uma orientação gerencial, o que pode ser visualizado na segunda etapa da reforma. Por fim, as últimas tendências de reformas apontam para um modelo de atuação estatal em redes, o que se preconiza com a terceira geração do Choque de Gestão.

No entanto, percebe-se um agravamento na situação fiscal do Estado de Minas Gerais, principalmente nos últimos dois anos do mandato Anastasia / Pinto Coelho, 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.

#### **4.2 O Modelo de Gestão da Estratégia do Estado de Minas Gerais**

Em consonância com a ideia de Chandler (1962) de que a estrutura de uma organização segue a estratégia adotada, entendendo-se a estratégia como a determinação de metas e objetivos de longo prazo e consequente aplicação de linhas de ação e recursos para o alcance desses objetivos e a estrutura como a organização estabelecida para administrar as atividades que surgem da adoção da estratégia, é estabelecido em Minas Gerais um modelo para gestão e monitoramento da estratégia governamental. Esse modelo, a seguir descrito, é formado por um conjunto de atores, arranjos organizacionais e instrumentos de coordenação e controle. A descrição que se segue baseia-se em relatos de fontes oficiais do governo, obtidos por meio da análise de dados secundários.

A estratégia de longo prazo delineada para o Estado de Minas Gerais por meio do PMDI e estruturada em Redes de Desenvolvimento Integrado se traduz em um portfólio de Programas, desmembrados em Estruturadores, Associados e Especiais. Dentre esses Programas, se destacam os Estruturadores, entendidos como as iniciativas prioritárias para o governo e com potencial para o alcance dos objetivos estratégicos e resultados finalísticos da Rede de Desenvolvimento Integrado a que se articulam. Os Programas Estruturadores se desdobram, por sua vez, em projetos e processos estratégicos, sendo os primeiros desmembrados em subprojetos, formados por um conjunto de metas e marcos e os segundos

em subprocessos e planos de melhoria ao processo. A Figura 7 representa essa lógica de desdobramento da estratégia em Programas, projetos e processos estratégicos.

Figura 7 - O desdobramento da estratégia em Programas Estruturadores, projetos e processos estratégicos



Fonte: MINAS GERAIS, [2014] (não publicado)<sup>7</sup>.

O conceito de Programa Estruturador remete à coordenação e sinergia entre suas partes constituintes, os projetos e processos estratégicos, para gerar resultados e obter benefícios que não seriam atingidos caso os projetos e processos que o constituem fossem geridos individualmente (MINAS GERAIS (2014c)).

Já a definição de um projeto estratégico se assemelha àquela inserida no guia Project Management Body of Knowledge – PMBOK. O projeto é um empreendimento único, singular, com início e fim determinados, que mobiliza recursos e competências para realizar entregas específicas. O foco do projeto estratégico é a entrega do bem ou serviço que ele se propõe a realizar dentro dos parâmetros de prazo, qualidade, custo e escopo. O processo estratégico, por sua vez, apresenta conceito análogo ao de processos em geral, é constituído por um conjunto de atividades recorrentes, estruturadas e delineadas para produzir um bem ou serviço específico para um cliente/usuário específico (MINAS GERAIS, 2014d; MINAS GERAIS 2014e). Ou seja, é, na visão de Paim *et al* (2009), um fluxo que se repete em ciclos

<sup>7</sup> Apresentação “Construção e estrutura do PMDI 2011-2030”, elaborada pelo Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional – NCGERAES da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, utilizada como material de apoio a reuniões. 28 slides.

ao longo do tempo para produção de um determinado bem ou serviço para o público-alvo definido.

O esquema exposto pela Figura 8 esclarece o funcionamento da cadeia estratégica de resultados do Estado de Minas Gerais, desde a entrega dos bens e serviços pelos projetos e processos estratégicos, perpassando pelas transformações empreendidas no âmbito dos Programas, que já se refletem em resultados para seus respectivos públicos-alvo, até o alcance dos objetivos, metas e indicadores previstos para a Rede de Desenvolvimento Integrado do PMDI com a execução do conjunto de Programas Estruturadores que a integram.

Figura 8 - Alinhamento dos projetos e processos estratégicos à estratégia de longo prazo – Cadeia de entregas e resultados



Fonte: MINAS GERAIS, [2014] (não publicado).

No sentido de introduzir uma preocupação com a geração de resultados, orientando a ação do governo para a resolução de problemas da sociedade, a elaboração dos Programas Estruturadores ocorre, de acordo com o Manual de Estruturação, Gerenciamento, Monitoramento e Avaliação de Programas Estruturadores, Projetos e Processos Estratégicos, a partir das próprias demandas dos cidadãos, acarretando na formulação de Programas multissetoriais, em detrimento das iniciativas tipicamente setoriais tão comuns nos cenários governamentais. Para que isso seja possível, é necessário que a identificação dos Programas ocorra depois da definição do ciclo de planejamento, que é o momento em que a visão de futuro e as estratégias a serem alcançadas estão claras. Somente após a identificação dos

resultados que se busca alcançar e dos objetivos do programa, que devem ser definidos os projetos e processos estratégicos que o compõem, que serão capazes de possibilitar o alcance dos objetivos e resultados almejados. A Figura 9 demonstra esse processo de vinculação estratégica partindo-se do público alvo a ser atingido e ilustra a direção a ser seguida durante a etapa de planejamento dos Programas, bem como a que deve ser adotada durante a execução do mesmo (MINAS GERAIS, 2014c).

Figura 9 - Sequência de planejamento e execução dos Programas Estruturadores



Fonte: MINAS GERAIS, 2014c, p. 16.

Não se pretende nesse estudo avaliar a vinculação estratégica dos programas ao público-alvo nem dos projetos e processos estratégicos ao respectivo programa. Nesse sentido, para a análise de resultados empreendida na próxima seção do estudo, a fase de planejamento dos Programas, projetos e processos são tratadas como dadas e são analisadas as etapas de execução e monitoramento do Programa Estruturador e projeto estratégico selecionados.

Ainda, cabe destacar a distinção entre gerenciamento e monitoramento das ações da carteira estratégica. O gerenciamento objetiva transformar intenções planejadas e pactuadas em resultados visíveis. No caso dos Programas, equivale a produzir os resultados planejados para o seu público-alvo. Enquanto que o gerenciamento dos Programas deve focar nas interdependências entre os projetos e processos que o compõem para garantir integração,

sinergia e aprendizado, o gerenciamento dos projetos deve primar pela entrega dos bens ou serviços negociados, observando-se principalmente os parâmetros de escopo, tempo, custo e qualidade e, por sua vez, o gerenciamento dos processos deve visar à coordenação dos vários fatores, internos e externos, que influenciam a execução dos processos no dia-a-dia, primando-se pela garantia da eficiência do processo e pela melhoria contínua. Para garantir o adequado gerenciamento da carteira estratégica, cada Programa, projeto e processo estratégico do Estado de Minas Gerais possui um gerente, que deve se dedicar à sua gestão (MINAS GERAIS, 2014c).

Já o monitoramento é entendido como um processo contínuo e simultâneo ao gerenciamento, que tem como finalidade provocar as tomadas de decisões necessárias para superar os gargalos e obstáculos observados durante a execução dos Programas, de maneira a garantir que os resultados planejados sejam alcançados. Logo, enquanto o foco do gerenciamento deve ser a obtenção de resultados, o do monitoramento deve ser garantir que sejam tomadas decisões assertivas para que se consigam desviar dos problemas que possam comprometer a evolução do programa (MINAS GERAIS, 2014c).

Tendo em vista que os Programas Estruturadores são entendidos como o desdobramento da estratégia prioritária para o Estado de Minas Gerais, estabeleceu-se uma rede de monitoramento específica para a carteira estratégica, formada por dois atores, i) o Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional – NCGERAES, escritório central de projetos vinculado à estrutura da SUGES/ SEPLAG e ii) as Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação – AGEI, escritórios setoriais de gestão estratégica, sendo um por Sistema Operacional e alocados na estrutura das Secretarias 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.

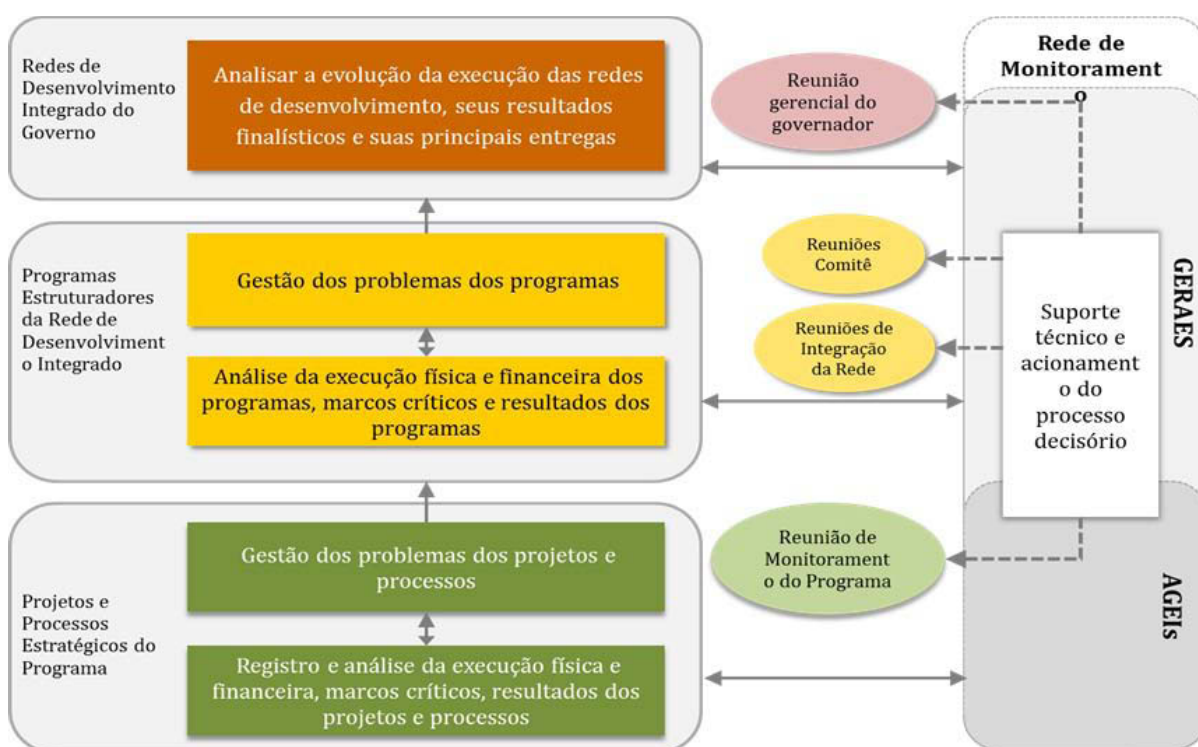
Para garantir o monitoramento tempestivo e a existência de instâncias para as tomadas de decisões necessárias no que se refere à execução da carteira estratégica, foram institucionalizadas duas instâncias principais de monitoramento ou rotinas de controle: i) as reuniões mensais de *Status Report* dos Programas Estruturadores ou dos projetos e processos estratégicos e ii) as reuniões bimestrais de Comitês de Resultados<sup>8</sup> dos Sistemas

---

<sup>8</sup>A periodicidade definida para as reuniões de Comitês de Resultados é bimestral, no entanto verificou-se que, em alguns momentos, sua realização se vincula a incidência de problemas que a justifiquem ou à discricionariedade da alta gestão da SEPLAG de realizá-la.

Operacionais. Além dessas instâncias, há previsão no modelo delineado para a gestão da estratégia, representado pela Figura 10, de Reuniões de Integração da Rede e Reunião Gerencial do Governador, com periodicidade flexível. No âmbito dos Sistemas Operacionais ou das Secretarias de Estado, é também comum a realização de reuniões gerenciais para monitoramento das metas e indicadores previstos nos Acordos de Resultados dos órgãos e entidades.

Figura 10 - Níveis de monitoramento e reuniões institucionalizadas



Fonte: MINAS GERAIS, 2014b (não publicado)<sup>9</sup>.

As reuniões mensais de *Status Report*<sup>10</sup>, realizadas junto aos órgãos e entidades, que podem ter os Programas Estruturadores como nível de agregação ou serem

<sup>9</sup> Apresentação “Gestão de Processos Estratégicos”, elaborada pela Assessoria de Melhoria da Gestão – AMG da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, utilizada como material de apoio a reuniões. 36 slides.

<sup>10</sup> Nos anos de 2012 e 2013, a reunião de *Status Report*, conduzida pelo NCGERAES, tinha como nível de agregação os Programas Estruturadores e cabia à AGEI a realização de uma reunião por projeto e processo estratégico, prévia a esta, denominada *Pré-Status*, para levantar as informações pertinentes às entregas dos projetos e processos e alimentar a ferramenta de monitoramento da estratégia. No ano de 2014, com vistas à simplificação do modelo e redução das instâncias de monitoramento, optou-se por extinguir as reuniões de *Pré-Status* e fazer apenas uma reunião por mês para cada Projeto e Processo, o *Status Report*, conduzido pelo NCGERAES e com a participação do gerente do programa. No entanto, dependendo-se da especificidade do órgão ou Sistema Operacional, foram permitidas adaptações a esse padrão de *Status Report* por projeto e

efetuadas por projeto e processo estratégico, são conduzidas pelo NCGERAES e contam com a participação dos gerentes de Programa, projetos e processos estratégicos e AGEI do Sistema Operacional. Podem também contar com a presença da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças – SPGF do órgão, assessores dos gerentes e demais membros da equipe de execução dos Programas, projetos e processos, quando necessário.

O objetivo dessa instância é a qualificação das informações referentes à execução dos projetos e processos estratégicos na ferramenta utilizada, *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*, o que inclui 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.

As reuniões bimestrais de Comitê de Resultados são preparadas pelo NCGERAES e apresentam o Sistema Operacional como nível de agregação. São convidados obrigatórios o Secretário de Planejamento e Gestão, como representante do governador, o Secretário da pasta, os Gerentes de Programa do órgão que terão pauta apresentada, o Subsecretário de Gestão da Estratégia Governamental, o NCGERAES e a AGEI do Sistema Operacional. Tendo em vista que os convidados para a reunião podem variar de acordo com a pauta selecionada, para cada reunião é validada uma lista de convidados e encaminhado um convite específico pela Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental – SUGES da SEPLAG. A reunião objetiva apresentar, de forma macro, os resultados dos Programas, com foco na gestão dos problemas observados durante sua execução que demandam a interveniência da alta liderança da pasta ou da própria SEPLAG. O principal produto das reuniões de Comitê de Resultados são planos de ação para resolução de problemas estratégicos, que são consolidados pelo NCGERAES ao final da reunião, contendo responsável e prazo por ação para que posteriormente possam ser monitorados (MINAS GERAIS, 2014h).

A reunião gerencial do governador não é propriamente uma reunião de monitoramento, podendo ser visualizada uma reunião para apresentação dos resultados de

---

processo, mantendo-se a reunião por Programa ou realizando-se os Status de projeto e processo sem a participação do gerente do Programa.

forma ainda mais macro, por Rede de Desenvolvimento Integrado, tendo como foco sua evolução, entregas principais e resultados finalísticos atingidos. A SUGES, notadamente o NCGERAES, são responsáveis pela coleta das informações estratégicas junto aos órgãos e pela organização do formato da apresentação, ficando a condução da reunião a cargo do próprio governador de Estado.

Quanto as Reuniões de Integração da Rede, pode-se mencionar que não foi uma instância explorada pelo último governo. As iniciativas da Câmara Multissetorial<sup>11</sup> ou dos *petit-Comitês*<sup>12</sup>, parte do então projeto Governança em Rede, não ocorreram nas periodicidades definidas e acabaram não se institucionalizando.

Por fim, quanto as reuniões gerenciais dos Sistemas Operacionais, embora tenha havido esforço da SEPLAG para que se institucionalizassem, mediante até mesmo pactuação de reuniões mensais no plano de trabalho das AGEI, não há um formato padrão difundido em todo Estado. Portanto, alguns Sistemas Operacionais a realizam, outros não, algumas pastas as fazem, mas no nível de agregação órgão ou entidade. No entanto, tendo em vista que o intuito dessa reunião seria garantir o alinhamento do Sistema Operacional e monitorar as metas pactuadas em seus Acordos de Resultados, cada órgão ou entidade tinha liberdade para definir o formato de reunião utilizado e a periodicidade adotada.

#### 4.2.1 Os Atores e seus Papéis no Modelo

O modelo de gestão da estratégia de Minas Gerais conta com dois conjuntos de atores, os da linha gerencial e os facilitadores. A linha gerencial, que tem como foco as entregas, é constituída pelo Governador, Secretários de Estado, Gerentes de Programa, projetos e processos estratégicos. Já o NCGERAES e a AGEI formam os facilitadores, que apresentam como foco o apoio à solução de problemas. Essa subseção descreve as atribuições e papéis esperados de cada um desses atores.

---

<sup>11</sup> A Câmara Multissetorial seria uma reunião de Integração de Redes, em que participariam todos os Secretários Adjuntos das pastas do governo com o objetivo de, a partir das demandas e problemas regionais levantados nas reuniões de Comitês e Fóruns Regionais, discutir e apontar soluções passíveis de implementação pelo governo. Essa seria uma instância intermediária entre os Comitês Regionais e o Comitê Estratégico, do governador e Secretários de Estados.

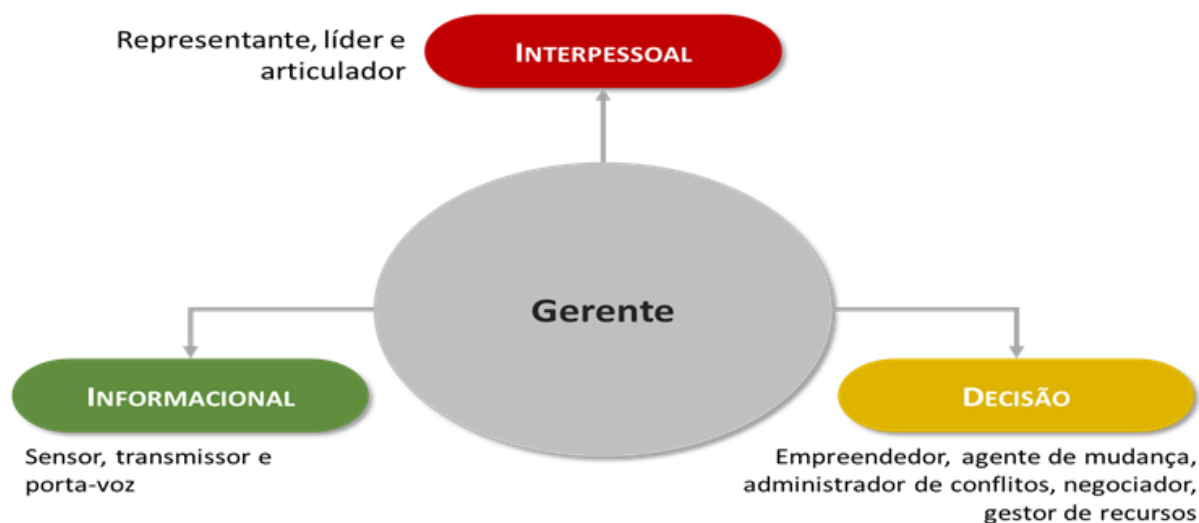
<sup>12</sup> Os *petit-Comitês* seriam uma espécie de pequenos Comitês, que contariam com a participação de atores de algumas redes selecionadas, com o intuito de solucionar problemas específicos identificados, mas que demandassem a articulação entre duas ou poucas Redes de Desenvolvimento Integrado.

O Governador e os Secretários de Estado constituem o nível estratégico do Estado de Minas Gerais, sendo os atores responsáveis pela definição das políticas públicas, pela priorização das iniciativas que comporão a carteira dos Programas Estruturadores e pelas tomadas de decisões estratégicas, sempre que necessário.

Os gerentes de Programa, projetos e processos são, por sua vez, os responsáveis pela execução propriamente dita, devendo agir em prol da integração das unidades internas, externas e do público-alvo para “fazer acontecer”. Conforme ilustrado na Figura 11, o gerente desempenha três tipos de papéis no exercício de sua função, que requerem por sua vez diferentes habilidades.

No que se refere ao papel interpessoal, é esperado que o mesmo atue como representante, líder e articulador; ele deve ser um facilitador na organização que atua, um interlocutor com o ambiente externo ao Programa, projeto ou processo, deve coordenar e motivar sua equipe e construir uma rede de relacionamento interna e externa. Quanto ao papel informacional, o gerente deve ser o sensor, o transmissor e o porta-voz; ele deve receber as informações de sua rede de relacionamento externa e se comunicar com os superiores, público-alvo, colaboradores e parceiros, prezando sempre pela disseminação de informações, transmissão de valores, normas e políticas. Por fim, quanto ao papel decisão, é esperado que o gerente atue como empreendedor, agente de mudança, administrador de conflitos, negociador e gestor de recursos; por conseguinte, ele deve sempre buscar novas ideias e oportunidades, administrar as pressões que surgirem, construir consensos, tomar as decisões tempestivamente, definir a alocação de recursos e supervisionar sua execução (MINAS GERAIS, 2014c).

Figura 11 - Papéis e habilidades para a função de gerente



Fonte: MINAS GERAIS, 2013b (não publicado)<sup>13</sup>.

Os diferentes tipos de gerentes, Programa, projeto e processo, apresentam também distintos papéis e atribuições, que merecem ser especificados. No que se refere aos gerentes de Programa, podem ser apontadas como principais atribuições: assegurar a integração dos projetos e processos estratégicos, de modo a garantir o alcance dos resultados do Programa e o correto nível de investimento em cada projeto e processo; coordenar e integrar esforços; atuar como facilitador na execução dos projetos, na gestão do dia a dia e nos planos de melhoria dos processos, monitorar o alcance dos resultados e atuar na solução dos problemas ou restrições sistêmicas no âmbito do Programa; articular diferentes instâncias setoriais para que os objetivos e resultados planejados sejam atingidos; avaliar os riscos e identificar restrições para implementação do Programa, propondo medidas preventivas e corretivas (MINAS GERAIS, 2014c).

Embora possa se considerar que as atividades do gerente de projeto estratégico sofram variações consideráveis de acordo com a fase em que o projeto se encontra, complexidade do arranjo que lhe fornece suporte, modelo de organização do órgão executor e fontes de financiamento utilizadas, podem ser identificados como principais papéis dos gerentes de projeto: planejar e estruturar o projeto, definir os responsáveis por subprojetos ou ações, articular-se com todos os atores envolvidos, integrando competências e associando recursos; apoiar e orientar cada um dos responsáveis pelos subprojetos ou ações, com vistas a cumprir as metas, eliminar problemas e verificar a qualidade dos produtos entregues;

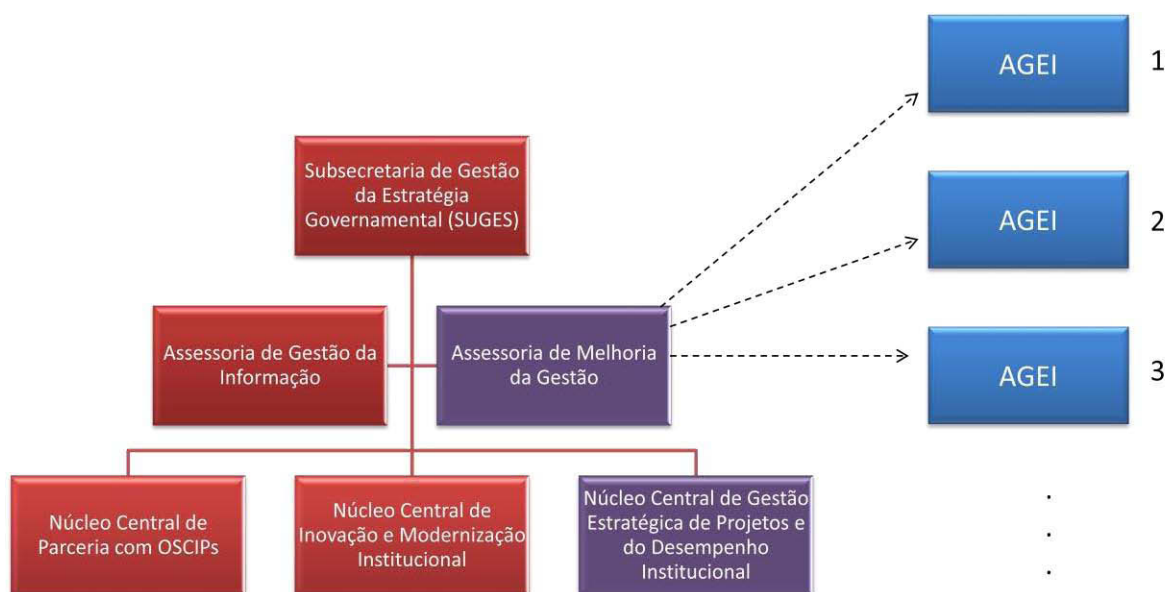
<sup>13</sup> Apresentação “Estrutura de Gestão da Estratégia MG”, elaborada pela Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental, utilizada como material de apoio a reuniões. 47 slides.

coordenar, integrar e motivar a equipe do projeto; avaliar riscos e identificar restrições à implantação do projeto, propondo medidas preventivas e corretivas; realizar reuniões sistemáticas de monitoramento do projeto com os responsáveis pela execução das ações, gerir as partes interessadas no projeto; atualizar as informações de execução do projeto na ferramenta de monitoramento do Estado, *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental* (MINAS GERAIS, 2014d).

As atribuições do gerente de processo estratégico, por sua vez, podem ser entendidas por meio de dois eixos principais de atuação, a gestão e coordenação do dia a dia ou da rotina do processo e a condução de melhorias ao processo, que não devem concorrer, mas se complementar. No papel de gestor do dia a dia, o gerente de processo tem como atribuições principais: planejar a execução do processo e a divisão racional de atividades entre a equipe envolvida em sua execução; definir indicadores e negociar metas de desempenho para o monitoramento dos processos no dia a dia; definir e coordenar ações de rotina e planos de contingência para corrigir tendências de anomalias no desempenho do processo; identificar necessidade e efetivar treinamentos aos participantes do processo; apoiar a identificação de oportunidades de melhoria nos processos e prover suporte às ações de melhoria. E, no que se refere ao papel de condução de melhorias ao processo, as principais atribuições dos gerentes de processos são: estruturar planos de melhoria de processos; assessorar o grupo envolvido nos planos de melhoria em aspectos técnicos, de inovação e de comportamento e apoiar o treinamento de equipes para desenvolvimento e implantação de melhorias; facilitar a execução dos planos de melhoria; apoiar a comunicação dos resultados das melhorias implementadas e garantir a aderência das mudanças previstas no plano de melhoria aos regulamentos e normas. Além disso, é função do gerente de processo atualizar as informações de execução do processo na ferramenta de monitoramento do Estado, *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental* (MINAS GERAIS, 2014e).

As unidades organizacionais que podem ser entendidas como facilitadoras no âmbito do modelo de gestão da estratégia estadual, NCGERAES e AGEI, se vinculam à estrutura da SUGES/ SEPLAG, conforme ilustrado no organograma da Figura 12.

Figura 12 - Estrutura organizacional da Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental – SUGES



Fonte: MINAS GERAIS, 2013b (não publicado).

O NCGERAES se vincula hierarquicamente à SUGES, sendo um de seus três Núcleos, todos com *status* de Superintendências. Já as AGEI, conforme mencionado anteriormente, se vinculam tecnicamente à SUGES; na SUGES, a Assessoria de Melhoria da Gestão – AMG é a unidade organizacional responsável pela coordenação técnica e desenvolvimento desses escritórios setoriais.

A atuação do NCGERAES foi significativamente ampliada desde sua criação, no ano de 2003, para atuar enquanto um escritório de projetos. Foram incorporadas a essa estrutura até 2013, duas outras unidades organizacionais então pertencentes à SEPLAG: a denominada i) Diretoria Central de Modernização da Gestão – DCMG, que era responsável pelo Acordo de Resultados e a ii) Diretoria Central de Políticas de Otimização de Processos – DCPOP, anteriormente encarregada de definir metodologias e realizar capacitações referentes à gestão de processos no Estado e redesenhar processos finalísticos e das áreas-meio dos órgãos estaduais.

Logo, a estrutura do NCGERAES passou a ser responsável por exercer a coordenação central de três áreas temáticas, a gestão de projetos, a política de contratualização de resultados (Acordo de Resultados) e a gestão de processos. Essas mudanças se refletiram na estrutura organizacional do Núcleo, com a criação de três

escritórios centrais vinculados ao gestor do Núcleo, 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.

As principais atribuições do NCGERAES podem ser resumidas no planejamento e monitoramento da execução dos Programas Estruturadores, projetos e processos estratégicos, por meio da condução de reuniões mensais de *Status Report* e organização dos Comitês de Resultados; gestão do planejamento e orçamento dos projetos e processos, incluindo aprovação de cotas e controle orçamentário; pactuação e acompanhamento dos Acordos de Resultados de 1ª etapa de todos os Sistemas Operacionais do Estado de Minas Gerais, avaliação dos Acordos de Resultados de 1ª e 2ª etapas dos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais, com auxílio da AGEI. Além disso, essa estrutura também é visualizada pela alta gestão do governo como um núcleo estratégico de informações, sendo constantemente demandada para levantamento, confirmação e consolidação de informações da carteira estratégica.

Já no que se refere às atribuições da AGEI, tendo em vista que a estrutura possui dupla subordinação, ao Secretário da pasta e à SEPLAG, os papéis podem ser pensados em função de cada um dos públicos-alvo que a estrutura atende, conforme ilustrado na Figura 13. Com vistas a atender a Alta-Liderança do órgão (Secretários e subsecretários), a AGEI deve possibilitar a gestão da estratégia setorial, melhorando a qualidade das informações para tomada de decisão estratégica; com o intuito de atender a área meio do Sistema Operacional, a AGEI deve ser um facilitador e promover a interlocução destas com as áreas finalísticas, atuando inclusive em melhorias de processos quando necessário; com o objetivo de atender os gerentes, a AGEI deve ser um apoio durante as etapas de planejamento e execução dos Programas, projetos e processos; e com vistas a atender a SEPLAG, ela deve apoiar no desdobramento da estratégia governamental para o âmbito setorial e conduzir a gestão estratégica setorial.

Figura 13 - Múltiplos papéis das Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação – AGEI



Fonte: MINAS GERAIS, 2013a (não publicado).

Quanto as atribuições especificamente acordadas com as AGEI, pela SUGES/SEPLAG, para o ano de 2014, estavam a preparação e participação nas audiências públicas de planejamento do PPAG, o apoio no planejamento e detalhamento dos projetos estratégicos, conforme orientação do NCGERAES, a identificação de gargalos e proposição de planos de melhoria para os processos estratégicos, a participação obrigatória dos Assessores-Chefes nas audiências públicas de monitoramento do PPAG, nas reuniões de *Status Report* e nos Comitês de Resultados, o apoio aos gerentes de projetos e processos na execução e facilitação das iniciativas e na gestão do dia a dia, a garantia da qualidade e atualização das informações sobre a execução dos projetos e processos estratégicos na ferramenta de monitoramento e a condução da modernização administrativa no Sistema Operacional.

Embora formalmente não façam parte do modelo de gestão da estratégia estadual, dois outros arranjos organizacionais exercem significativa influência na execução dos Programas, projetos e processos que dependem de recursos alocados em Operações de Crédito<sup>14</sup>, a Coordenadoria de Execução das Operações de Crédito – CEOC, vinculada

<sup>14</sup> As principais operações de crédito em execução, no ano de 2014, no Estado de Minas Gerais foram firmadas junto ao Banco do Brasil - BB e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES. Para cada

diretamente ao gabinete da SEPLAG e a Assessoria de Coordenação de Investimentos, vinculada à Governadoria.

A CEOC possui como principais atribuições negociar a contratação de operações de crédito junto aos bancos financiadores, consolidar a documentação exigida pelas instituiçõesadoras para firmar os contratos de operações de crédito, acompanhar as operações de crédito firmadas pelo Estado de Minas Gerais, inclusive no que se refere à execução orçamentária e financeira dos recursos<sup>15</sup>, coletar junto aos órgãos a documentação necessária para prestação de contas dos recursos executados em operações de crédito, prestar contas dos recursos executados via operação de crédito aos bancos financiadores na periodicidade e formato definido nos contratos de operações de crédito.

Já a Assessoria de Coordenação de Investimentos resulta da estrutura Secretaria Extraordinária de Coordenação de Investimentos – SECOI, criada em 2012, pelo então governador Antônio Anastasia. Ao início de 2014, foi extinta essa Secretaria Extraordinária e suas atividades foram absorvidas pela Governadoria, mediante a criação da Assessoria de Coordenação de Investimentos. A missão desse arranjo organizacional é coordenar os investimentos de todas as pastas do governo, articular os atores de diferentes áreas do governador e buscar soluções para que a execução das operações de crédito ocorram de forma mais ágil e eficiente. A Assessoria também exerceu até 2014, o papel de renegociar as intervenções que seriam alocadas em operações de créditos, de acordo com as demandas consideradas prioritárias para o governo.

Pode-se notar que essas duas estruturas possuem um viés de atuação notadamente diferente, enquanto a CEOC possui uma orientação mais técnica, a Assessoria de Coordenação de Investimentos se volta para a articulação política e para as definições de prioridade na alocação de recursos. No entanto, tendo em vista que as atividades exercidas

---

carteira de operação de crédito, o Estado de Minas Gerais assina um contrato com os bancos financiadores, que possuem regras específicas quanto ao tipo de intervenção que pode ser financiada por aquela carteira, bem como regulamentam a forma pela qual podem ser efetuados remanejamentos de recursos entre as intervenções alocadas no financiamento ou a inclusão de novos objetos, quando possível. Tendo em vista o elevado comprometimento dos recursos do Tesouro com as despesas de pessoal, custeio da máquina pública e recursos constitucionalmente reservados para áreas específicas, a maior parte dos investimentos efetuados pelo Estado nos últimos anos ocorreram via operações de crédito.

<sup>15</sup> Antes da liberação das cotas orçamentárias e financeiras, todas as solicitações de recursos referentes à fonte 25 (Operações de Crédito), passam pela avaliação da CEOC, um processo em que é conferido, no caso da liberação de orçamento, a adequação dos valores solicitados aos montantes alocados nas carteiras de operações de créditos e a conformidade da documentação referente a despesa a ser executada e, para a liberação da cota financeira, a realização prévia da liquidação da despesa.

pelos dois arranjos organizacionais estão nitidamente relacionadas, é esperada uma atuação articulada.

#### 4.2.2 O Acompanhamento da Execução dos Projetos e Processos Estratégicos no *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*

O *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*, que pode ser entendido como um instrumento de coordenação e controle, foi construído com o objetivo de centralizar as informações relacionadas ao planejamento, execução, monitoramento e revisão da estratégia governamental do Estado de Minas Gerais em uma única ferramenta. Esse sistema, de acesso restrito às equipes da linha de execução e facilitadores do modelo de gestão da estratégia, é acessado pelo navegador Internet Explorer e tem uma solução integrada, o *Project Web Application – PWA*, que torna possível a visualização e edição de cronogramas de projetos e de planos de melhoria de processos construídos no programa *Project Professional*.

O modelo vigente para a gestão da estratégia no Estado de Minas Gerais atribui aos gerentes de projetos e processos estratégicos a responsabilidade de manter o sistema constantemente atualizado, refletindo-se a execução da carteira estratégica. A AGEI deve garantir a qualidade das informações inseridas no sistema e auxiliar as equipes de execução em seu preenchimento, sempre que necessário. Nas reuniões de *Status Report* dos projetos e processos estratégicos, conduzidas pelo NCGERAES, o monitoramento é efetuado por meio da verificação das informações inseridas no sistema e, caso necessário, são qualificadas informações, preenchidos formulários ou inseridos planos de ação.

No que se refere aos projetos estratégicos, o sistema foi construído em consonância com as dez áreas de conhecimento em gestão de projetos constantes do PMBOK (integração, escopo, tempo, custos, qualidade, pessoas, comunicação, riscos, aquisições e partes interessadas) e observando-se as fases do ciclo de vida do projeto. Assim, o sistema possui, além do cronograma do projeto, formulários específicos para Termo de Abertura do Projeto – TAP, Declaração de Escopo, contendo a Estrutura Analítica do Projeto – EAP, Execução Física e Financeira, Planejamento de Riscos, Matriz de Responsabilidades, Planejamento de Comunicações, Planejamento de Aquisições e Agenda Positiva. A página

inicial do sistema para os projetos estratégicos está representada na Figura 14, utilizando-se como exemplo o projeto *Inovação na Gestão Pública*.

Figura 14 - Página inicial de projeto estratégico no *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*

The screenshot displays the main dashboard of the 'MONITORAMENTO E GESTÃO DA ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL' system. At the top, the title 'MONITORAMENTO E GESTÃO DA ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL' is prominent, followed by the project name 'Inovação na Gestão Pública'. A navigation bar includes links for 'Plano do Projeto', 'Cronograma', 'Status Report', 'Agenda Positiva', 'Memória de Cálculo', and 'Relatórios'. A search bar and the year '2014' are also visible.

The main content area is divided into several sections:

- Left Sidebar (Ações do Site):** Contains links for 'TAP', 'Editar Plano do Projeto', 'Execução Física e Financeira', 'Editar Agenda Positiva', 'Espaço de Trabalho', 'Relatório de Execução', and 'Solic. Mudanças no Cronograma'.
- Project Details:**
  - Código:** 1275
  - Taxa de Execução:** 99,46
  - Objetivo:** Desenvolver soluções inovadoras na gestão pública e na prestação de serviços públicos com participação da sociedade e do servidor, visando proporcionar maior eficiência, efetividade e produtividade da administração pública.
  - Gerente:** [Redacted]
  - Rede:** Rede de Governo Integrado Eficiente e Eficaz
  - Descrição:** O projeto propõe-se a desenvolver soluções para demandas identificadas nos órgãos e entidades participantes do Projeto e estruturação de novos projetos inseridos na Incubadora com o foco em Inovação Governamental, visando atender as necessidades de cidadãos e empresários. Em relação ao desenvolvimento de soluções para demandas identificadas, o projeto propõe-se a conceber, planejar e implementar soluções de inovação. Enquanto na Incubadora, o projeto apresentará a análise de viabilidade das propostas. Para os projetos identificados como viáveis, será realizado seu respectivo detalhamento e encaminhamento ao roteador da inovação para seu desenvolvimento em um dos habitats de inovação do Governo de Minas. Iniciativas de inovação tecnológica não estão inseridas no escopo do projeto.
  - Início:** 01/01/2012
  - Duração:** 4 anos e 0 meses
- Dashboard Grid:** A collection of 12 functional buttons:
  - Declaração do Escopo
  - Planejamento de Comunicações
  - Planejamento de Aquisições
  - Controle de Mudanças
  - Cronograma
  - Detalhamento de Metas Físicas e Financeiras
  - Previsão de Custeio Posterior
  - Plano de Ação
  - Matriz de Responsabilidades
  - Planejamento de Riscos
  - Solicitação de Cotas
  - Planejamento de Qualidade
  - Planejamento de Convênios

Fonte: MINAS GERAIS, *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*

Durante o monitoramento dos projetos estratégicos, as principais funcionalidades do sistema utilizadas pelo NCGERAES são o cronograma e o formulário de Execução Física e Financeira, que irão refletir o *status* do projeto, de forma qualitativa, ou seja, com informações qualificadas sobre o cumprimento das atividades e marcos críticos pactuados e quantitativa, observando-se o volume de recursos liquidados frente ao planejado no último mês e repassando-se as necessidades de recursos orçamentários necessários até o próximo mês. As Figuras 15 e 16 apresentam o *print* da tela do formulário de Execução Física e Financeira do sistema e de um cronograma de projeto estratégico.

Figura 15 - Formulário de execução física e financeira de projeto estratégico no *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*

MONITORAMENTO E GESTÃO DA ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL		EXECUÇÃO FÍSICA E FINANCEIRA		
		Aprovado		
<b>INFORMAÇÕES GERAIS</b>				
Programa: Descomplicar - Minas Inova				
Gerente do Programa: <input type="text"/>				
Projeto: Inovação na Gestão Pública				
Gerente do Projeto: <input type="text"/>				
<b>DETALHAMENTO FÍSICO E FINANCEIRO</b>				
Produto PPAG: Projeto de inovação desenvolvido		Unidade de Medida: Projeto		
<a href="#">&gt; Exibir anos futuros</a>				
Ano: 2.014	Meta Física: 22,00	Meta Financeira: R\$ 13.438.316,30	  	
TIPO META FÍSICA: Cumulativa				
Mês	Meta Física	Execução Física:	Meta Financeira	Execução Financeira:
Janeiro:		0,00		R\$ 0,00
Fevereiro:		0,00	R\$ 493.350,13	R\$ 86.716,68
Março:		0,00	R\$ 766.696,99	R\$ 201.183,36
Abril:	1,00	1,00	R\$ 816.128,06	R\$ 291.343,64
Maió:		1,00	R\$ 4.004.584,99	R\$ 1.033.358,30
Junho:	3,00	5,00	R\$ 1.855.099,19	R\$ 179.896,99
Julho:	5,00	6,00	R\$ 2.299.006,06	R\$ 625.920,56
Agosto:	6,00	6,00	R\$ 204.384,70	R\$ 155.391,20
Setembro:		6,00	R\$ 148.784,70	R\$ 441.920,07
Outubro:	10,00	9,00	R\$ 624.119,70	R\$ 1.006.673,78
Novembro:	20,00	15,00	R\$ 476.285,54	R\$ 1.672.122,98
Dezembro:	22,00	16,00	R\$ 1.749.876,24	R\$ 11.300.325,55
<b>TOTAL:</b>	<b>22,00</b>	<b>16,00</b>	<b>R\$ 13.438.316,30</b>	<b>R\$ 16.994.853,11</b>

Fonte: MINAS GERAIS, *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*

Figura 16 - Cronograma de projeto estratégico disponibilizado no *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*

	Nome da tarefa	Dura	Início	Conclusão	Conclusão da Linha Base	Predec	% Concl	Custo
0	Inovação na Gestão Pública	2421 d	Ter 26/04/11	Ter 22/12/20	Ter 30/12/14		99%	R\$ 13.492.321,92
1	+ Execução 2012	442 di	Ter 26/04/11	Qui 24/01/13	Ter 16/07/13		100%	R\$ 0,00
479	+ Execução 2013	2026 d	Qua 14/11/12	Ter 22/12/20	Ter 30/12/14		100%	R\$ 7.635.047,81
1780	- Execução 2014	548 di	Ter 16/04/13	Sex 03/07/15	Seg 27/07/15		96%	R\$ 5.857.274,11
1781	- Incubadora de Projetos Inovadores	228 di	Qui 02/01/14	Sex 28/11/14	Sex 28/11/14		100%	R\$ 0,00
1782	+ Assistência Técnica Habitacional - SEDRU	210 di	Ter 28/01/14	Sex 28/11/14	Sex 28/11/14		100%	R\$ 0,00
1840	+ Líderes das Gerais - SEDESE (CANCELADO)	22 dias	Qui 02/01/14	Sex 31/01/14	Sex 28/11/14		100%	R\$ 0,00
1904	+ Remodelagem das Unidades Básicas de Saúde (UBS) - SES (CANCELADO)	30 dias	Seg 20/01/14	Sex 28/02/14	Sex 14/11/14		100%	R\$ 0,00
1956	- Desenvolvimento de Projetos Inovadores	548 di	Ter 16/04/13	Sex 03/07/15	Seg 27/07/15		97%	R\$ 4.857.274,11
1957	- Estado-Cidadão	253 di	Qui 02/01/14	Sex 09/01/15	Ter 30/12/14		92%	R\$ 3.895.454,40
1958	+ Base Integrada do Cidadão - CEGUAI	98 di	Qui 02/01/14	Sex 09/01/15	Sex 28/11/14		77%	R\$ 3.895.454,40
2006	+ Consulta ampla de Certidão de Débitos Tributários (CDT) Negativa - SEF	298 dias	Seg 03/02/14	Seg 30/06/14	Qui 03/07/14		100%	R\$ 0,00
2019	+ IUAI - SEPLAG (CANCELADO)	2 dias	Qui 02/01/14	Sex 03/01/14	Sex 26/12/14		100%	R\$ 0,00
2046	+ Envio de documentos do Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos (ITCD) pela internet - SEF	185 dias	Qui 06/03/14	Qui 27/11/14	Qui 28/08/14		98%	R\$ 0,00
2057	+ Aplicativo para o Turismo Mineiro - SETES	107 di	Qui 02/01/14	Ter 10/06/14	Sex 31/10/14		100%	R\$ 0,00
2216	+ Totens para levantamento de risco de condições crônicas - SES	146 di	Seg 06/01/14	Qui 07/08/14	Ter 30/12/14		100%	R\$ 0,00
2269	+ Reinicialização da senha de acesso ao SIARE via internet - SEF	62 dias	Qui 02/01/14	Qua 02/04/14	Qua 30/04/14		100%	R\$ 0,00
2279	+ Estado-Empresa	306 di	Sex 06/09/13	Qui 27/11/14	Sex 28/11/14		99%	R\$ 711.819,71
2662	+ Estado-Estado	548 di	Ter 16/04/13	Sex 03/07/15	Seg 27/07/15		97%	R\$ 250.000,00
2881	+ Custos adicionais do Projeto	228 di	Seg 20/01/14	Qua 17/12/14	Seg 22/12/14		63%	R\$ 1.000.000,00

Fonte: MINAS GERAIS, *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*

Já no que tange aos processos estratégicos, a ferramenta abarca instrumentos para gestão do dia-a-dia do processo e condução de melhorias. O sistema possui formulários para a Ficha do Processo, que contempla a descrição do processo e seu macro-fluxo, Indicadores de Desempenho, Planejamento de Custos, Planejamento de Aquisições, Matriz de Responsabilidades, Planejamento de Riscos e Planejamento de comunicações. Para a condução de melhorias, o sistema possui a opção de cadastro de Planos de Melhorias, com formulário específico para descrição da melhoria a ser implementada e *Project* integrado para acompanhamento de um cronograma com as etapas da melhoria ao processo. Uma desvantagem da ferramenta, no que se refere aos processos estratégicos, é que ela não foi construída a partir da metodologia de gestão de processos, mas foi apenas adaptada a partir da construção para os projetos estratégicos. A página inicial do sistema para os processos estratégicos está representada na Figura 17, utilizando-se como exemplo o processo *Gestão e Operação das Unidades de Atendimento Integrado*.

Figura 17 - Página inicial de processo estratégico no *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*

**MONITORAMENTO E GESTÃO DA ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL**

Gestão e Operação das Unidades de Atendimento Integrado - UAI

Plano do Processo Status Report Agenda Positiva Memória de Cálculo Relatórios

Gestão e Operação das Unidades de Atendimento Integrado - UAI

Sistema Operacional: **Seleção**

Metas Físicas e Financeiras Plano de Melhoria Planejamento de Aquisições Planejamento de Riscos Solicitação de Cotas

Indicadores de Desempenho Definição de Pesos Planejamento de Convênios Plano de Ação

Planejamento de Custos Matriz de Responsabilidades Planejamento de Comunicações Controle de Mudanças

Título	Tipo	Ação	Responsável	Prazo
Acompanhamento orçamentário: Contratação do VI (início em 2013)				
Melhoria Incremental: Contratação do modelo de Parceria Público Privado - PPP para unidades administradas pelo Estado (Início em 2013)				
Melhoria Incremental: Criação de módulo de apoio a tomada de decisão no BI				

Fonte: MINAS GERAIS, *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*

Durante o monitoramento dos processos estratégicos, as principais funcionalidades do sistema utilizadas pelo NCGERAES são os indicadores de desempenho, os cronogramas dos planos de melhoria e o formulário de execução física e financeira. A partir da apuração dos indicadores de desempenho, referentes ao último mês, comparativamente à meta estabelecida e ao desempenho dos meses anteriores, é possível verificar o desempenho do processo e cadastrar planos de ação para superar eventuais anomalias. Já o *status* da implementação das melhorias ao processo, pode ser verificado por meio da atualização das atividades e marcos críticos dos planos de melhoria e a execução orçamentária, mediante a observação do volume de recursos liquidados frente ao planejado e da solicitação de recursos orçamentários necessários até o próximo mês. As Figuras 18, 19 e 20 são *prints* das telas do sistema relativas a Indicador de Desempenho, formulário de Plano de Melhoria e cronograma de um plano de melhoria da UAI a título de exemplo.

Figura 18 - Indicador de desempenho de processo estratégico no *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*

MONITORAMENTO E GESTÃO DA ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL			Cadastro de Indicadores		
<b>INFORMAÇÕES GERAIS</b>					
Programa: Descomplicar - Minas Inova					
Gerente do Programa: <input type="text"/>					
Processo: Gestão e Operação das Unidades de Atendimento Integrado - UAI					
Gerente do Processo: <input type="text"/>					
<b>VALORES APURADOS</b>					
Indicador: Tempo Médio de Atendimento para solicitação da Carteira de Identidade					
<a href="#">&gt; Exibir anos futuros</a>					
Ano:	Valor da Meta:	Valor Apurado:	Regionalização:		
2014	6,15	6,55			
<b>Detalhamento Mensal</b>					
Mês:	Valor da Meta:	Valor Apurado:			
Janeiro	6,15	6,31			
Fevereiro	6,15	6,24			
Março	6,15	6,30			
Abril	6,15	6,32			
Mai	6,15	6,37			
Junho	6,15	6,43			
Julho	6,15	6,43			
Agosto	6,15	6,41			
Setembro	6,15	6,42			
Outubro	6,15	6,40			
Novembro	6,15	6,42			
Dezembro	6,15	8,58			
Ano:	Valor da Meta:	Valor Apurado:	Regionalização:		
2015	6,22	<input type="text"/>			

Fonte: MINAS GERAIS, *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*

Figura 19 - Formulário de plano de melhoria de processo estratégico no *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*

MONITORAMENTO E GESTÃO DA ESTRATÉGIA GOVERNAMENTAL		PLANO DE MELHORIA Aprovado
<b>INFORMAÇÕES GERAIS</b>		
<b>Programa:</b>	Descomplicar - Minas Inova	
<b>Gerente do Programa:</b>		
<b>Processo:</b>	Gestão e Operação das Unidades de Atendimento Integrado - UAI	
<b>Gerente do Processo:</b>		
<b>DETALHES DO PLANO DE MELHORIA</b>		
<b>Título:</b>	Melhoria Incremental: Contratação do modelo de Parceria Público Privado – PPP para unidades administradas pelo Estado (Início em 2013)	
<b>Oportunidades de Melhoria (Causas Raiz):</b>	O modelo atual não mais se encontra aderente às novas necessidades de dinamismo e eficiência para a operação das Unidades de Atendimento Integrado.	
<b>Descrição da solução:</b>	Realizar a contratação de Sociedade de Propósito Específico para Concessão Administrativa visando garantir o processo de transição das atuais 24 Unidade de Atendimento Integrado, operadas diretamente pelo Estado, para o modelo de operação por meio de Parceria Público Privada (PPP).	
<b>Premissas e diretrizes:</b>	Direcionamento do Estado de Minas Gerais rumo à modernização da administração pública; Potencial aderência do modelo PPP ao modelo de negócio das UAI; Interesse do mercado em participar de projetos do Governo do Estado de Minas Gerais.	
<b>Restrições/limitações:</b>	Manutenção do número de unidades existentes; O processo licitatório da UAI praça sete será distinto do processo licitatório das demais 23 UAI.	
<b>Resultados esperados:</b>	Incrementos de eficiência e qualidade se comparados ao modelo atual, a redução de custos e riscos para o Estado, a reformulação das características gerenciais, técnicas e operacionais do modelo UAI, maior flexibilidade gerencial, padronização de equipamentos, processos e estrutura operacional mais adequada à natureza do serviço prestado.	
<b>Estrutura física e demais recursos necessários para implementação do Plano de Melhoria:</b>	Engenheiro civil e arquiteto urbanista para acompanhamento das obras de implantação	
<input type="button" value="Visualizar Cronograma"/>		
<input checked="" type="checkbox"/> <b>Compor taxa de execução</b>		
<b>SUBPROCESSOS IMPACTADOS</b>		
<b>Nome do Subprocesso:</b>	Prestar serviços de atendimento aos cidadãos	

Fonte: MINAS GERAIS, *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*

Figura 20 - Cronograma de plano de melhoria de processo estratégico disponibilizado no *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*

	Modo de Tarefa	Task Name	Duraçã	Início	Conclusão	Conclusão da Linha Base	Pre	% Concl	Custo do Plano Base
0		Implantação de Unidade de Atendimento Integrado - UAI por meio de PPP	507 dias	Seg 14/01/13	Sex 30/01/15	Sex 24/10/14		77%	R\$ 0,00
1		Contratação do modelo de Parceria Público Privado – PPP para 23 UAI administradas pelo Estado	485 dias	Seg 18/02/13	Sex 30/01/15	Ter 25/03/14		47%	R\$ 0,00
2		Publicação do Edital	143 dias	Seg 18/02/13	Qui 12/09/13	Qua 29/05/13		100%	R\$ 0,00
13		Proposta comercial	39 dias	Sex 13/09/13	Qua 06/11/13	Qua 23/10/13		100%	R\$ 0,00
26		Habilitação	260 dias	Sex 08/11/13	Qua 26/11/14	Ter 21/01/14		18%	R\$ 0,00
37		Adjudicação e homologação da licitação	5 dias	Qui 27/11/14	Qua 03/12/14	Qua 12/03/14	36	0%	R\$ 0,00
38		Licitação do modelo PPP para as UAI administradas pelo Estado concluída	0 dias	Qua 03/12/14	Qua 03/12/14	Qua 12/03/14	37	0%	R\$ 0,00
39		Aguardar criação de SPE pelo Consórcio	22 dias	Qui 04/12/14	Sex 09/01/15	Sex 11/04/14	38	0%	R\$ 0,00
40		Assinatura do contrato	15 dias	Seg 12/01/15	Sex 30/01/15	Qui 08/05/14	39	0%	R\$ 0,00
41		Contratação do modelo PPP para 23 UAI administradas pelo Estado concluída	0 dias	Sex 30/01/15	Sex 30/01/15	Qui 08/05/14	40	0%	R\$ 0,00
42		Contratação do modelo de Parceria Público Privado – PPP para UAI Praça Sete	483 dias	Seg 14/01/13	Ter 23/12/14	Sex 24/10/14		97%	R\$ 0,00
43		Fase Interna	352 dias	Seg 14/01/13	Qua 18/06/14	Sex 20/06/14		100%	R\$ 0,00
68		Proposta técnica	41 dias	Ter 08/05/12	Qua 04/07/12	Seg 28/07/14		0%	R\$ 0,00
77		Proposta comercial	39 dias	Sex 20/06/14	Qua 13/08/14	Seg 08/09/14		100%	R\$ 0,00
88		Habilitação	61 dias	Qui 14/08/14	Sex 07/11/14	Seg 08/09/14		100%	R\$ 0,00
99		Adjudicação e homologação da licitação de PPP	7 dias	Seg 10/11/14	Ter 18/11/14	Ter 18/11/14	98	100%	R\$ 0,00
100		Licitação do modelo PPP para as UAI administradas pelo Estado concluída	0 dias	Ter 18/11/14	Ter 18/11/14	Ter 18/11/14	99	100%	R\$ 0,00

Fonte: MINAS GERAIS, *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*

Essa descrição dos instrumentos de coordenação e controle definidos para o modelo de gestão da estratégia governamental se demonstra útil para o entendimento da metodologia utilizada no desenvolvimento desse trabalho, de que trata a próxima seção desse estudo.

## 5 METODOLOGIA

Essa seção se dedica à exposição metodológica adotada nessa dissertação, contemplando o tipo de pesquisa efetuado, os métodos de investigação e técnicas de coleta de dados adotados, a justificativa das unidades de análise selecionadas e a apresentação dos parâmetros utilizados para análise de conteúdo das entrevistas.

A pesquisa que deu origem a esse trabalho pode ser considerada, quanto à sua natureza, como qualitativa, baseada em estudos de casos múltiplos, já que se pretende verificar a conformação do modelo de gestão da estratégia do Estado de Minas Gerais, a partir das relações de poder estabelecidas entre os atores dos Sistemas Operacionais analisados.

As pesquisas qualitativas, ao contrário das quantitativas, não adotam hipóteses unívocas e apenas variáveis previamente estabelecidas, admitindo-se adaptações e refinamentos em seu direcionamento ao longo da investigação do fenômeno. Conforme Minayo (2010), o método qualitativo de pesquisa:

é o que se aplica ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e pensam. Embora já tenham sido usadas para estudos de aglomerados de grandes dimensões (IBGE, 1976; Nina *et al* (1985)), as abordagens qualitativas se conformam melhor a investigações de grupos e segmentos delimitados e focalizados, de histórias sociais sob a ótica dos atores, de relações e para análise de discurso e de documentos. (MINAYO, 2010, p. 57)

De acordo com Godoy (1995), embora haja grande diversidade de técnicas qualitativas de pesquisa, alguns aspectos essenciais as identificam: as pesquisas qualitativas apresentam como fonte direta de dados o ambiente e o pesquisador é o instrumento fundamental para uma observação confiável, coleta e interpretação dos dados; a pesquisa qualitativa se atenta aos processos, objetivando compreender amplamente o fenômeno; o significado que as pessoas atribuem aos fenômenos e à realidade são preocupações essenciais do investigador; os pesquisadores utilizam o enfoque indutivo na análise dos dados, construindo o quadro teórico à medida que coleta os dados e os examina.

Conforme definição de Vergara (2011), dentre os tipos de pesquisa, esse estudo pode ser classificado, quanto aos fins, em uma pesquisa descritiva e explicativa. É descritiva porque sistematiza e discorre sobre funcionamento do modelo de gestão da

estratégia em alguns arranjos organizacionais, a partir das relações de poder estabelecidas. E pode ser entendida como explicativa, uma vez que se identifica e explica os fatores que contribuem para os fenômenos observados.

Quanto aos meios de investigação, ainda em consonância com os critérios adotados por Vergara (2011), foram utilizadas a pesquisa bibliográfica, a pesquisa documental, a pesquisa de campo e o estudo de caso. A pesquisa bibliográfica, que consiste no estudo sistematizado dos materiais publicados, foi utilizada para revisão da literatura de poder nas organizações, reformas estaduais e gestão estratégica. A pesquisa documental, que objetiva investigar a documentação conservada no âmbito da organização, foi importante para este trabalho, pois a pesquisadora obteve acesso a uma série de informações internas produzidas pela SEPLAG. Estas se encontram estruturadas em estudos, manuais, notadamente os Livros 3, 4, 5 do Manual de Estruturação, Gerenciamento, Monitoramento e Avaliação de Programas Estruturadores, projetos e processos estratégicos: Gestão para a Cidadania, PMDI 2011-2030 e várias apresentações para reuniões internas, que continham diversas figuras ilustrativas úteis a esse trabalho, identificadas ao longo das partes textuais dessa dissertação como "materiais de apoio a reuniões". A pesquisa de campo, que se refere à investigação empírica no local onde ocorre o fenômeno, no caso via entrevistas e observação participante, foi utilizada para entender os contextos das organizações selecionadas para o estudo. E, por fim, trata-se de um estudo de caso múltiplos, pois a pesquisa se circunscreve a mais de uma unidade de análise, ou seja, dois Sistemas Operacionais selecionados.

Para Yin (2010), o estudo de caso é um método de investigação empírica que analisa um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando não são evidentes os limites entre o fenômeno e o contexto. A investigação do estudo de caso enfrenta a situação de existir muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados, o que culmina em se contar com múltiplas fontes de evidência, mas também com a necessidade de que os dados convirjam de forma triangular. Ainda, é importante que a coleta e análise dos dados se beneficiem das proposições teóricas desenvolvidas pelo pesquisador.

Logo, pode-se considerar que Yin (2010) concebe o estudo de caso como um método abrangente, sistemático, que integra a lógica de um projeto de pesquisa, as técnicas de coleta de dados e as abordagens de análise de dados. O autor defende, em contraposição às críticas aferidas a esse tipo de estudo, que i) os estudos de caso devem seguir um rigor metodológico, ii) são possíveis generalizações dos resultados às proposições teóricas, embora

não sejam possíveis generalizações ao nível da população ou universo de análise, iii) não é necessário que esses estudos levem muito tempo nem resultem em documentos muito volumosos e iv) eles podem ser utilizados em complementação aos métodos experimentais, proporcionando evidências adicionais aos resultados do experimento.

Seguindo na concepção do autor, é considerado um estudo de casos múltiplos, quando um mesmo projeto de pesquisa engloba mais que um único caso. A principal vantagem da adoção desse tipo de projeto é que evidências encontradas em casos múltiplos são consideradas mais vigorosas, o que torna o estudo mais robusto frente a um caso único. Por conseguinte, Yin (2010) aconselha aos pesquisadores, sempre que tiverem opção, a utilizar este tipo de estudo de caso em detrimento do caso único, pois os benefícios analíticos de se abordar mais casos podem ser substanciais.

Quanto às técnicas de coleta de dados, foram utilizadas a observação presencial participante e as entrevistas semi-estruturadas. A observação participante se difere da observação simples, segundo Vergara (2011), em virtude de o pesquisador estar engajado na situação como um ator ou como um expectador interativo. Na concepção de Yin (2010), essa técnica proporciona oportunidades de coleta de dados diferenciadas ao pesquisador, em virtude de este ter acesso a grupos e a eventos internos da organização, com possibilidade inclusive de manipulá-los, embora apresente também o risco de se produzir um estudo pouco imparcial. Essa pode ser considerada uma técnica relevante para esse trabalho, pois a pesquisadora é servidora da SEPLAG e está lotada no Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional – NCGERAES, especificamente monitorando os projetos, processos e Acordo de Resultados dos Sistemas Operacionais analisados neste trabalho. Logo, destaca-se sua participação, como técnica do NCGERAES, nas instâncias de coordenação e controle do modelo de gestão da estratégia governamental, conduzindo ou apoiando as reuniões de acompanhamento do Programa e projeto selecionados.

Já a técnica da entrevista é um procedimento em que se faz perguntas oralmente a um determinado ator, a qual pode ser informal (aberta), focalizada (fechada) ou por pautas (semiaberta). Yin (2010) considera que, nos estudos de caso, o tipo de entrevista adequada é a conversa guiada, em que a linha de investigação adotada é mais fluída e não rígida, caracterizada por questões verdadeiras ou conversacionais, formuladas de maneira imparcial. Optou-se, portanto, nesse trabalho, por adotar as entrevistas semiabertas ou semi-estruturadas, que são caracterizadas por possuírem um roteiro previamente construído, mas

que dão margem ao entrevistador, durante a condução da entrevista, para incorporar novos elementos ao roteiro previamente estabelecido.

Alinhando-se os conceitos utilizados para apresentação e discussão de resultados desse estudo, considera-se que o modelo de gestão da estratégia do Estado de Minas Gerais abarca os arranjos organizacionais, as metodologias e as ferramentas estabelecidas para execução e monitoramento dos resultados que integram o escopo dos Programas estruturadores, bem como demais entregas pactuadas com os órgãos e entidades estaduais, por meio do instrumento Acordo de Resultados. São considerados instrumentos de coordenação e controle, a ferramenta adotada para acompanhamento dos programas estruturadores (*Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*) e as rotinas estabelecidas para o monitoramento dos mesmos, que contempla atualmente as reuniões de *Status Report* e de Comitê de Resultados.

Os arranjos organizacionais que compõem o modelo de gestão da estratégia, entendidos como a combinação da estrutura estabelecida e de seu funcionamento<sup>16</sup>, podem ser desmembrados em equipes de execução, composta pelos gerentes de programa, projeto/processo estratégico, seus assessores e equipes e arranjos de monitoramento, controle, apoio à execução<sup>17</sup> ou simplesmente facilitadores, formada pelo NCGERAES e pelas Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação – AGEI. A equipe da Assessoria de Melhoria da Gestão – AMG, embora não seja tipicamente um facilitador, tem papel relevante no modelo, tendo em vista que é responsável pela coordenação técnica e desenvolvimento das AGEI e pela consolidação e difusão das metodologias utilizadas para gerenciamento dos projetos e processos estratégicos. Parte-se do pressuposto de que a conformação do arranjo do modelo depende da atuação dos diferentes atores, os quais estão alocados em distintas unidades organizacionais da SEPLAG e dos demais órgãos e entidades estaduais.

Como unidades de análise para o estudo de casos múltiplos proposto nesse trabalho, selecionaram-se dois Sistemas Operacionais, o Sistema de Planejamento e Gestão<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Entende-se que o funcionamento de uma estrutura engloba seus processos internos, o que inclui a legislação a que se sujeita e os sistemas corporativos utilizados para seu suporte.

<sup>17</sup> Embora esses arranjos organizacionais ainda sejam notadamente conhecidos pelas duas primeiras competências mencionadas (monitoramento e controle), na reformulação do modelo de gestão da estratégia Estadual, ocorrida ao início de 2014, o apoio à execução passou a ser a orientação para atuação das AGEI no que se refere aos projetos e processos estratégicos. A equipe do NCGERAES também foi orientada, durante esse mesmo ano, a adotar uma postura mais colaborativa frente às equipes de execução, principalmente com o foco na aproximação dos gerentes de projeto e processo estratégicos.

<sup>18</sup> O Sistema Operacional de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais é formado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais – IPSEMG, pela Fundação João Pinheiro – FJP, pela Companhia de Tecnologia da Informação do Estado

e o Sistema de Transportes e Obras Públicas<sup>19</sup>, os quais foram analisados sob a ótica de sua carteira estratégica em execução no ano de 2014<sup>20</sup>, considerando-se o recorte de um Programa Estruturador, no caso do Sistema de Planejamento e Gestão, e de um projeto estratégico, no caso do Sistema de Transportes e Obras Públicas.

O Sistema de Planejamento e Gestão foi escolhido com o objetivo de observar, internamente ao próprio Sistema em que se insere o órgão que define os arranjos de monitoramento e controle e as metodologias para gerenciamento dos projetos e processos estratégicos, se o modelo funciona conforme prescrito. A análise foi efetuada a partir da análise das relações estabelecidas entre os atores que formalmente integram o modelo e considerando-se ainda outros arranjos organizacionais e conjunto de atores que, embora não sejam formalmente inseridos, foram considerados relevantes para o entendimento do mesmo.

Esse Sistema Operacional conta com uma carteira formada por três Programas Estruturadores<sup>21</sup>, mas esse trabalho propõe o recorte de análise do Programa Estruturador *Descomplicar- Minas Inova*. A opção por esse Programa se justifica por ser o que abarca um maior conjunto de iniciativas dentre os geridos pela SEPLAG, que ocupou papel de destaque na gestão governamental de 2007-2014, tendo efetivado melhorias de processos ou inovações em parceria com cerca de 30 órgãos/entidades da Administração Pública. Pode ser visualizada uma convergência da finalidade desse Programa com os preceitos da Nova Gestão Pública, uma vez que seu objetivo é promover maior eficiência na gestão pública, descomplicando as relações do Estado com o cidadão e com o empresário. Outra iniciativa importante é a busca do diálogo com o seu público-alvo no momento da concepção das melhorias em processos e dos projetos inovadores, em que se destaca a iniciativa da *Incubadora de Projetos* no âmbito do projeto estratégico *Inovação na Gestão Pública*.

---

de Minas Gerais – PRODEMGE e pela Minas Gerais Administração e Serviços – MGS. Conforme será exposto no próximo capítulo, é a Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental – SUGES/SEPLAG a estrutura responsável pela definição do modelo de gestão estratégica estadual, bem como pela concepção das metodologias empregadas para gerenciamento e acompanhamento dos projetos e processos estratégicos.

<sup>19</sup> O Sistema Operacional de Transportes e Obras Públicas é constituído pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas – SETOP, pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais – DER-MG e Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais – DEOP-MG.

<sup>20</sup> O foco desse trabalho foi a carteira estratégica em execução no ano de 2014, tendo em vista que a troca de partido no governo estadual no ano de 2015, após as eleições realizadas ainda em 2014 para presidência, governador, senador e deputados, pode afetar substancialmente as definições de prioridades e a estrutura do modelo utilizado para gestão estratégica em Minas Gerais.

<sup>21</sup> Os Programas Estruturadores gerenciados pelo Sistema Operacional de Planejamento e Gestão, considerando-se a carteira estratégica em execução no ano de 2014, são: *Cidade Administrativa*, formado pelo projeto estratégico *Implantação da Cidade Administrativa* e pelo processo estratégico *Gestão e Operação da Cidade Administrativa*; *Governo Eficiente*, que integra os projetos estratégicos *Governo Digital* e *Modernização da Administração de Serviços e dos Sistemas de Pessoal* – MASP e *Descomplicar – Minas Inova*, formado pelos projetos estratégicos *Implantação de Minas Fácil*, *Centro de Serviços Compartilhados* – CSC, *Inovação na Gestão Pública* e pelo processo estratégico *Gestão e Operação das Unidades de Atendimento Integrado*.

Assim, mesmo estando alocado em uma estrutura meio<sup>22</sup> do estado de Minas Gerais, o Programa possui vertentes voltadas aos cidadãos, a exemplo das Unidades de Atendimento Integrado - UAI e aos empresários, como as Unidades *Minas Fácil*. Outra questão que justifica a escolha do Programa é o significativo volume de recursos orçamentários alocados<sup>23</sup>, que representou cerca de 30,61% do montante total de despesas empenhadas em Programas Estruturadores da SEPLAG em 2014.

Já o Sistema de Transportes e Obras Públicas foi selecionado em virtude da tradição de seus arranjos organizacionais, dimensão das atividades executadas e complexidade dos arranjos de poder existentes. No âmbito desse Sistema, cuja carteira estratégica é composta por um programa estruturador, o *Minas Logística*, foi selecionado para esse trabalho o projeto estratégico *Caminhos de Minas*, em execução desde 2013, e que pode ser considerada a maior iniciativa da área de transportes no Estado de Minas Gerais após o *Programa de Pavimentação de Ligações e Acessos Rodoviários aos Municípios – PROACESSO*<sup>24</sup>. Com o objetivo de pavimentar os denominados *links* faltantes<sup>25</sup>, o projeto busca incrementar o desenvolvimento econômico das regiões contempladas, reduzindo os custos de deslocamento de mercadorias e de pessoas.

Além disso, é bastante significativo o volume de recursos orçamentários alocados no projeto *Caminhos de Minas*, destacando-se as fontes financiadoras oriundas de Operações de Crédito firmadas com várias instituições financeiras<sup>26</sup>. O orçamento do projeto representou, em 2014, cerca de 49,34% do montante total de despesas empenhadas em Programas Estruturadores do Sistema Operacional de Transportes e Obras Públicas.

Admitiu-se ser possível comparar diferentes tipos de componentes da carteira estratégica, Programa Estruturador com projeto estratégico, pois o foco de análise desse

---

<sup>22</sup> Adota-se aqui o conceito de estruturas finalísticas ou fim, como as que tem o objetivo de atender diretamente ao público-alvo do Estado (o cidadão) e estruturas meio, como aquelas que dão suporte para o alcance dos objetivos finalísticos. A Secretaria de Planejamento e Gestão - SEPLAG pode ser entendida como uma estrutura notadamente meio, é o órgão central no Estado de Minas Gerais, que fornece diretrizes para planejamento e execução de diversas áreas do governo, como orçamento, gestão estratégica, recursos humanos e patrimônio, além de se encarregar da gestão de serviços centralizados e do suporte a diversos sistemas corporativos utilizados pelos órgãos e entidades estaduais.

<sup>23</sup> Dados orçamentários consideram despesas empenhadas no ano de 2014.

<sup>24</sup> O PROACESSO tinha como objetivo ligar todos os municípios mineiros à rede rodoviária principal, via acesso pavimentado.

<sup>25</sup> Os links faltantes são ligações pavimentadas entre municípios que já possuem ligação pavimentada às vias rodoviárias principais.

<sup>26</sup> Os principais contratos de operações de crédito em execução no ano de 2014 foram firmados com o Banco do Brasil – BB e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES e, nesse mesmo ano, iniciaram-se novas negociações para contratação de operação de crédito junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID.

estudo é a influência das relações de poder estabelecidas entre os atores na coordenação e controle do modelo de gestão da estratégia governamental. Logo, ainda que metodologicamente essas iniciativas sejam classificadas de forma distinta, notam-se diferentes formas de poder nas relações estabelecidas entre os atores do *Descomplicar* e do *Caminhos de Minas*.

Quanto à definição dos entrevistados para esse estudo, foram selecionados dezenove indivíduos considerados importantes por sua atuação ou influência no Programa estruturador *Descomplicar* e no projeto estratégico *Caminhos de Minas*, além de alguns que podem ser entendidos como *atores-chave* para a gestão da estratégia estadual. A maioria desses entrevistados exerce suas atividades nos Sistemas Operacionais analisados e priorizou-se por entrevistar pessoas que ocupam cargo de direção nos diferentes arranjos organizacionais do modelo de gestão da estratégia, ou que exercem atividades técnicas de assessoria nesses projetos. Entrevistaram-se também cinco atores que não se inserem formalmente no modelo de gestão da estratégia estadual, mas que exercem significativa influência ao modelo ou ao Programa e projeto analisados, a ponto de serem citados por alguns dos demais entrevistados.

Para preservar o sigilo das informações prestadas, os entrevistados não são identificados ao longo da análise dos resultados desse trabalho, por meio de seus nomes ou cargos ocupados na Administração Pública. Em alguns momentos, para o adequado entendimento das questões analisadas, é mencionado ou está explícito nas falas dos entrevistados sua lotação na estrutura administrativa à época da coleta de dados<sup>27</sup>. Do total de dezenove atores entrevistados, sete exerciam suas atividades na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, um na Junta Comercial do Estado de Minas Gerais – JUCEMG, um na extinta Secretaria Extraordinária de Coordenação de Investimentos – SECOI, dois no Escritório de Prioridades Estratégicas, um na Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD, dois na Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas – SETOP e cinco no Departamento de Estradas de Rodagem – DER. Esses atores entrevistados são identificados no corpo do texto em termos da sua contribuição para o conteúdo abordado, classificados em relevantes para o Programa

---

<sup>27</sup> As entrevistas foram efetuadas ao longo dos meses de setembro e outubro de 2014. Em estruturas organizacionais que ocorreram mudanças de gestão muito próximas ao período de coleta de dados para esse trabalho, optou-se por entrevistar o gestor anterior, que ocupou por maior tempo, no ano de 2014, o respectivo cargo.

*Descomplicar* (4 entrevistados), para o projeto *Caminhos de Minas* (7 entrevistados) e *atores-chave* para a estratégia governamental (8 entrevistados).

As entrevistas foram gravadas pela pesquisadora, por meio de celular, com a devida autorização dos entrevistados e os arquivos em áudio, que somam aproximadamente 10,5 (dez e meia) horas, uma média de 33 (trinta e três) minutos por entrevistado, bem como as transcrições dos mesmos, estão armazenados em arquivos pessoais, de forma a preservar ao máximo o sigilo dos dados fornecidos. Em Apêndice A a esse trabalho, está anexado roteiro com perguntas padrão utilizado nas entrevistas, o qual foi customizado por unidade organizacional a que pertencia o entrevistado, a fim de otimizar as contribuições de cada ator.

Para análise das entrevistas, utilizou-se a análise de conteúdo que consiste em um “conjunto de técnicas de análise das comunicações que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 2011, p. 44). Essa técnica é interessante por possuir duas funções, a heurística, pela qual se enriquece a exploração da mensagem e aumenta-se a propensão de descobrir o seu significado e a “administração da prova”, por meio da qual hipóteses provisórias se submetem a um método sistemático de análise e são confirmadas ou invalidadas.

Seguindo-se na concepção de Bardin (2011), é importante mencionar que essa técnica tem como intenção a inferência de conhecimentos, a partir dos vestígios, que são a manifestação de estados, dados e fenômenos. Desse modo, é a inferência o procedimento que permite a passagem da descrição, entendida como enumeração de características do texto, à interpretação, que consiste na significação atribuída a essas características. Embora essa técnica de análise possua algumas regras, trata-se de um método empírico, que deve ser reinventado constantemente, dependendo do domínio e objetivos pretendidos pelo pesquisador.

Pode-se considerar que a análise de conteúdo está especialmente adequada a esse trabalho devido ao seu caráter descritivo e explicativo. Para definição do modelo de análise a seguir exposto, utilizou-se alguns métodos dessa técnica, como a frequência de ocorrência, a comparação, o realce de dicotomias e a categorização.

Para analisar o conteúdo das entrevistas, foram selecionadas 5 (cinco) categorias principais de análise, que se subdividem em 13 (treze) subcategorias, conforme ilustrado no Quadro 1.

Quadro 1 – Categorias de análise das entrevistas

Categorias	Subcategorias de análise
Execução do Programa/ projeto	Alinhamento da implementação do projeto/Programa às finalidades e objetivos planejados
	Funcionamento da estrutura de execução estabelecida (competências e papéis exercidos pelos atores)
	Principais desafios e dificuldades na execução
Modelo de gestão da estratégia	Percepção do conceito de monitoramento
	Percepção do modelo de gestão da estratégia estabelecido
	Colaboração execução-monitoramento
Arranjos de monitoramento e apoio à execução	Atuação da AGEI
	Atuação do NCGERAES
	Atuação de outros arranjos relevantes estabelecidos
	Adequação das competências, papéis, relações estabelecidas e alinhamento informacional entre os distintos arranjos
Rotinas formais de monitoramento	Percepção das reuniões de <i>Status Report</i>
	Percepção das reuniões de Comitê de Resultados
Ferramenta de monitoramento	Aderência do sistema informatizado às necessidades de gerenciamento do Programa / projeto.

Fonte: Elaboração própria.

Essas categorias podem ser consideradas parâmetros relevantes para o entendimento da lógica de funcionamento do modelo de gestão da estratégia governamental, a partir das relações estabelecidas entre os atores do Programa *Descomplicar-Minas Inova* e do projeto *Caminhos de Minas*. Relativiza-se, entretanto, a adoção estrita dessas categorias na análise das entrevistas, pois muitas vezes observou-se que as falas dos entrevistados não se encaixam perfeitamente nas categorias definidas ou abordam mais de uma categoria ao mesmo tempo, ou mesmo seu discurso aponta alguns novos parâmetros de análise.

As categorias de análise foram definidas em termos do modelo de gestão da estratégia, tendo em vista que, conforme indica Fischer (2001), é adequado buscar a compreensão do poder por meio da observação de múltiplas situações em que o fenômeno se manifesta. Logo, durante a análise de cada um dos elementos que integram os arranjos e instrumentos coordenação e controle do modelo de gestão da estratégia governamental, a partir das entrevistas ou pela participação direta nas reuniões de acompanhamento do

Programa e do projeto, buscou-se efetuar as articulações cabíveis com a literatura de poder utilizada. O Quadro 2 expõe os principais conceitos de poder e suas categorias articulados à análise das entrevistas desse estudo.

Quadro 2 – Principais conceitos de poder utilizados na análise das entrevistas

Conceitos	Categorias de análise
Relações de poder	“jogo de cooperação”: ações cooperativas coordenadas que supõe a existência de conformidade entre os envolvidos (CROZIER, 1981).
	“arenas de conflito”: interesses divergentes, que precisam ser conciliados por meio de discussão e negociação (MORGAN, 1986).
Ator estratégico	Identificação dos atores estratégicos.
	Forma de atuação dos atores estratégicos.
	Articulação dos atores estratégicos.
Sistema de ação	Burocracia: rotina, rigidez e opressão limitam a cooperação entre os indivíduos e a eficácia depende justamente da capacidade de se coordenar racionalmente as atividades (CROZIER, 1981).
	Poder burocrático: extensão do desenvolvimento das regras impessoais, centralização das decisões, isolamento de cada extrato ou categoria hierárquica combinada ao acréscimo da pressão do grupo sobre o indivíduo e o desenvolvimento de relações de poder paralelas em meio às áreas de incerteza (CROZIER, 1981).
	Superação do Poder Burocrático: Com a centralização das decisões, problemas políticos da organização são prioridade, em detrimento de sua adaptação ao ambiente. O isolamento dos extratos e a pressão dos grupos explicam o “espírito de corpo” e o ritualismo dos burocratas, que intentam proteger-se dos outros grupos da organização e criam uma estratégia própria para seu grupo, com objetivos intermediários e particulares, entendidos como meio de se alcançar os objetivos gerais da organização. Ao redor das fontes de poder formais, sempre irão desenvolver-se relações paralelas de poder, que tendem a distorcer o sistema de relações humanas da organização (CROZIER, 1981).
Poder como capacidade de ação	Contextos de mudança e pressões de grupo, tais como o ritualismo, retraimento e a rebelião, sintetizados pelos binômios submissão-rebelião e conservadorismo-idealismo (CROZIER, 1981).
	Contextos de não decisão (BACHRACH; BARATZ; 1970).
Características de poder	Poder relacional (GIDDENS, 1997)/ poder dos grupos (CROZIER, 1981)/ poder simbólico (FRANÇA FILHO, 2005)/ poder político (MORGAN, 1996).

Fonte: Elaboração própria.

## 6 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Nessa seção apresenta-se a análise do modelo de gestão da estratégia governamental adotado pelo Estado de Minas Gerais, a partir da análise das relações de poder estabelecidas entre os atores no âmbito do Programa Estruturador *Descomplicar – Minas Inova* e do projeto estratégico *Caminhos de Minas*. A seção está subdividida em três tópicos, sendo o primeiro destinado à análise dos resultados do Programa *Descomplicar*, o segundo à discussão dos resultados do projeto *Caminhos de Minas* e o terceiro relaciona os elementos identificados na análise desses dois componentes da carteira estratégica, situados em distintos Sistemas Operacionais do Estado de Minas Gerais.

As duas primeiras subseções se iniciam com a descrição do Programa *Descomplicar – Minas Inova* e do projeto *Caminhos de Minas* respectivamente, bem como do modelo estabelecido para seu gerenciamento e monitoramento. Em cada uma, se expõem as adaptações observadas nos arranjos organizacionais e lógicas de acompanhamento, frente ao modelo padrão de monitoramento de Programas, projetos e processos difundido pela SEPLAG. Posteriormente, as dinâmicas de funcionamento desses componentes da carteira estratégica são discutidas, embasando-se em entrevistas efetuadas com seus principais *stakeholders* e com atores relevantes para a gestão da estratégia estadual, bem como a partir das observações participantes da pesquisadora.

Por fim, a última subseção analisa os pontos de convergência e de divergência presentes nas análises do Programa *Descomplicar* e Projeto *Caminhos de Minas*, sob a ótica dos principais conceitos e significações expostos por Crozier (1981) e Crozier e Friedberg (1990). Ainda, são apontados achados que corroboram algumas outras concepções, notadamente o uso da não decisão, que Bachrach e Baratz (2011) descrevem como face menos evidente do poder.

## 6.1 O Programa *Descomplicar – Minas Inova*

Essa subseção se desmembra em três tópicos para tornar a análise dos resultados relativos ao Programa *Descomplicar-Minas Inova* mais concatenada. O primeiro tópico se dedica a apresentação do Programa *Descomplicar*, descrevendo cada um de seus projetos e processos estratégicos e apresentando alguns elementos de seu histórico e resultados. A segunda parte contextualiza o arranjo existente no ano de 2014 para monitoramento do Programa *Descomplicar*, seus projetos e processos estratégicos, bem como apresenta as unidades organizacionais e atores que constituem a execução dos mesmos. E, por fim, se analisa o Programa, considerando-se as categorias que abrangem o modelo de gestão da estratégia constituído para o Estado de Minas Gerais, especificamente os pontos relativos ao alinhamento estratégico do Programa, papéis desempenhados pelos seus principais *stakeholders*, adequação das instâncias e ferramenta de monitoramento, relação das estruturas de execução com o NCGERAES, AGEI e outros setores com quem se correlacionam.

### 6.1.1 Conformação do Programa *Descomplicar – Minas Inova*

O Programa Estruturador *Descomplicar – Minas Inova* tem como embrião o Projeto Estruturador *Empresa Mineira Competitiva*, integrante da primeira carteira de Projetos Estruturadores concebida no ano de 2003, que visava à melhoria do ambiente de negócios no Estado de Minas. A partir de 2007, já com a denominação de *Descomplicar – Minas Inova*, além de manter essa frente voltada à simplificação da relação entre Estado-Empresa, o Programa se amplia para incluir duas outras frentes de atuação, uma destinada à melhoria da relação Estado-Cidadão e outra para o aprimoramento dos processos internos do Estado, denominada Estado-Estado.

O *Descomplicar*, que pertence à Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz, tem como objetivo “Simplificar a ação governamental a partir de um ambiente inovador e adequado ao bom desenvolvimento de negócios e à prestação dos serviços à sociedade, promovendo cidadania, educação fiscal e transparência das ações governamentais” (MINAS GERAIS, 2014b). Embora a SEPLAG seja o órgão responsável por sua gestão, o

*Descomplicar* apresenta característica intersetorial não desprezível, sendo que, no ano de 2014, contou com a participação de cerca de quinze órgãos das esferas federal, estadual e municipal da Administração em suas iniciativas, dentre esses Secretaria de Estado de Fazenda – SEF, Corpo de Bombeiros – CBMMG, Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD e Vigilância Sanitária da Secretaria de Estado de Saúde – SES, Prefeitura de Belo Horizonte – PBH, além das parcerias firmadas com a iniciativa privada e o terceiro setor.

Conforme a carteira estratégica em execução no ano de 2014<sup>28</sup>, o *Descomplicar* é constituído por dois projetos e um processo estratégico, como ilustrado na Figura 21.

Figura 21 - Composição do Programa Estrutrador *Descomplicar – Minas Inova*



Fonte: Elaboração própria.

O projeto estratégico *Inovação na Gestão Pública*, pertencente à carteira estratégica desde 2012, tem como objetivo “Desenvolver soluções inovadoras na prestação de serviços públicos, com participação da sociedade, a fim de tornar Minas Gerais referência na prestação desses serviços” (MINAS GERAIS, 2014b). O projeto é constituído por dois subprojetos, conforme sua Estrutura Analítica do Projeto – EAP apresentada na Figura 22.

<sup>28</sup> Para o ano de 2015, foi proposto durante a revisão do PPAG a transformação do Projeto estratégico *Implantação de Minas Fácil* em Processo estratégico *Gestão e Operação de Minas Fácil*, alterando-se o objetivo de criação de novas unidades *Minas Fácil* para gerenciamento das 121 unidades JUCEMG *Minas Fácil* já existentes.

Figura 22 - Estrutura Analítica do Projeto – EAP *Inovação na Gestão Pública*

Fonte: MINAS GERAIS, *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*.

O subprojeto *Incubadora de Projetos Inovadores* visa estudar a viabilidade técnica e orçamentária para implementação de novas ideias, propostas pelos próprios órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais, voltadas ao atendimento de suas demandas específicas. Já o subprojeto *Desenvolvimento de Projetos Inovadores*, consiste na implementação de soluções inovadoras para melhorar a prestação de serviços públicos aos cidadãos (frente Estado-Cidadão), aos empresários (frente Estado-Empresa), bem como melhorar a eficiência, efetividade ou produtividade da administração pública estadual (frente Estado-Estado). A destinação de uma determinada proposta inovadora para a incubadora ou para o desenvolvimento é efetuada conforme grau de maturidade da proposta, visando à racionalização de custos.

No ano de 2014, o projeto *Inovação na Gestão Pública* desenvolveu 16 soluções inovadoras das 22 inicialmente planejadas<sup>29</sup>, sendo uma na *Incubadora de Projetos Inovadores* (projeto Assistência Técnica Habitacional, em parceria com a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana – SEDRU) e, no âmbito do *Desenvolvimento de Projetos Inovadores*, foram desenvolvidos 5 projetos na vertente Estado-Cidadão, 7 projetos na frente Estado-Empresa e 4 projetos na vertente

<sup>29</sup> Embora na revisão do PPAG 2012-2015 para o ano de 2014 (LOA 2014), conste como meta ao produto da ação *Inovação na Gestão Pública*, 17 projetos inovadores desenvolvidos, chegaram a ser planejados, em cronograma do projeto estratégico, o desenvolvimento de 22 projetos inovadores. Devido a questões atinentes a restrição orçamentária e financeiras, foram cancelados 2 projetos inovadores inicialmente planejados; por questões relativas à falta de colaboração do órgão/ entidade parceiro, foi cancelada mais 1 iniciativa; devido a deferimento de solicitação de exclusão encaminhada ao Comitê Integrado de Mudanças do GERAES – COIMGE, foram desconsideradas 2 outras iniciativas em que foram observados fatores supervenientes na execução.

Estado-Estado, dentre os quais podem se destacar as iniciativas do *Governo sem Papel*, do *Programa Mineiro de Empreendedorismo e Gestão para Resultados Municipais* e a implantação de um *Centro de Serviços Compartilhados – CSC* no governo do Estado de Minas Gerais.

Esse último projeto inovador, *Centro de Serviços Compartilhados – CSC*, obteve destaque no ano de 2014, recebendo tratamento ainda mais específico, pela alta gestão da SEPLAG, frente as demais iniciativas do *Descomplicar*. O seu objetivo era centralizar os processos transacionais da área-meio dos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais na SEPLAG, com vistas a reduzir os custos da Administração Pública referentes à Execução de despesas, Compras e Contratos, Jurídico, Auditoria, Cadastro de Materiais, Cadastro de Convenentes, Viagens, Patrimônio e Gestão de *Facilities*. Assim, serviços anteriormente executados pelos diversos órgãos e entidades estaduais instalados na Cidade Administrativa *Presidente Tancredo de Almeida Neves* passaram a ser executados centralizadamente pela SEPLAG.

Devido a esse tratamento especial despendido pela alta gestão, o projeto CSC contava com reuniões específicas de monitoramento junto ao titular da pasta de Planejamento e Gestão e Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental, além ser monitorado pelo NCGERAES em separado aos demais projetos que compunham o projeto estratégico *Inovação na Gestão Pública*, com maior foco na execução dos recursos orçamentários e financeiros.

O projeto *Implantação de Minas Fácil*, lançado no ano de 2005, é, por sua vez, uma iniciativa da frente Estado-Empresa. O gerenciamento do projeto é de responsabilidade da Junta Comercial de Minas Gerais – JUCEMG, ainda que o Núcleo Central de Inovação e Modernização Institucional – NCIM, pertencente à SUGES/SEPLAG, apoie em sua execução. O objetivo do projeto é:

Integrar municípios mineiros ao *Programa Minas Fácil e a Rede Nacional para Simplificação do Registro e da Legalização de Empresas e Negócios – REDESIM* e disponibilizar ferramentas para trâmite virtual de documentos, simplificando, desonerando e reduzindo o prazo do processo de registro e legalização de empresas, de forma a desenvolver um ambiente favorável aos negócios em Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2014b).

Para cumprir com essa finalidade, o projeto realiza a abertura de unidades JUCEMG *Minas Fácil* em municípios selecionados. Na Figura 23, Estrutura Analítica do Projeto – EAP, são apresentados todos os passos seguidos pelo projeto para abertura de uma

unidade JUCEMG *Minas Fácil*, desde a realização de diagnóstico em municípios que possuem demanda para justificar a abertura de uma unidade, perpassando pela assinatura de acordo junto a Prefeitura, treinamento de atendentes, disponibilização de equipamentos para Prefeitura, adequação do sistema *Minas Fácil* até a divulgação do projeto no município e realização de melhorias, quando necessário.

Figura 23 - Estrutura Analítica do Projeto – EAP *Implantação de Minas Fácil*



Fonte: MINAS GERAIS, *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*.

Tendo em vista que, com as implantações de unidades efetuadas no ano de 2014, alcançou-se uma rede de 121 unidades JUCEMG *Minas Fácil* no Estado de Minas Gerais, contemplando a maioria dos municípios com potencial para implantação de unidades da Junta Comercial, optou-se por descontinuar a criação de novas unidades e adotar uma nova orientação dessa iniciativa para 2015, um processo estratégico de gerenciamento da rede de unidades já existentes.

Os principais resultados alcançados pelo projeto *Implantação de Minas Fácil* foram a redução do prazo médio de abertura de empresas<sup>30</sup> em Minas Gerais de 33 dias corridos, em 2008, para 6 dias corridos em 2014, considerando-se as 32 unidades Minas Fácil gerenciadas com recursos da JUCEMG e, para 5 dias corridos em 2014, considerando-se somente o município de Belo Horizonte. Ainda, o prazo médio de encerramento de empresas, em Belo Horizonte, foi reduzido de 49 dias corridos, em 2011, para 13 dias corridos no ano de 2014. Esses prazos de abertura e encerramento de empresas são consolidados nos indicadores *Tempo médio de Abertura de Empresas – TAE* e *Tempo médio de Encerramento de Empresas – TEE*, com metas pactuadas no PPAG 2012-2015, e que tem sua execução monitorada mensalmente em reunião de *Status* do Programa *Descomplicar*.

Por fim, o processo estratégico *Gestão e Operação das Unidades de Atendimento Integrado – UAI*, iniciativa da vertente Estado-Cidadão do *Descomplicar*, surge

<sup>30</sup> Os prazos médios de abertura e encerramento de empresas de Minas Gerais são calculados com base na metodologia internacional do *Doing Business* (BANCO MUNDIAL, 2013).

em 2012, derivado da estratégia iniciada em 2007 de implantação de Unidades de Atendimento Integrado no Estado de Minas Gerais, em substituição aos antigos *Postos de Serviços Integrados Urbanos* – PSIU. O objetivo do processo é:

Realizar a *Gestão e Operação das Unidades de Atendimento Integrado (UAI)* de forma a atender com excelência as demandas do cidadão, por intermédio da prestação de serviços públicos, em um só local, de diferentes esferas de governo. Visando a prestação de serviços de qualidade, são integrados serviços acessórios prestados por parceiros privados (MINAS GERAIS, 2014b).

Quanto ao seu escopo, o processo pode ser desmembrado em dois subprocessos, a *gestão do atendimento ao cidadão* nas UAI e a *gestão da operação das unidades*. O primeiro subprocesso parte da demanda por atendimentos dos cidadãos, perpassa pela prestação do serviço e pela avaliação dos resultados, da qualidade e do desempenho, por meio dos indicadores específicos do processo estratégico, e culmina em atendimentos realizados, implementação de melhorias ao atendimento quando necessário e atualização da carteira de serviços ofertados pelas UAI, quando identificada a necessidade / oportunidade e confirmada a viabilidade de integração de mais serviços às unidades. Já o segundo subprocesso compreende o gerenciamento de contratos e convênios necessários à prestação dos serviços nas UAI, a gestão da infraestrutura, do orçamento e das finanças das unidades, culminando nas UAI mantidas.

No ano de 2014, coexistiram dois modelos de operação das UAI, em que, do total de 28 UAI: 6 unidades funcionavam na modalidade de Parceria Público-Privada – PPP e 22 eram geridas pelo Estado de Minas Gerais, por intermédio da Minas Gerais Administração e Serviços – MGS. No mês de dezembro, foram concluídos processos de contratação de Parceria Público- Privado – PPP para essas UAI administradas pelo Estado e para as duas unidades que ainda funcionavam na modalidade de PSIU.

Como principais resultados do processo, podem ser apontados a ampliação do número de atendimentos presenciais nas UAI de cerca de 900.000 em 2009 para mais de 7,5 milhões no ano de 2014, a redução do Tempo Médio de Atendimento para postagem do Seguro Desemprego de 17,03 minutos, em 2010, para 16,50 minutos em 2014 e a redução do Tempo Médio para Atendimento para solicitação da Carteira de Identidade de 10,59 minutos, em 2011, para 6,55 minutos no ano de 2014.

### 6.1.2 O Monitoramento e a Execução do Programa *Descomplicar*

Conforme exposto na quarta seção desse trabalho, o modelo de monitoramento concebido para o Estado de Minas Gerais, conta com equipes de execução, compostas pelos gerentes de programa, projeto/processo estratégico e seus assessores e equipes de monitoramento, apoio à execução ou simplesmente facilitadores, formada pelo NCGERAES e pelas Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação – AGEI. Esse modelo estabelece também duas instâncias formais de monitoramento, as reuniões mensais de *Status Report* e as reuniões bimestrais de Comitê de Resultados. As reuniões de *Status Report* são conduzidas pelo NCGERAES, contam com participação do gerente de Programa, e tem como foco de análise os projetos e processos estratégicos, conforme orientações da SUGES/SEPLAG para o ano 2014. A reunião de Comitê é organizada pelo NCGERAES e conduzida pelo titular da pasta de Planejamento e Gestão, como representante do governador. Essas duas instâncias formais, bem como o *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*, ferramenta tecnológica utilizada para o monitoramento, foram identificadas nesse estudo como os principais instrumentos formais de coordenação e controle adotados pelo Estado de Minas Gerais para o acompanhamento da carteira estratégica.

Cabe ressaltar duas particularidades verificadas frente a esse modelo padrão delineado pela SEPLAG, no caso da gestão e monitoramento do Programa *Descomplicar*. A primeira é a iniciativa do titular da pasta de Planejamento e Gestão à época em acompanhar mensalmente a execução do *Descomplicar*. E a segunda é a de ter uma estrutura formalmente constituída, o NCIM/SUGES, formada por coordenadores de projetos, sendo muitos pertencentes a uma consultoria contratada pelo Estado, exclusivamente dedicados à execução e monitoramento do *Descomplicar*.

Para se adaptar a essa realidade verificou-se que o monitoramento deste Programa, apresenta uma instância a mais que as formalmente já estabelecidas: o *Status* do Programa *Descomplicar*, com periodicidade mensal, organizados pelo NCGERAES e com a condução do titular da pasta de Planejamento e Gestão. Por conseguinte, o *Descomplicar* é monitorado em três instâncias formais: reuniões de *Status Report* de projetos e processo estratégico em número de três, reunião de *Status* do Programa *Descomplicar* e Comitê de Resultados, conforme ilustrado no Quadro 3.

Quadro 3 - Instâncias de monitoramento – Programa *Descomplicar*

Tipo de instância	Quantidade	Denominação das Reuniões de Controle e Monitoramento	Periodicidade	Número médio de participantes	Função do participante em maior nível hierárquico
Primeira instância projeto/processo	3	<i>Status Report</i> do projeto <i>Inovação na Gestão Pública</i>	Mensal	15	Gerente do projeto
		<i>Status Report</i> do projeto <i>Implantação de Minas Fácil</i>	Mensal	4	Assessor do projeto
		<i>Status Report</i> do processo <i>Gestão e Operação das Unidades de Atendimento Integrado</i>	Mensal	8	Gerente do processo
Segunda instância Programa	1	<i>Status Report</i> do Programa <i>Descomplicar</i>	Mensal	40	Secretário de Planejamento e Gestão
Terceira instância Sistema	1	Comitê do Sistema Operacional de Planejamento e Gestão	Bimestral	30	Secretário de Planejamento e Gestão

Fonte: Elaboração própria

A primeira instância de acompanhamento, os *Status Report* dos projetos e processo estratégicos, tem periodicidade mensal e são conduzidas pela coordenação responsável no NCGERAES. Essas reuniões, no caso do *Descomplicar*, não contavam com a presença do gerente do programa, que participava da segunda e terceira instâncias de acompanhamento.

No caso do projeto *Inovação na Gestão Pública*, a reunião ocorria mensalmente e contava com a participação do gerente do projeto, seu assessor, bem como os demais coordenadores de projeto do NCIM, além da AGEI e Diretoria de Planejamento e Orçamento – DPO da SEPLAG, totalizando aproximadamente 15 (quinze) participantes. Nessa instância, eram discutidos e atualizados os cronogramas dos projetos incluídos na *Incubadora de Projetos* e o cronograma do *Programa Mineiro de Empreendedorismo e Gestão para Resultados Municipais*, monitorados todos os riscos do projeto, sua execução física e financeira e a equipe apresentava a solicitação de cota para o mês corrente e as agendas positivas concluídas no mês.

O projeto *Centro de Serviços Compartilhados – CSC* contava com uma consultoria externa contratada para apoiar sua implantação e uma equipe de execução

diretamente ligada ao Subsecretário da SUGES, que conduzia a execução do projeto conforme diretrizes do titular da pasta de Planejamento e Gestão. O projeto também contava com um monitoramento específico efetuado pela consultoria junto à equipe do projeto, fora do modelo formal instituído para gestão da estratégia governamental.

Devido ao expressivo volume de recursos provenientes de Operações de Crédito alocados no projeto *CSC*, cerca de R\$ 8 (oito) milhões de reais, à época da pesquisa, o monitoramento do NCGERAES, embora envolvesse o acompanhamento dos demais aspectos contemplados na ferramenta utilizada, era focado na execução orçamentária e financeira junto ao assessor do projeto e Subsecretário da SUGES. Na maioria dos meses do ano de 2014, não ocorreram reuniões formais de *Status* desse projeto com a participação da equipe do projeto, AGEI, DPO e NCGERAES e o acompanhamento foi mais informal, apenas entre a coordenação do NCGERAES e a assessoria do projeto, mas com uma periodicidade até menor que mensal.

Logo, observa-se uma participação bastante reduzida da AGEI nesse projeto e a concentração do poder de monitoramento e apoio à execução no arranjo do NCGERAES. Verifica-se, também que, mesmo o acompanhamento se caracterizando como informal, o mesmo pode ser considerado efetivo do ponto de vista de seus participantes, o que parece demonstrar que o poder não se materializa apenas nas rotinas e ferramentas formais de coordenação e controle utilizadas pelo modelo de gestão da estratégia.

Já o *Status* do projeto *Implantação de Minas Fácil*, ocorria mensalmente na JUCEMG e contava normalmente com a participação do assessor do projeto, do coordenador do projeto do NCIM e de representante da Gerência de Planejamento e Orçamento – GPO da JUCEMG, totalizando cerca de 4 (quatro) participantes. Nessa reunião, eram acompanhados o cronograma do projeto, a execução física e financeira e eventualmente discutidas solicitações de cotas, riscos ou agenda positiva. O gerente do projeto não participava dessas reuniões de *Status* de projeto conduzidas pelo NCGERAES e a AGEI do Sistema Operacional de Desenvolvimento Econômico também não era um ator que costumava se envolver nessa instância. Logo, pode-se abstrair que esses atores podem não ter enxergado a instância como válida para o exercício do poder ou não desejaram usufruir da mesma, por não visualizar benefícios nessa rotina. Ressalta-se, entretanto, que o assessor do projeto e a representante da GPO sempre forneciam todas as informações necessárias para o monitoramento.

O *Status* do processo *Gestão e Operação das UAI*, por sua vez, contava com a participação do gerente do processo, seu assessor, coordenador de projeto do NCIM responsável pelo acompanhamento da UAI, além da AGEI e Diretoria de Planejamento e Orçamento – DPO da SEPLAG, somando aproximadamente 8 (oito) participantes. Nessa instância, eram discutidas as apurações mensais dos indicadores do processo e, quando necessário, as ações corretivas adotadas ou necessárias para a correção das distorções observadas, analisadas a execução física e financeira mensal do processo e os cronogramas de todos os planos de melhoria do processo, com o foco não apenas de verificação do cumprimento das etapas, mas com ênfase no apoio dos facilitadores à execução das atividades planejadas. Quando necessário e/ou demandado pela equipe, ocorriam inclusive reuniões específicas, também conduzidas pelo NCGERAES, para organizar e implementar as iniciativas planejadas nos planos de melhoria. As solicitações de cotas orçamentárias normalmente eram encaminhadas por e-mail ao NCGERAES e AGEI, previamente à reunião.

A segunda instância de acompanhamento, reunião mensal de *Status* do Programa *Descomplicar*, conduzida pelo titular da pasta de Planejamento e Gestão e organizada pelo NCGERAES, contava com a participação de múltiplos atores, envolvendo cerca de 40 (quarenta) pessoas. Participavam dessa instância, representantes dos órgãos e entidades parceiros na implementação dos projetos inovadores em fase de desenvolvimento pelo projeto estratégico *Inovação na Gestão Pública*, acompanhados dos coordenadores de projeto da equipe do NCIM, alto escalão da Junta Comercial de Minas Gerais – JUCEMG e assessor do projeto *Implantação de Minas Fácil*, representante da Coordenadoria Especial de Gestão das Unidades de Atendimento Integrado – CEGUAI, bem como Chefe de Gabinete da SEPLAG, Subsecretário da SUGES, coordenação do NCGERAES responsável pelo monitoramento do *Descomplicar* e AGEI dos Sistemas Operacionais envolvidos (Planejamento e Gestão e Desenvolvimento Econômico).

Nessa reunião, o coordenador ou técnico do NCGERAES atualizava, em tempo real, de acordo com as informações prestadas pelos representantes dos órgãos executores, as atividades dos cronogramas dos dois projetos estratégicos do *Descomplicar*, *Inovação na Gestão Pública* e *Implantação de Minas Fácil*, bem como as etapas dos cronogramas de alguns planos de melhoria do processo estratégico *Gestão e Operação das UAI*. Quando observados atrasos significativos na execução das atividades previstas para o período, os representantes dos órgãos e entidades executores das iniciativas do *Descomplicar* deveriam estar preparados para justificar os motivos e possíveis ações corretivas já adotadas ou em

implementação para corrigir as distorções. Esse comportamento esperado parece estar relacionado ao poder de constrangimento exercido pelo titular da pasta de Planejamento e Gestão, bem como ao poder técnico de coerção exercido pelos arranjos do NCIM e NCGERAES. Na maioria das vezes, essas justificativas já eram fornecidas espontaneamente quando questionados pelo NCGERAES acerca da conclusão ou não de determinada atividade e, apenas em alguns momentos, a Secretária de Planejamento e Gestão intervinha com algum questionamento.

Além dos cronogramas, a reunião era composta por duas apresentações, uma da JUCEMG objetivando apresentar os resultados mensais dos indicadores *Tempo médio de Abertura de Empresas – TAE* e *Tempo médio de Encerramento de Empresas – TEE*, desmembrados pelos prazos de cada órgão envolvido nesses dois processos e outra da CEGUAI com estatísticas de atendimentos realizados nas UAI no último mês e até o momento naquele ano, apuração mensal do indicador *Média do Coeficiente de Eficiência – COEF*, percentual de carteiras de identidade emitidas no Estado pelas UAI e gráfico com a evolução da demanda real de atendimentos, em relação a projetada para as UAI funcionando por meio da modalidade PPP. Eventualmente, quando da conclusão de algum projeto inovador ou da observação de alguma agenda positiva relevante, era incluída mais alguma pauta na reunião.

Ainda que pertencentes ao escopo do Programa *Descomplicar*, não eram abordados nessa instância, os projetos da *Incubadora de Projetos*, o *CSC* e o *Programa Mineiro de Empreendedorismo e Gestão para Resultados Municipais*. E, no caso do processo estratégico de *Gestão e Operação das UAI*, eram selecionados apenas os planos de melhoria considerados mais relevantes sob a ótica do coordenador de projetos de NCIM.

Por fim, a terceira instância de acompanhamento, reuniões de Comitê de Resultados do Sistema Operacional de Planejamento e Gestão, tinha periodicidade bimestral e também eram organizadas pelo NCGERAES e conduzidas pelo titular da pasta de Planejamento e Gestão. Nessa instância, que normalmente envolvia cerca de 30 (trinta) pessoas, eram incluídos os principais marcos críticos dos projetos inovadores não abordados no *Status* do Programa *Descomplicar*, o *CSC* e o *Programa Mineiro de Empreendedorismo e Gestão para Resultados Municipais*, bem como os indicadores do processo da UAI e os marcos críticos de alguns planos de melhoria selecionados.

A reunião de Comitê do Sistema Operacional de Planejamento e Gestão também se diferenciava do padrão dos demais Comitês de Resultados, pois nesta não eram apresentados somente os problemas ou pontos que demandavam alguma intervenção estratégica. Era uma instância em que se abordava toda a carteira estratégica, projetos associados do Sistema Operacional de Planejamento e Gestão com recursos em operação de crédito e até algumas entregas incluídas no Acordo de Resultados de 1ª etapa. Assim, se assemelhava a uma reunião gerencial do portfólio estratégico como um todo e, em boa parte das mesmas, não eram gerados muitos planos de ação com encaminhamentos. Logo, entende-se que essa rotina de acompanhamento parece estar permeada por um poder do tipo simbólico.

Cabe ressaltar que o projeto *Implantação de Minas Fácil*, embora pertença ao escopo do *Descomplicar*, não era incluído no Comitê do Sistema Operacional de Planejamento e Gestão. Isso ocorre em virtude de a JUCEMG estar inserida no Sistema Operacional de Desenvolvimento Econômico e os Comitês de Resultados apresentarem como nível de agregação os Sistemas Operacionais. Também não houve fatores supervenientes na execução desse projeto, no ano de 2014, que não pudessem ser tratados na reunião de *Status* do Programa *Descomplicar* ou que justificassem a necessidade de inclusão desse projeto no escopo do Comitê do Sistema Operacional de Desenvolvimento Econômico.

### 6.1.3 Análise do Programa *Descomplicar*

Tendo em vista as características específicas do Programa *Descomplicar* apontadas no tópico anterior, alguns entrevistados também o visualizam como um Programa diferenciado, que conta com um modelo distinto de execução e acompanhamento comparativamente aos demais Programas da carteira estratégica.

*O Descomplicar é um projeto sui generis. Ele nasce diferente, porque... ele tem um vínculo, uma dependência de trajetória. Ele foi um projeto que o gerente era a Secretária de Planejamento e ela se vincula a esse projeto até hoje. Então ela continua como se fosse algo dela, tendo um relacionamento muito próximo e fazendo o acompanhamento (...). Somado a isso, ainda tem um outro núcleo na SUGES, que é o NCIM, que faz parte do monitoramento, e esse... porque ele é responsável por executar e monitorar (Entrevistado 4, Ator-chave).*

No programa *Descomplicar*, como a gente tem uma equipe diferenciada, uma equipe que acompanha as equipes dos órgãos e auxilia na execução das atividades e das ações pactuadas para os órgãos, a gente tem muita proximidade com o resultado. Então a gente faz realmente no sentido de garantir com que ele aconteça, independente se o órgão vai fazer ou se a equipe vai fazer pelo órgão. Acho que esse pode ser um diferencial do *Descomplicar* (Entrevistado 6, *Descomplicar*).

Pode-se visualizar que o entrevistado 4 acredita que essa diferenciação do *Descomplicar* resulta de duas características específicas do Programa: a proximidade do titular da pasta de Planejamento e Gestão em seu acompanhamento e a existência de um arranjo organizacional específico para executá-lo e monitorá-lo, o NCIM. O entrevistado 6 também ressalta a atuação da equipe do NCIM junto aos órgãos parceiros do Programa, auxiliando diretamente na execução das atividades e garantindo o alcance de resultados.

A atuação do titular da pasta de Planejamento e Gestão pode ser considerada relevante, porque fornece patrocínio às iniciativas do Programa, auxilia nos processos decisórios e gera constrangimento para que os atores adotem as ações corretivas necessárias para superar os obstáculos observados na execução. No entanto, dois pontos de atenção foram mencionados pelos entrevistados 4 e 7: a agenda do Secretário acaba ficando prejudicada com as muitas reuniões e é notada uma queda nesse patrocínio ao Programa durante os últimos anos.

o acompanhamento [da Secretária pode ser visto como] para o bem e para o mal. Para o bem, no sentido que é importante, ela ajuda no processo de tomada de decisão, ela acelera o processo de tomada de decisão. Para o mal, que ela faz muitas reuniões (Entrevistado 4, *Ator-chave*).

Um dos aspectos notórios do programa é que ele recebeu muito, durante muito tempo, patrocínio e patrocínio forte. Então ele se manteve da forma como foi muito pelo acompanhamento bem próximo, é um patrocínio muito presente, muito eficiente, porque o acompanhamento também foi feito da mesma forma (...). O que eu não posso dizer que se manteve no mesmo patamar, pelo menos em todo momento que eu estive aqui (...). Eu posso te dizer sim que houve uma certa queda no patrocínio, em alguns aspectos, não todos, mas em alguns aspectos (Entrevistado 7, *Descomplicar*).

Nesse ponto, em consonância com a fala do entrevistado 7, questiona-se até que ponto a atuação do Secretário nessa rotina de monitoramento não se limita a sua mera presença como uma liderança simbólica, nos termos da concepção de poder simbólico de França e Filho (2005).

A existência de uma equipe específica dedicada ao gerenciamento e monitoramento do *Descomplicar* é justificada, conforme o entrevistado 6, em virtude da

transversalidade do Programa, que exige uma articulação da SEPLAG junto a diferentes órgãos e entidades de diversas esferas de governo.

E no nosso caso tem esse diferencial: por ser um projeto transversal, um projeto que envolve diversos órgãos de diversas Secretarias, praticamente em todos os seus subprojetos, precisava – eu acredito – dessa equipe pra poder fazer a articulação entre todos os envolvidos, fazer essa interlocução e conciliar mesmo como é que vai ser a atuação de cada um (Entrevistado 6, *Descomplicar*).

Verifica-se, entretanto, que a criação do NCIM implica na existência de um novo arranjo para coordenação e controle, no âmbito do *Descomplicar*, o que parece gerar maior complexidade aos arranjos de poder estabelecidos. Ainda, a participação de múltiplos órgãos e entidades no Programa, conferindo-lhe caráter transversal, parece se relacionar ao poder de influência ou de manipulação, nos termos de Crozier (1981), exercido pelo órgão coordenador do Programa, a SEPLAG, no âmbito do governo do Estado.

Essa atuação intersetorial, muitas vezes, demanda que a equipe do NCIM se dedique ao entendimento do negócio de diferentes Secretarias de Estado. O entrevistado 6 visualiza esse como um grande desafio do Programa.

o maior desafio é ter essa visão sistêmica com objetos tão distintos. A gente tem subprojetos de natureza totalmente distinta e tem muitas Secretarias envolvidas, cada uma com sua atividade finalística diferente. No caso do *Descomplicar*, eu acho que essa visão sistêmica dele, que é uma visão muito rica, às vezes é muito difícil de acompanhar, é muito difícil de entender mesmo a particularidade de cada órgão envolvido e poder contribuir com cada um nos seus projetos específicos (Entrevistado 6, *Descomplicar*).

Pode-se depreender, pela supracitada fala do entrevistado, a valorização da visão sistêmica como um instrumento para se adquirir poder. Ela equivaleria ao controle de uma fonte de incerteza observada no Estado (CROZIER, 1981).

Para tentar promover o alinhamento de expectativas junto aos órgãos e entidades que participam do Programa e buscar a melhor construção das iniciativas do Programa, essa equipe busca o diálogo com os parceiros e a atuação conjunta, conforme se verifica abaixo.

Como a gente está lá, está mais próximo, a gente conversa muito com o público alvo sempre... de todos os órgãos, quando a gente quer propor alguma coisa, a gente sempre busca conversar. No caso do Estado-Empresa, por exemplo, com os empresários e com contadores, pra ver se está ok ou o quê que tem pra melhorar ali no serviço prestado pelo órgão do projeto (...) é totalmente colaborativo. A gente nunca escreve nada sozinho, ‘vamos escrever aqui como é que vai ser o cronograma, quais são as atividades planejadas’. Vamos escrever junto (Entrevistado 6, *Descomplicar*).

No entanto, quando se analisa o apoio da equipe do NCIM nas iniciativas do *Descomplicar* que se aloca no projeto e processo estratégico não executados diretamente pelo NCIM, *Implantação de Minas Fácil* e *Gestão e Operação das UAI*, é notável que não há um consenso em relação a sua atuação. O entrevistado **3** entende que essa relação, inclusive, deveria deixar de existir porque não é saudável do ponto de vista institucional para as áreas que executam essas demais iniciativas do Programa.

Eu particularmente não gosto dessa relação. A UAI eu acho que o fato da equipe do NCIM estar lá garantiu os resultados da UAI até agora, mas eu acho que o NCIM não deveria estar lá há muito tempo (...) a partir do momento que se criou a área, e que ela foi institucionalizada, eu acho que a equipe tinha que ter assumido a partir dali (...). Não saiu, e a equipe continua fazendo algumas coisas que a equipe deveria já ter absorvido. Essa dependência continua e isso eu acho ruim. (...) A mesma coisa o Minas Fácil (Entrevistado **3**, *Ator-chave*).

Essa visão é corroborada pelo entrevistado **9**, que verifica que o apoio tão extenso da equipe NCIM, muitas vezes implica em uma confusão de papéis e na dependência institucional de sua organização em relação ao NCIM. Já o entrevistado **7**, apresenta uma visão bastante distinta da atuação do NCIM.

Muitas vezes a gente vê que há uma sintonia muito grande, às vezes a gente não consegue nem separar o trabalho do NCIM e o trabalho da Junta (...). Por outro lado também, às vezes pode se confundir muito o papel de cada um, de quem que deveria realmente executar aquela política pública ali e quem tem que na verdade só mesmo ser o elemento pra ajudar no desenvolvimento, ajudar a ter as ideias e tudo. Isso eu acho que confunde um pouco. Muitas vezes a gente vê que ao invés da Junta pensar a estratégia, às vezes a estratégia vem do NCIM pra Junta, e a Junta acaba não tendo uma participação mesmo no que ela quer, ela mais executa do que planeja (Entrevistado **9**, *Descomplicar*).

Você tem um NCIM, que é o núcleo central de inovação (...) e os consultores (...) que teoricamente deveriam atuar dessa forma, também pouco fazem. Com exceção de uma consultora, (...) depois disso o papel desses consultores, por exemplo, ficou praticamente de 'deixa eu ver o material que você vai apresentar pra Secretária', ou 'deixa eu ver o que vai pra Reunião de *Status* pra gente falar a mesma língua'. Raríssimas foram as vezes que, do monitoramento realizado por eles, houve uma ação da própria instância (Entrevistado **7**, *Descomplicar*).

Pode-se verificar, ainda, o caráter relacional do poder, conforme definição de Giddens (1997), nas interações estabelecidas entre o NCIM e os outros órgãos ou equipes que participam do Programa. Logo, as ações realizadas pelo NCIM incluem o comportamento de resposta dos atores por ela afetados. Quando o relacionamento é adequado, verifica-se uma percepção positiva da atuação da equipe, já quando o comportamento não é de cooperação, mas apenas de acompanhamento, a percepção é negativa.

Quanto ao alinhamento do Programa *Descomplicar* à estratégia governamental e de seus projetos e processo ao Programa, o entrevistado 7 verifica que o alinhamento do processo estratégico *Gestão e Operação das UAI* ao Programa *Descomplicar* é bastante adequado e que esse processo trata da materialização da vertente Estado-Cidadão. Já o entrevistado 9, constata que o alinhamento do projeto *Implantação de Minas Fácil* à estratégia governamental não está apropriado, entendendo que era necessário maior alinhamento aos objetivos do Sistema de Desenvolvimento Econômico, contribuindo por exemplo para o fomento de determinadas regiões do Estado. Para esse entrevistado, a inserção do projeto no *Descomplicar* implica em maior foco em ações de melhoria de processos e sistemas do que para no desenvolvimento econômico efetivo.

enquanto braço ou materialização da vertente do programa *Descomplicar* Estado-Cidadão, você tem muito bem definidos quais são as responsabilidades e os resultados desse processo estratégico dentro do Programa, e automaticamente todo o seu planejamento, execução e monitoramento (Entrevistado 7, *Descomplicar*).

na verdade, a SEPLAG, como ela é uma área meio, acaba que a visão estratégica volta-se muito pra questão de melhoria de processos, melhoria de sistema, essas coisas assim, e não às vezes como um projeto de desenvolvimento econômico do estado (...), o pensamento é muito mais, de maneira geral, com relação à melhoria do processo mesmo, as coisinhas que estão mais internas no processo, não uma visão do impacto mesmo do projeto e sim de uma melhoria constante, e acreditando que aquilo ali vai representar alguma coisa para o desenvolvimento econômico, mas não sabendo efetivamente o quê (Entrevistado 9, *Descomplicar*).

Nota-se também dissonância de percepções entre os entrevistados em relação a como os órgãos e entidades estaduais compreendem o Programa *Descomplicar* e cumprem as diretrizes da SEPLAG em sua execução. Para o entrevistado 3, o programa “já está tão institucionalizado, (...) as pessoas já compraram tanto esse modelo”, que não se observam dificuldades para movimentação institucional. Em convergência a essa visão, o entrevistado 6 também verifica que o Programa está bem difundido e que todos os atores, dos diferentes órgãos e entidades, percebem sua importância e colaboram em sua execução.

a gente percebe que eles [os parceiros] dão uma legitimidade que o *Descomplicar* precisa (...). Mesmo o órgão que a gente tem maior problema (...) não tem um descaso, um desleixo com o *Descomplicar* não. Todas as equipes e todos os Secretários, quando a gente conversa, ‘ah, é *Descomplicar*, isso aqui é prioridade’ (Entrevistado 6, *Descomplicar*).

Mais uma vez, destaca-se que essa “compra do modelo” pelos órgãos e entidades não parece ser gratuita, pois conforme a concepção crozeriana os atores só se submetem às vontades de outros atores quando verificam que podem adquirir ganhos com o estabelecimento desses relacionamentos. Logo, os órgãos e entidades que participam das

iniciativas do *Descomplicar* percebem que auferem ganhos, em termos de poder, na participação dessa iniciativa. Ainda, destaca-se o poder de coerção exercido pela SEPLAG sobre os demais arranjos organizacionais, devido ao seu papel de órgão central do governo.

Já o entrevistado 7 percebe que o alinhamento estratégico dos parceiros com o Programa não é uniforme e destaca divergências desse envolvimento sob duas perspectivas, tanto interorganizacional como intraorganizacional. O desalinhamento interorganizacional está relacionado à questão de os parceiros apresentarem grau de maturidade muito distintos em relação à gestão estratégica ou mesmo em seu envolvimento nas iniciativas do programa e o desalinhamento intraorganizacional está ligado à uma percepção não ajustada entre a alta gestão da organização e o nível técnico. Para esse entrevistado, a alta gestão normalmente apresenta uma visão mais positiva do Programa e o nível operacional, mais negativa.

seja qual viés, se ele é técnico, se ele é estratégico, se ele é operacional, todos os órgãos, sem exceção de nenhum, demonstram características diferentes – de maturidade, de gestão estratégica, de drive de atendimento, e até mesmo de envolvimento com o projeto, de percepção do projeto... nem todo órgão percebia como algo positivo para a execução dos serviços dele. (...) Ficava muito claro que a cúpula estratégica sempre viu o projeto, ou o programa, (...) como benefício ao cidadão e a própria pasta. Mas essa percepção nem sempre era enxergada ou era percebida nos outros níveis – tanto de diretoria, tanto nível técnico. E ele fica pior à medida que ele vai alcançando o nível operacional daquele que executa. Alguns, pelo contrário, percebiam de forma totalmente negativa. Desde carga de responsabilidade e trabalho a questões ligadas a cultura, a paradigma de funcionamento, a autoridade, a *status* (Entrevistado 7, *Descomplicar*).

Observa-se que a alta gestão visualiza benefício do Programa ao cidadão, entendendo-o sob a perspectiva de cliente da política pública, conforme preceituado pela Nova Gestão Pública. Pode-se verificar que o próprio conceito das Unidades de Atendimento Integrado – UAI, vertente Estado-Cidadão do *Descomplicar*, se alinha aos denominados por Pollit e Bouckaert (2002) de *one-stop-shops* da NPM, que seriam postos de atendimento que ofertam um amplo leque de serviços públicos ao cidadão, por meio de uma estrutura composta por funcionários bem treinados e processos racionalizados.

Quanto ao entendimento do *Descomplicar* intraorganizacional, a visão do entrevistado 6 é notadamente oposta à apresentada pelo entrevistado 7. Esse entrevistado acredita que há um entendimento muito mais claro do Programa no nível técnico das organizações, comparativamente ao nível político, tendo em vista a maior rotatividade na alta gestão.

a equipe técnica tem muito mais isso [entendimento do Programa] certo do que os Secretários porque de Secretários a gente tem uma mudança mais

frequente do que de equipe técnica. Tem rotatividade na equipe técnica, mas eu acho que em todos os subprojetos que a gente atua essas equipes parecem ter um conhecimento maior do *Descomplicar* do que até o próprio Secretário (Entrevistado 6, *Descomplicar*).

Aquela resistência da ponta ou do nível mais operacional ao *Descomplicar*, visualizada pelo entrevistado 7, parece estar muito mais relacionada à resistência dos burocratas à integração dos serviços de seus órgãos às UAI do que a dificuldades institucionais. A migração de um serviço, antes prestado diretamente por uma organização, para as UAI demanda uma padronização prévia dos procedimentos e definição clara das etapas do processo e isso implica em perda de autonomia, de autoridade dos órgãos na prestação de serviços e, conseqüentemente, de seus *street level bureaucrats*, nos termos da NPM.

A entrada da UAI retira poder, *status*, autoridade, jeitinho, privilégio; retira a possibilidade de você de qualquer forma preconizar o seu interesse pessoal antes do profissional. E isso aí afeta significativamente no relacionamento, e até mesmo na execução do trabalho. A gente pode perceber sabotagem, a gente pode perceber entraves que eram pessoais. Eu não posso dizer nunca que a UAI teve impasses institucionais, não era nunca um problema institucional entre SEPLAG – claro, que é onde o projeto foi instalado – e determinado outro órgão, o impasse nunca era aí, nunca era das casas, e sim das pessoas (Entrevistado 7, *Descomplicar*).

Na fase de implementação de projetos inovadores do *Descomplicar*, o entrevistado 6 também verifica resistência a mudanças por parte dos burocratas dos diferentes órgãos e entidades, o que se explica em virtude de esses projetos alterarem a rotina e os procedimentos das organizações.

O que a gente enfrenta de resistência é da questão da novidade. Muitas vezes a gente leva projetos inovadores e esses projetos mudam a rotina completa do que eles fazem há sei lá quantos anos. Então essa resistência é natural, resistência à mudança. [Em] todos a gente tem, cem por cento dos órgãos (Entrevistado 6, *Descomplicar*).

No que tange ao entendimento do conceito de monitoramento, observam-se algumas divergências por parte dos entrevistados. Alguns *stakeholders*, como os entrevistados 7 e 9, entendem o conceito de forma adequada, relatando sua importância para a correção de distorções observadas na execução.

o monitoramento automaticamente provoca a responsabilidade de intervenção. Não se monitora se não vai analisar criticamente os resultados e trabalhar esses resultados, seja os positivos ou os negativos (Entrevistado 7, *Descomplicar*).

sou a favor muito desse acompanhamento próximo, mini-prestações de contas mensais e periódicas, pra que todos os atores que estão envolvidos no processo de alguma forma estejam empenhados e atentos a todos aos prazos

que tem lá. É verdade que o dia a dia do trabalho muitas vezes ele consome muito tempo e às vezes a gente perde um pouco às vezes no foco do resultado principal que o estado tem através de seus projetos chaves. Então, essas reuniões periódicas fazem com que você sempre volte a atenção realmente àquilo que é destaque (Entrevistado 9, *Descomplicar*).

Outros entendem o monitoramento como um processo que tem menos importância que a execução, estritamente como controle, como pode ser visualizado pela fala do entrevistado 3, “Monitorar por monitorar, eu mesma faço o monitoramento, preparo um e-mail e mando pra vocês pra atualizar. Eu queria mais, quando eu era gerente de projeto” (*Ator-chave*). Verifica-se, nesse ponto, o alinhamento do conceito de monitoramento à ideia de rotina e rigidez burocrática, em detrimento da cooperação e coordenação racional das atividades, nos termos definidos por Crozier (1981).

Quanto ao monitoramento intensivo da carteira estratégica, efetuado pelo NCGERAES, verifica-se que alguns entrevistados entendem sua importância e o motivo de ser diferenciado dos demais tipos de Programas.

o fato do GERAES estar ligado realmente aos projetos mais estratégicos – facilita e dá a agilidade necessária pra que a gente consiga cumprir aquilo que a gente precisa (...). Se entrar no mesmo bolo dos outros processos, das outras demandas, eu acho que isso pode acabar se perdendo (Entrevistado 9, *Descomplicar*).

Tem que ter um monitoramento mais *soft* e um monitoramento mais *hard*. O monitoramento do GERAES tem de ser mais *hard*, mas pra ser mais *hard* ele tem que ser seletivo (Entrevistado 4, *Ator-chave*).

A ponta já entende de alguma forma hoje o quê que é o monitoramento intensivo e muitos dos setores no qual existe um líder máximo ou uma liderança que não seja a máxima que acredita que esse é um bom processo, isso já acontece na ponta (Entrevistado 5, *Ator-chave*).

Entretanto, em relação à adequação do modelo de monitoramento concebido, que integra os dois arranjos organizacionais estabelecidos (NCGERAES e AGEI) e, no caso do *Descomplicar*, também o NCIM, as instâncias formais implementadas (*Status* de projeto/ processo, *Status* do Programa *Descomplicar* e Comitê de Resultados), bem como a ferramenta utilizada, *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*, praticamente todos os entrevistados visualizam pontos de atenção. Em relação à conformação do modelo, o entrevistado 7 o visualiza como complexo, pesado e pouco efetivo para gerar intervenções e contribuir para a geração de resultados. O entrevistado 6 também afirma que esperava uma contribuição maior dos arranjos de monitoramento, no sentido de propor novos subprojetos.

o monitoramento, na minha concepção, na minha forma de ver, deveria gerar maior intervenção, uma busca mais concreta de melhoria, uma busca mais

completa de transformação daquilo que eventualmente é uma oportunidade de melhoria; e isso não acontece talvez no mesmo peso. Você tem um monitoramento muito forte, muito robusto, mas a geração de resultado daquele monitoramento fica aquém do que é captado no próprio monitoramento (Entrevistado 7, *Descomplicar*).

O que eu acho que [o arranjo de monitoramento] poderia contribuir – e aí eu não sei mesmo como funciona para os outros programas – é nessa questão de proposição de subprojetos. Mas para isso precisa entender muito a realidade do órgão e a gente mesmo tem essa dificuldade (Entrevistado 6, *Descomplicar*).

Outro ponto de atenção mencionado por dois dos entrevistados foram a superposição de papéis entre os arranjos organizacionais estabelecidos para o monitoramento. Para o entrevistado 7 é explícito o desalinhamento entre as três estruturas de monitoramento, como uma briga mesmo por responsabilidades, por ser o detentor da informação, ou seja, uma briga para deter mais poder resultante do controle de informações estratégicas. Esse desalinhamento, na visão desse entrevistado, acaba implicando em retrabalhos para a equipe de execução, que tem que passar as informações para três atores diferentes em, por vezes, três formatos distintos. Já o entrevistado 6 relaciona essa confusão de papéis a própria existência de uma equipe específica para o *Descomplicar*, que altera a conformação padrão do modelo.

por diversas vezes fica perceptível que ou um não tem a mesma informação do outro, ou um está cobrando exatamente o que foi cobrado. Às vezes, um relatório que serviu ou que deveria servir para os 3, porque é o mesmo conteúdo, tem que ser mandado 3 vezes de forma diferente, quem sabe numa planilha diferente, ou algo que... o que a gente percebia demais é assim ‘ah, mas eles estão te pedindo isso? Não, quem deveria pedir isso sou eu’, ‘ah não, falaram pra eu fazer isso? Mas quem tem que fazer isso é eles’. Então, ou há sobreposição ou há confusão dos papéis. Então, sim, se percebe, e se eu posso dizer, até uma crise existencial de vez em quando, de você perceber que as próprias instâncias estavam se debatendo pra se mostrar naquele papel, o detentor daquela responsabilidade. Enfim, sobreposição e confusão dos papéis, eu diria (Entrevistado 7, *Descomplicar*).

Agora, como tem a nossa equipe [NCIM], às vezes a gente sente um pouquinho essa sobreposição de ‘perai, a gente já alimentou, já está ok, a gente tem que passar pra uma equipe, passar pra outra equipe, só proforma, só pra seguir a metodologia?’. Às vezes eu pensava nesse sentido, de não precisar, mas é uma peculiaridade do *Descomplicar*, então precisa sim (Entrevistado 6, *Descomplicar*).

Analisando-se especificamente a percepção dos atores em relação à atuação dos arranjos de monitoramento ou estruturas de facilitadores, NCGERAES e AGEI, percebe-se uma convergência nos relatos dos atores da execução no sentido de visualizarem mais atuação por parte do NCGERAES ou de ter uma relação mais próxima ao NCGERAES que às AGEI, tanto a do Sistema Operacional de Planejamento e Gestão como a do Sistema Operacional de Desenvolvimento Econômico.

As instâncias de monitoramento não necessariamente atuavam na intervenção, claro com a exceção de alguns aspectos. O GERAES sempre atuou tudo que estava relacionado à liberação, por exemplo, de uma cota financeira, ao tratamento do planejamento orçamentário (...), a AGEI, apesar de se propor a um papel de agente de inovação, de atuar fazendo essa tradução da estratégia governamental pra área técnica, e servir de ponte pra que isso aconteça, (...) [tem] uma atuação muito limitada, uma atuação de acompanhar mesmo, quase nunca de intervir ou de atuar com [a execução] (Entrevistado 7, *Descomplicar*).

Mas eu acho que a gente [NCGERAES e NCIM] se aproximou muito. Nos últimos anos, o entendimento do cronograma e dos subprojetos por vocês [NCGERAES] está pleno, no meu entendimento. Da AGEI está melhorando também (Entrevistado 6, *Descomplicar*).

Ela [AGEI] não faz diferença nesse processo. Nunca fez. (...) Nesse modelo que a gente tem [com equipe específica para monitorar e apoiar execução], eu acho que ele é mais um ator que não agregaria (...). Então é preferível ir via GERAES, que já tem isso muito bem construído. Ou a gente mesmo ir diretamente. Não acho que ele [AGEI] tenha papel no *Descomplicar* não (Entrevistado 3, *Ator-chave*).

Como a gente não tem – no caso da Junta – uma ação muito próxima da AGEI da SEDE, a gente ficou sempre muito ligado [à SEPLAG] já, pelo programa estar vinculado e a gerente ser da SEPLAG, o GERAES acaba que atuou como se fosse mesmo um apoio estratégico pra gente, pra poder estar fazendo tudo (Entrevistado 9, *Descomplicar*).

Essa ligação mais estreita com o NCGERAES em relação à AGEI pode ser explicada por três motivos principais: percepção de maior legitimidade da primeira equipe em relação à segunda em termos de poder para tomada de decisões, para articulação de atores e para apoiar em soluções; maior conhecimento técnico-metodológico da primeira equipe em relação à segunda para fornecer apoio e a não completude da institucionalização das AGEI nesses Sistemas Operacionais, o que contribui para o não entendimento desse arranjo. Nesse sentido, percebe-se que o NCGERAES domina o jogo estabelecido com os atores da execução, dirigindo, influenciando e manipulando as relações de poder, exemplificando o argumento de Crozier (1981).

O próprio fato de ser o NCGERAES o arranjo organizacional também responsável pela aprovação e controle de cotas orçamentárias da carteira estratégica contribui para que os órgãos tenham interesse de manter uma relação de parceria com esse ator, para acioná-lo diante de necessidades orçamentárias. Relativiza-se, entretanto, esse aspecto, por se acreditar que essa atribuição formal de aprovação de cotas não garante ao NCGERAES o controle da incerteza orçamentária no contexto fiscal vivido pelo governo, nem a legitimidade para tomada de decisões relativas à alocação orçamentária.

Além disso, a questão de ser a SUGES responsável por definir as metodologias para gestão de projetos e processos estratégicos e até por fornecer as diretrizes para atuação das AGEI, contribui para que as equipes de execução optem por consultar o NCGERAES, em detrimento das AGEI, por acreditar que esse arranjo detém maior conhecimento técnico ou metodológico que as estruturas setoriais.

E, por fim, como a AGEI é um arranjo de constituição mais recente, formalmente instituído em 2011, o caminho pelo NCGERAES já está mais institucionalizado ou não há uma percepção clara de como a estrutura da AGEI deva ser utilizada. Esse último ponto pode ser identificado na fala do entrevistado 9 abaixo, da qual também se depreende uma percepção comum de que a AGEI é apenas uma ponte e que o caminho pelo NCGERAES é mais rápido e efetivo.

Até pelo projeto estar ligado pela SEPLAG (...), eu acho que isso realmente pesa pra gente poder já ir diretamente onde a gente precisa e não ter que usar a AGEI como um caminho, a gente acaba que já perpassa por isso, já vai direto na SEPLAG pra resolver as coisas (...). Eu acho que o fato da Junta não ter AGEI também prejudica isso, porque ela acaba que não sabe o que é AGEI, e acaba isso no dia a dia prejudicando, porque ela não sabe o quê que ela pode utilizar, porque que ela tem que utilizar isso (Entrevistado 9, *Descomplicar*).

O entrevistado 3 comenta que acredita ter ocorrido uma mudança de orientação na atuação do NCGERAES, no ano de 2014, com a nova diretriz para que atuassem de forma mais próxima da execução e de maneira mais colaborativa com os gerente. Pode-se entender que essa nova diretriz se articula ao que Crozier (1981) define como “jogo de cooperação”, que integra tanto dimensões de conflito como de colaboração na capacidade dos conjuntos humanos que integram as organizações. O entrevistado 4 observa, entretanto, que isso não ocorreu de forma uniforme em todas as cinco coordenações do NCGERAES, visualizando em algumas essa mudança de comportamento e em outras nem tanto, o que se explica pelo perfil dos coordenadores e também pelo poder dos próprios órgãos monitorados.

Pra mim a gestão estratégica passa pela colaboração, então o GERAES tem que ter uma postura colaborativa, não só de monitorar e de controlar, mas de auxiliar o órgão na sua melhor execução. E eu acho que isso o GERAES faz hoje. O GERAES de antigamente, que existe uma nostalgia.. eu fui monitorada pelo GERAES e era um GERAES do controle, que sentava comigo pra acompanhar se o meu cronograma estava dentro do prazo pactuado ou não (Entrevistado 3, *Ator-chave*).

Acho que hoje você consegue ver claramente no GERAES coordenações que conseguem estar lá na ponta, são mais próximas, e coordenações que não são tão próximas. É claro que isso não é só do coordenador. Existem, por exemplo, Secretarias que são mais fortes. Por exemplo, a Educação. A

gente nunca conseguiu ficar muito perto da Educação. Nunca. Porque sempre foram Secretarias que tiveram muito poder (Entrevistado 4, *Ator-chave*).

No que se refere à atuação da AGEI especificamente localizada na SEPLAG, o entrevistado 5 visualiza uma falta de alinhamento desse arranjo organizacional com a alta gestão e de respaldo para sua atuação, o que resulta em sua não institucionalização. Já na visão do entrevistado 8, há patrocínio da alta gestão para atuação da AGEI, mas por duas razões a estrutura não se institucionalizou como responsável pela gestão estratégica setorial: o fato de a AGEI estar situada no próprio órgão central, o que contribui para que o chefe da pasta não a utilize como um articulador e já direcione suas demandas para as áreas centrais responsáveis e a questão de a equipe técnica das diferentes áreas da SEPLAG ser muito qualificada em relação à dos demais órgãos e, assim, muitas vezes não necessitam do apoio que esse arranjo está apto a oferecer.

Minha avaliação é que a AGEI da SEPLAG não tem um adequado alinhamento com a direção da SEPLAG, que ela não tem respaldo para conduzir a gestão da estratégia. Também acho que ela não tem um bom alinhamento com os Subsecretários, então os Subsecretários não entendem a AGEI (Entrevistado 5, *Ator-chave*).

[a questão é] ser AGEI do órgão central. [O titular da pasta de Planejamento e Gestão] vai precisar saber de uma informação sobre orçamento do órgão dela, quem ela vai procurar? A área central, ou o GERAES ou a SCPPO. Ela vai precisar saber da informação sobre uma política da casa de aposentadoria, quem ela vai procurar? A área central (...). Então tudo que as outras AGEIs (...) tomam conta nos outros órgãos, e são considerados estratégicos nos outros órgãos por causa disso, aqui a gente não é, a nossa AGEI não é, porque tem essa redundância de papéis mesmo. (...) Acho que as pessoas que estão aqui na Secretaria são muito qualificadas em relação às outras Secretarias. Aqui, tendo pessoas muito qualificadas, a gente chega na área, às vezes as pessoas ou são mais qualificadas do que a gente. (...) Eu acho que isso não é um problema, eu acho que é um ganho da Secretaria. (...) Todos os Subsecretários (...) entendem a importância e pedem para a área apoiar, repassar informação, dar abertura (Entrevistado 8, *Descomplicar*).

Pode-se verificar, então, que na prática não houve uma alteração na orientação da atuação da AGEI, a partir de 2014, quando a orientação metodológica da SUGES/AMG deixou de ser o foco no monitoramento, assumido integralmente pelo NCGERAES, e passou a ser o apoio à execução, no que se refere aos projetos e processos estratégicos. Conforme o entrevistado 7 até houve um diálogo com sua área para alinhar acerca dessa nova atuação, mas não concretizados em ações de apoio à execução. Para o entrevistado 8, isso pode ser atribuído até mesmo a uma dificuldade de a AGEI se reposicionar diante dessa mudança e a outro aspecto, para que a AGEI ajude é necessário que o gerente colabore e queira essa ajuda, o que não é verificado em algumas áreas da SEPLAG.

Eu diria que houve até uma conversa aonde o líder da AGEI se propôs a ser mais atuante, a fazer com que o setorialista estivesse mais envolvido. Mas ainda assim de forma muito reativa e na prática não houve nenhum tipo de... não houve nenhuma mudança no comportamento, na atuação (Entrevistado 7, *Descomplicar*).

O erro é de quem está sofrendo a mudança, da AGEI que está sofrendo mudança? Não sei. Talvez sim. Porque às vezes a gente entra numa reunião de monitoramento com vocês [NCGERAES] e às vezes a gente também está instigando eles igual a gente instigava no monitoramento antigamente. E talvez deveria no dia a dia ficar mais junto da execução do projeto, pra nessa instância de monitoramento entender mais e poder ajudar mais o gerente a repassar a informação para quem faz o monitoramento (...) mas tem gerente que quer ajuda e tem gerente que não quer ajuda. Então, pra gente cumprir o nosso papel fica difícil (Entrevistado 8, *Descomplicar*).

Também é citado como ponto de atenção a relação entre o NCIM e o NCGERAES. Ainda que ela tenha melhorado em algum momento, para o entrevistado 3, não há o necessário alinhamento entre esses dois arranjos organizacionais pertencentes à SUGES. Essa dificuldade é visualizada como uma perda para a carteira estratégica, pois a inovação poderia ser mais direcionada às necessidades vislumbradas nos próprios projetos e processos estratégicos.

não consegui é fazer com que esse núcleo [NCIM] conversasse com o GERAES de uma maneira mais natural e mais alinhada. Acho que isso aconteceu durante a fase que o [certo gestor] esteve ali. Mas com [outro gestor], [esse gestor] tem uma visão um pouco diferente disso, então essa conexão não é natural. Eu acho que se a Inovação tivesse uma relação mais estreita com o GERAES, a gente poderia potencializar muito os projetos e os processos (Entrevistado 3, *Ator-chave*).

Essa tensão no relacionamento entre as duas equipes demonstra a existência de uma arena de conflito, conforme acepção de Crozier e Friedberg (1990), pela ocupação de um melhor espaço frente à alta gestão no âmbito do modelo de gestão da estratégia estadual. Pode-se verificar que, provavelmente, uma instância sente-se ameaçada frente ao potencial de atuação e possíveis interferências da outra instância, o que parece ser recíproco nessa relação. Logo, isso desfavorece o diálogo, a troca de informações e a construção de consensos.

Quanto às rotinas ou instâncias formais de monitoramento, todos os atores entrevistados entendem a sequência das reuniões (*Status* de projeto/ processo, *Status* do Programa e Comitê de Resultados) e compreendem os assuntos que são abordados em cada um desses momentos. Os entrevistados 6 e 9 convergem para o entendimento dos *Status* dos projetos e processos<sup>31</sup> estratégicos como uma instância prévia ao *Status* do Programa, em que

---

<sup>31</sup> Alguns entrevistados citam o termo Pré-Status em suas falas, em substituição à expressão Status de Projeto e Processo. Isso ocorre, em virtude de a metodologia vigente até o final de 2013, denominar essa instância, antes

se discute mais detalhadamente os pontos da execução e já se verificam as questões críticas para serem levadas à reunião de *Status* do *Descomplicar*. Ou seja, a partir da atualização das últimas informações relativas à execução do projeto ou processo, é possível fazer um filtro dos pontos que demandam intervenção superior.

A de Pré *Status*, pra gente tentar deixar a *Status* o mais executivo possível, para que sejam tratados no *Status* realmente os problemas ali e o quê que precisa de tomada de decisão da alta gestão, então eu acho que tem que ter mesmo (Entrevistado 6, *Descomplicar*).

A Reunião de Pré *Status* eu acho válida, até pra gente poder discutir um pouco mais minuciosamente todas as etapas do processo, ver até que ponto que a gente vai chegar naquilo ali, o quê que está faltando, os empecilhos, já fazer uma discussão prévia. Até porque a Reunião de *Status* eu acho que a objetividade dela é um grande ponto. Mas realmente a Reunião Pré *Status* é que às vezes faz você dar um *feedback*, um retorno, já fazer as solicitações necessárias com um pouco mais de calma, um pouco mais de paciência, e até pra você poder estruturar melhor o que vai ser colocado na Reunião de *Status* (Entrevistado 9, *Descomplicar*).

Já os entrevistados 7 e 8 visualizam pontos de atenção nessa instância de monitoramento. Na percepção do entrevistado 7, a reunião de *Status* é o nível técnico-operacional do monitoramento, mas não gera encaminhamentos satisfatórios, o que culmina em a própria equipe de execução ficar responsável pela maioria das intervenções necessárias. Em consonância a essa visão, o entrevistado 8 aponta que a reunião de *Status* deveria ser precedida de uma atualização prévia, pelos gerentes, das informações de execução do projeto/processo no sistema, mas acaba ficando prejudicada em virtude de as pessoas não preencherem as informações. E, esse momento que deveria se destinar à análise crítica da execução, acaba se voltando mais para atualização da situação atual e a crítica se posterga para o pós reunião.

as intervenções de fato de impacto materializado, de impacto expoente – posso dizer assim – eram feitas pela própria área [finalística], por mim, ou pela minha equipe, pelo meu relacionamento com os parceiros ou com os demais atores envolvidos (Entrevistado 7, *Descomplicar*).

é o (...) problema da pessoa, do gerente, e de atualizar a informação com qualidade tempestivamente lá. Na reunião vocês [NCGERAES] sangram eles de muita informação e toda vez um comentário novo é inserido na reunião, [porque] não tem comentários deles, a maioria das vezes (...). essa instância, a primeira, diferente da teoria, serve só pra obter informação deles, enquanto eles deveriam chegar com a informação atualizada (...). Aí a preocupação maior é de passar todos os pontos, verificando o que não está atualizado, pra atualizar, e a parte crítica fica para a reunião posterior – ou o mês seguinte, ou a semana seguinte, ou então o e-mail de encaminhamento que você faz depois da reunião (Entrevistado 8, *Descomplicar*).

Para o entrevistado 4, entretanto, essa atualização prévia do sistema, pelos gerentes, é uma teoria ilusória e o *Status* deve ser entendido como a verdadeira instância de monitoramento, em que a equipe do NCGERAES irá coletar as informações mesmo.

então, essa ideia de que o gerente vai preencher sozinho e que isso é monitoramento, na minha percepção não é, porque ninguém fica olhando isso o tempo todo. É importante, e facilita, porque isso dissemina a informação, mas por si só isso não é monitoramento. Acho que a Reunião de *Status*, sim, ela funciona como processo de monitoramento (Entrevistado 4, *Ator-chave*).

No que tange a reunião de *Status* do Programa *Descomplicar*, a maioria dos entrevistados visualiza extrema importância dessa instância para os resultados do Programa, em virtude da legitimidade adquirida com a condução ou presença do titular da pasta de Planejamento e Gestão. Os entrevistados 4 e 8 convergem ao vislumbrá-la como uma instrumento de constrangimento dos atores envolvidos no Programa. Na visão do entrevistado 4, o Estado tem poucos poderes para criar incentivos, dadas as limitações observadas para demissão de pessoas ou aumentos em seus salários, logo o constrangimento é o instrumento que resta. E, em consonância a essa visão, o entrevistado 8 afirma que até por temer os constrangimentos, a reunião gera um efeito prévio de as pessoas se comprometerem mais para cumprir suas atividades e seus prazos.

Porque ali é quase que um beija a mão. É a JUCEMG falando ‘fiz, não fiz, me desculpe, vou corrigir’, a PRODEMGE, SISEMA... sim, é uma hora de criar um constrangimento. E sem nenhum demérito. Porque no fundo o estado tem poucos poderes de criar incentivo (...) é um teatro, mas talvez seja o único instrumento que a gente tem, que é esse constrangimento. Porque você não pode mandar ninguém embora e ao mesmo tempo você não pode dar mais salário para o cara. É difícil criar incentivo (Entrevistado 4, *Ator-chave*).

No *Descomplicar* é igual a reunião gerencial: se tem alguma coisa pendente, o povo vai fazer porque sabe que vai ficar com carinha vermelha, a carinha vermelha dele vai ser mostrada pra alta direção. Então é uma instância que envolve a palavra (...) vergonha de aparecer isso lá na frente, então ela se envolve, compromete mais em fazer o negócio pra não aparecer lá (Entrevistado 8, *Descomplicar*).

O entrevistado 9 corrobora essa questão, verificando que a reunião não é utilizada, no caso de seu projeto, para efetuar intervenções. As intervenções são feitas internamente mesmo e, na reunião, já são apontadas as correções já adotadas ou em implementação para correção dos desvios observados na execução. Em sua visão, o valor dessa instância está na “visão holística de todos os processos que estão correlacionados [ao *Descomplicar*], ou têm de alguma forma uma interferência” (Entrevistado 9, *Descomplicar*).

Outra questão apontada pelo entrevistado **6** é a extensão da reunião, que perpassa por praticamente todos os pontos do Programa *Descomplicar*. Na visão desse entrevistado, isso não chega a ser um problema porque há um momento para pautar a Secretária anterior à reunião, em que participam o subsecretário da SUGES e a equipe do NCIM. Conforme o entrevistado **6**, *Descomplicar*, “O nosso *Status* acaba sendo bem completo, porque a Secretária gosta de passar todos os pontos do *Descomplicar*, mas a gente já pauta ela antes também do quê que é mais crítico, então ok”.

Na visão do entrevistado **3**, esse momento prévio é importante para deixar a reunião do *Descomplicar* mais executiva. Conforme mencionado pelo entrevistado **3**, *Ator-chave*, “A gente tem o despacho com ela [titular da pasta], que acontece antes dessa reunião geral com ela. Então ali é que leva os gargalos e a gente tenta resolver ali, pra que na reunião a gente vê só algum direcionamento que ficou faltando”.

Logo, pode-se entender, alinhado à concepção de poder burocrático e ao ritualismo dos burocratas, que intentam, nos termos de Crozier (1981), proteger-se dos outros grupos da organização e criar uma estratégia própria para seu grupo, como meio para alcance objetivos gerais da organização, ou ainda sob a perspectiva neoinstitucional discutida por Vieira e Misoczky (2003) e Procópio e França Filho (2005), a reunião do *Descomplicar* como um rito, uma cerimônia na organização, um momento de interação entre todos os atores envolvidos no Programa *Descomplicar*, mas que possui uma importante representação simbólica.

Assim, por mais que possa parecer uma reunião pouco produtiva para a efetividade do acompanhamento do Programa, tendo em vista que não gera encaminhamentos ou resultados passíveis de verificação, não pode ser negligenciado o efeito psicológico de gerar constrangimentos nos atores, nem o potencial dessa rotina para se conseguir maior legitimidade e aumentar as perspectivas de sobrevivência do Programa (MEYER e ROWAN, 1977).

No que se refere ao Comitê de Resultados, o entendimento do entrevistado **4** é de que essa não seria uma instância puramente de monitoramento, mas seria uma espécie de retroalimentação desse processo, com a tomada de decisões estratégicas. No entanto, principalmente após alterar a figura do condutor dessa instância do vice-governador para o titular da pasta de Planejamento e Gestão, o momento deixou de ser uma instância para

tomada de decisões e passou a ser mais para registro de encaminhamentos, conforme se depreende da fala do entrevistado **1** abaixo.

O Comitê, por outro lado, eu acho que não é propriamente uma instância de monitoramento, ele deveria ser uma instância de retorno do monitoramento, seria o auge do monitoramento. Quando você, a partir do monitoramento, ‘olha, tem agora essa decisão, A e B vão fazer uma retroalimentação’, ‘olha, agora pra corrigir eu faço B ou C’. Em que sentido? Em sentido amplo ele pode ser considerado um monitoramento, mas ele deveria ser um lugar de processo decisório (...). No final de 2010, já tinha no diagnóstico, quem conduzia os Comitês era o vice-governador. Isso dava muito poder. Hoje ele é conduzido pela Secretária de Planejamento, que muitas vezes não tem a resposta ao tempo e à hora. Isso enfraquece o Comitê. Então o Comitê perde força de 2011 pra cá, na minha opinião, do ponto de vista simbólico (Entrevistado **4**, *Ator-chave*).

A gente pega os planos de ação – que querendo ou não são o que a gente tem de mais efetivo de tomada de decisão e de próximos passos – a gente vê muita marcação de reunião, ligação pra X, Y ou Z, enviar um pedido de mudança... então isso traz uma baixa qualidade às decisões. As grandes discussões não são feitas. E aí também talvez pelo perfil da Secretária de Planejamento, que eu acho que não gosta muito de entrar na área estratégica dos outros órgãos, eu acho que ela tem um respeito – talvez até demasiado – pela intervenção setorial (Entrevistado **1**, *Ator-chave*).

Essa perda de valor simbólico ou de legitimidade do Comitê acaba culminando em essa instância não ser utilizada para a tomada de decisões estratégicas, na visão do entrevistado **1**, conforme se verifica na seguinte fala “Decisões estratégicas não são tomadas nas Reuniões de Comitê, que são – em teoria – momentos de tomada de decisões estratégicas. Eu nunca vi uma Reunião de Comitê em que tenha se optado por interromper um projeto” (Entrevistado **1**, *Ator-chave*). Ainda, o entrevistado **2** acredita que muitas decisões estratégicas não são tomadas nem mesmo pelas instâncias constituídas para gestão da estratégia ou pela SEPLAG, mas sim por equipes que assessoravam diretamente o governador. Ao mencionar alguns exemplos desse tipo de decisão, envolvendo principalmente alocação de recursos em operação de crédito, esse entrevistado comenta “Isso passando ao largo do Comitê de Resultados aqui, passando ao largo da SEPLAG, não sei se de maneira deliberada ou não, mas talvez de maneira mais flexível, mais rápida” (Entrevistado **2**, *Ator-chave*).

Para o entrevistado **4**, outra questão que prejudica o processo do Comitê de Resultados, a partir do momento que este passa a ser conduzido pelo titular da pasta de Planejamento e Gestão, é o fato de ele não disponibilizar um tempo, antes da reunião, para receber um *briefing* sobre as principais questões que serão abordadas e as necessidades de intervenção concretas. Isso implica, para o entrevistado, em uma falta de preparação do

principal ator desta instância e em um contexto de não decisão, nos termos de Bachrach e Baratz (1970).

No processo com a Secretária de Planejamento, ela não abre espaço pra esses 10 minutos antes. Isso eu acho que enfraquece muito, porque ela precisa ir preparada, pra que as intervenções dela sejam mais precisas (...). É verdade que, pra tentar resolver esse problema, a gente elabora uma nota técnica que ela deveria ler, mas na grande maioria das vezes ela lê a nota técnica lá na hora. E por mais que ela conheça dos problemas do estado, perde a possibilidade de interação. Então eu acho que esse processo se perde. Acho que o principal decisor da reunião tem que ir preparado para aquela reunião (Entrevistado 4, *Ator-chave*).

Os entrevistados relevantes para o Programa *Descomplicar* também observam a questão de a reunião de Comitê não ser direcionada para a tomada de decisão, embora verifiquem ganhos para o alinhamento informacional das iniciativas em andamento no Sistema Operacional de Planejamento e Gestão. Para o entrevistado 8, *Descomplicar*, o Comitê é uma reunião “Informativa, de tomada de decisão, não tem nada”. Na visão do entrevistado 6, o Comitê tem importância para o entendimento das ações estratégicas que estão sendo empreendidas no âmbito do Sistema como um todo, para fornecer uma visão mais sistêmica e possibilitar trocas entre os gerentes.

[O] Comitê de Resultados é interessante para a Secretaria como um todo conhecer tudo que está sendo executado ali no âmbito do Sistema. Então, apesar da gente replicar um pouco as informações de um para o outro, eu não saberia o que a Subsecretaria de Gestão de Pessoas, no projeto dela, está fazendo no MASP, ou o quê que a Intendência está fazendo no dela, se não houvesse esse comitê. Então é interessante para a gente ter essa visão global e a gente poder até mesmo contribuir, se a gente tiver alguma visão diferente pra propor melhorias, pra propor soluções. Eu acho importante (Entrevistado 6, *Descomplicar*).

Quanto às entregas do *Descomplicar* inseridas na reunião do Comitê de Resultados, dois dos entrevistados verificam que há redundância, repetição mesmo de informações, principalmente se a ótica pela qual se visualiza o Comitê é a de quem o conduz, o titular da pasta de Planejamento e Gestão. Para o entrevistado 8, *Descomplicar*, “porque a [Secretária] participa do *Descomplicar* e do Comitê, eu acho que é redundante pra ela; para o resto todo, todas as pessoas que estão presentes, são informações novas, diferentes e até insumo pra tomada de decisão”. Na visão do entrevistado 6, *Descomplicar*, “fica repetitivo pra ela principalmente. Mas essa troca entre as equipes, entre os gerentes, eu acho que é fundamental”.

Por conseguinte, mesmo que se verifique um desvio de atuação da instância do Comitê de Resultados, são importantes cerimônias que promovam a integração

organizacional e o alinhamento entre os atores. Portanto, assim como a reunião de *Status* do Programa *Descomplicar*, pode-se entender o Comitê também como um rito, dotado de poder simbólico conforme concepção de França e Filho (2005) ou, de acordo com Meyer e Rowan (1977), um instrumento para se alcançar a legitimidade e aumentar as perspectivas de sobrevivência, nesse caso dos próprios instrumentos de coordenação e controle do modelo de gestão da estratégia.

O entrevistado 4 possui essa compreensão e continua sendo favorável à existência da instância. Em sua visão, o Comitê é “um teatro, mas é um teatro que favorece o processo decisório. E como as decisões ritualísticas têm um valor na organização (...) eu sou totalmente favorável à reunião de Comitê” (Entrevistado 4, *Ator-chave*). Para o entrevistado 3, *Ator-chave*, o Comitê é também uma instância importante, mas que poderia ser melhor aproveitada. Em suas palavras, “[o Comitê] é eficiente, ele é necessário. Eu só acho que ele tem um potencial maior do que o que a gente está usando dele hoje”.

Por fim, no que se refere à ferramenta para monitoramento da estratégia utilizada no Estado, o *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*, percebe-se uma ampla concordância entre os diversos *stakeholders* entrevistados de que ela não está plenamente adequada, demanda aprimoramentos/ integrações com outros sistemas ou mesmo não é suficiente para suportar a execução, implicando na necessidade de controles paralelos. Em relação a aspectos positivos, alguns entrevistados citam a questão de fornecer mais transparência à informação, organizar a informação e as melhorias recentes em sua estabilidade.

O entrevistado 6 é um dos que percebe o potencial da ferramenta para promover a transparência, no entanto acredita que o acesso restrito aos gerentes e assessores prejudica esse processo, bem como sente falta de uma visão executiva dos demais projetos, a título de *benchmarking* mesmo. Esse entrevistado ainda comenta que os controles paralelos, como planilhas e outros tipos de ferramentas, são necessários justamente pela capacidade reduzida de acesso ao sistema, que não permite que toda equipe tenha acesso.

É necessário, porque dá transparência. Realmente, quando a gente tem um sistema, a gente tem ali o registro de tudo pra que as equipes de controle façam esse monitoramento. A sugestão seria tentar abrir um pouco mais isso. Eu sinto falta muitas vezes do restante da equipe do projeto poder visualizar as informações do sistema – porque só o gerente do projeto e um assessor podem visualizar. Ainda que não fosse no mesmo formato, com o mesmo perfil de acesso, que fosse um perfil de consulta pra visualizar, eu gostaria de visualizar os outros projetos. Apesar da gente ter o comitê, que a gente acompanha, se a gente pudesse ter uma visão de consulta no sistema do

*status* dos projetos, talvez de risco, de nota, como é que os projetos estão andando... algumas visões de consulta externa (Entrevistado 6, *Descomplicar*).

O entrevistado 9 verifica uma complexidade desnecessária no sistema e acredita que poderia haver uma simplificação maior para facilitar o lançamento das informações, até mesmo a questão de integração com outros sistemas. Pelo fato de visualizar o sistema como complexo, não utiliza outros tipos de controle. O entrevistado 1, *Ator-chave*, converge nessa visão, e comenta que o sistema “é muito complexo, ele tem muitos campos, literalmente dá preguiça de preencher, e de ler, e de consultar, e de monitorar”.

o sistema muitas vezes eu não consegui utilizar na totalidade, então eu não vejo necessidade de outras ferramentas. Até porque eu não consegui perceber um uso pleno de tudo aquilo que o sistema oferecia. Eu acho que ele é válido. Acho que alguns pontos poderiam ser mais simplificados, até pra gente ter um negócio mais didático, mais fácil mesmo de lançamento e tudo, não ser repetitivo. A própria integração com outros sistemas (Entrevistado 9, *Descomplicar*).

Já para o entrevistado 7 afirma que o sistema nunca foi o seu principal instrumento de controle, pois é inadequado para suas necessidades, não atende as especificidades de um processo estratégico, tendo em vista que foi concebido sob a ótica da metodologia de projetos estratégicos. Por essa razão e pela questão de esse sistema não ser integrado com os sistemas que geram seus dados de execução, são necessários vários outros tipos de controle.

O sistema... me parece que ele foi montado em cima de boas práticas de gestão de projeto. (...) Eu acredito que existem outras ferramentas mais adequadas pra gestão de processo (...) a própria alimentação do sistema... não há uma integração de sistemas, (...) toda alimentação daquele sistema é na munheca, é na mão. Então, o controle automaticamente é um controle paralelo. Além das ferramentas que eu utilizava pra controlar o processo, eu ainda tinha mais essa, que eu precisava fornecer, ou subsidiar com as informações, pra que houvesse esse controle também. Mas eu posso te dizer com toda certeza que ela não foi, em momento algum, a ferramenta chefe de controle do meu processo (Entrevistado 7, *Descomplicar*).

Ainda, os entrevistados 7 e 9, ambos relevantes para o *Descomplicar*, convergem na percepção de que o sistema é mais adequado para as instâncias de monitoramento do que para as instâncias de execução. O entrevistado 7 acredita que a ferramenta “tenha servido mais pra um controle externo, uma gestão externa, do que necessariamente para uma gestão interna”. E o entrevistado 9 registra que o sistema “é extremamente válido, principalmente no ponto de vista não de quem registra, mas de quem vai analisar aquelas informações que foram colocadas lá”.

Para o entrevistado 8, *Descomplicar*, a institucionalização do sistema dependeria das pessoas o visualizarem como uma ferramenta de gestão e não como mais um instrumento burocrático, uma rigidez desnecessária e que limita a cooperação, nos termos de Crozier (1981). “Eu acho que o problema seria mais na institucionalização do sistema e o povo não ver ele como uma burocracia e sim como a ferramenta (...) de gestão”. Para o entrevistado 5, *Ator-chave*, por sua vez, a institucionalização da ferramenta, e até mesmo das instâncias de monitoramento, está ligada às escolhas do corpo gerencial. E, tendo em vista, que na Administração Pública, mudanças do corpo gerencial são frequentes, “se vai usar o sistema de gestão da estratégia, ou se vai usar alguma outra ferramenta, é uma escolha do governo”.

Logo, percebe-se que devido às necessidades de aprimoramentos latentes no sistema, essa ferramenta ainda não está adequada para que seja utilizada pelas instâncias de execução dos projetos, e principalmente dos processos, como sua principal ferramenta de gestão. Também se percebe que o esforço de tentar unificar as diversas dimensões da gestão de projetos no sistema para que este pudesse centralizar as informações estratégicas não se demonstrou adequado, pois acabou se criando uma ferramenta complexa e que, muitas vezes, gera retrabalho para preenchimento. Outra questão é que não havia uma cultura de preenchimento de informações pelos gerentes e muitos acabam visualizando esse processo como uma perda de poder, pois eles passam a não deter mais as informações. Assim, a institucionalização desse tipo ferramenta demanda também um processo de convencimento, de alteração na cultura organizacional.

Em suma, verifica-se no âmbito do Programa *Descomplicar*, uma percepção clara dos atores acerca da conformação e do funcionamento do modelo de gestão da estratégia, notando-se um bom entendimento das instâncias, das rotinas e da ferramenta de coordenação e controle. Quanto aos arranjos de facilitadores, os *stakeholders* percebem uma atuação mais expressiva do NCGERAES em relação à AGEI, tanto no monitoramento como no apoio à execução, ainda que alguns também apontem a existência de um conflito de competências entre os dois arranjos. Logo, nota-se um desequilíbrio de poder entre esses dois arranjos, em que o NCGERAES ocupa uma posição privilegiada frente a AGEI (CROZIER, 1981). Já a criação do NCIM pode ser interpretada como o estabelecimento de mais um tipo de controle no domínio do Programa. Ainda, vislumbrou-se uma arena de conflito, nos termos de Crozier (1981), entre as equipes do NCGERAES e o NCIM, o que culmina em uma falha de interlocução entre esses dois arranjos.

O estabelecimento de mais uma rotina ou instância de acompanhamento do Programa, com a participação do titular da pasta de Planejamento e Gestão, pode ser entendido como um instrumento para legitimação da iniciativa e para constrangimento dos envolvidos no Programa, conforme diálogo com as teorias neoinstitucionais descritas por Meyer e Rowan (1977), Procópio e França Filho (2005) e Vieira e Misoczky (2003). O Comitê de Resultados desse Sistema Operacional também foi entendido de forma análoga, como um rito, nesse caso para justificar os próprios instrumentos de coordenação e controle do modelo de gestão da estratégia.

Por certo, também se verifica os elementos de instituição do NCIM e da aproximação do Secretário ao Programa como desvios ao modelo padrão instituído pela própria SEPLAG. Por fim, nota-se que as relações de poder observadas no âmbito do *Descomplicar* apresentam caráter eminentemente técnico, seja entre os executores das políticas e os arranjos de coordenação e controle (NCGERAES ou AGEI), seja entre os órgãos colaboradores nas iniciativas do Programa e o NCIM.

## **6.2 O Projeto *Caminhos de Minas***

Assim como a subseção anterior, essa subseção se desmembra em três tópicos para melhor exposição da análise dos resultados relativos ao projeto *Caminhos de Minas*. O primeiro tópico apresenta a conformação do projeto *Caminhos de Minas*, descrevendo sua inserção na carteira estratégica do Sistema Operacional de Transportes e Obras Públicas, bem como cada uma das dimensões do projeto e alguns elementos de seu histórico e de seus resultados. A segunda parte expõe o arranjo existente, no ano de 2014, para execução e monitoramento do projeto *Caminhos de Minas*, com a descrição de cada instância de monitoramento, sua dinâmica e os atores envolvidos. Finalmente, se analisa o projeto, considerando-se categorias que abrangem as dificuldades observadas na execução do projeto, a conformação do modelo de gestão da estratégia constituído para o Estado de Minas Gerais, os papéis desempenhados pelos seus principais *stakeholders*, a adequação das instâncias e ferramenta de monitoramento, relação das estruturas de execução com o NCGERAES, AGEI e com outros atores considerados relevantes.

### 6.2.1 Conformação do Projeto *Caminhos de Minas*

O projeto estratégico *Caminhos de Minas* integra a carteira estratégica do Estado de Minas Gerais desde 2013, vinculando-se ao Programa Estruturador *Minas Logística* do Sistema Operacional de Transportes e Obras Públicas. Esse Programa tem como objetivos:

Aumentar a competitividade logística do estado por meio do investimento na malha viária estadual, buscando reduzir distâncias e aumentar a segurança e conforto no transporte rodoviário. Melhorar a mobilidade urbana da Região Metropolitana de Belo Horizonte, a partir do investimento no transporte coletivo (MINAS GERAIS, 2014b).

Para atender essas finalidades, o *Minas Logística* se desdobra em três projetos e um processo estratégico, conforme ilustrado na Figura 24. O projeto da *Rede de Metrô da RMBH* visa “Contribuir para melhoria da mobilidade urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH com o aumento da participação do modal metroviário” (MINAS GERAIS, 2014b). Já o projeto *Terminais Metropolitanos de Integração* tem como objetivo “Contribuir para a melhoria da mobilidade urbana por meio da integração do Sistema de Transporte Público Coletivo na RMBH, racionalizando a prestação dos serviços através da implantação de um sistema tronco-alimentador” (MINAS GERAIS, 2014b). O processo estratégico *Recuperação e Manutenção da Malha Viária*, por sua vez, visa “Manter a malha rodoviária estadual em boas condições funcionais e estruturais, garantindo trafegabilidade mais segura, confortável e econômica de pessoas e bens em todas as regiões do território mineiro” (MINAS GERAIS, 2014b). Por fim, o projeto estratégico *Caminhos de Minas*, destacado em vermelho por ser alvo de análise dessa seção, tem como objetivo “Aumentar a competitividade logística do Estado, por meio da superação dos principais gargalos da infraestrutura rodoviária” (MINAS GERAIS, 2014b).

Figura 24 - Inserção do projeto *Caminhos de Minas* na carteira estratégica



Fonte: Elaboração própria.

O Programa *Minas Logística* é coordenado pela Secretaria de Transportes e Obras Públicas – SETOP, sendo que os projetos estratégicos *Rede de Metrô da RMBH* e *Terminais Metropolitanos de Integração* são executados pela própria SETOP e o processo *Recuperação e Manutenção da Malha Viária* e projeto estratégico *Caminhos de Minas* são executados pelo Departamento de Estradas de Rodagem – DER.

A denominação *Caminhos de Minas* é um nome fantasia para executar pavimentação de *links* faltantes, em continuidade à iniciativa do *Programa de Pavimentação de Ligações e Acessos Rodoviários aos Municípios* – PROACESSO, lançado em 2003. O PROACESSO objetivava promover a ligação dos municípios mineiros à rede rodoviária principal do Estado, via implantação de acessos pavimentados. O Programa visava atingir os 225 municípios (26% dos municípios mineiros) que ainda não tinham ligação com a rede rodoviária principal, contribuindo assim para o desenvolvimento socioeconômico desses municípios, em sua maioria com baixo Índice de Desenvolvimento Humano – IDH. Logo, era um programa com viés social, com o objetivo de atender a todos os municípios, independentemente do nível de utilização, da trafegabilidade, das rodovias.

Já o *Caminhos de Minas*, em teoria, objetiva promover o encurtamento de distâncias, diminuindo o tempo das viagens e aumentando a capacidade de rodovias que exercem papel integrador entre municípios mineiros. Seria, assim, a pavimentação de uma segunda ligação, entre dois municípios que já estão ligados à via rodoviária principal, mas são

estratégicos para a atividade econômica do Estado e se caracterizam por um intercâmbio permanente de pessoas, produtos e serviços. Portanto, pode-se vislumbrar um viés mais econômico no projeto, que materializa uma proposta já exposta pelo Plano Estratégico de Logística e Transportes - PELT-Minas de executar projetos rodoviários para pavimentação de “ligações faltantes (*Missing Links*)” já identificadas” (MINAS GERAIS, 2007, p.93).

O projeto estratégico *Caminhos de Minas* se subdivide em dois subprojetos, conforme sua Estrutura Analítica do Projeto – EAP apresentada na Figura 25. O subprojeto PROACESSO contempla trechos remanescentes desse programa, pertencentes ao seu escopo original, mas que por questões supervenientes ainda não foram finalizados. Do escopo de 225 municípios que seriam beneficiados pelo PROACESSO, há ainda três acessos de responsabilidade do Estado e cinco acessos de competência do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT que precisam ser finalizados.

O subprojeto *Caminhos de Minas*, por sua vez, se desmembra em quatro etapas ou “entregáveis” para que se obtenha a pavimentação ou restauração dos trechos acobertados, os Projetos de Engenharia, os processos de Regularização Ambiental, as Desapropriações e a Execução de Obras propriamente dita, que se subdivide em mais três subetapas, a mobilização, a terraplenagem e a pavimentação. O projeto inclui a pavimentação ou restauração de 251 trechos, que somam um total de 8,1 mil quilômetros de rodovias, o que beneficiará 325 municípios e 8 milhões de pessoas.

Figura 25 - Estrutura Analítica do Projeto – EAP *Caminhos de Minas*



www.wbstool.com

Fonte: MINAS GERAIS, *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*.

A inserção dos trechos remanescentes do PROACESSO no escopo do projeto estratégico *Caminhos de Minas* e, portanto na EAP do projeto, se explica pela questão de não haver a previsão de dotações orçamentárias distintas para os dois projetos no PPAG 2012-2015. Nesse instrumento de planejamento, no que se refere à LOA 2014, há apenas uma dotação, voltada para a iniciativa do *Caminhos de Minas*. Logo, os recursos orçamentários alocados para o PROACESSO são executados no âmbito da dotação orçamentária do *Caminhos de Minas*.

Como principal resultado do PROACESSO, pode ser apontada a pavimentação de 5.293 km de rodovias entre os anos de 2003 e 2014, o que representa aproximadamente 20% da malha rodoviária total do Estado. Já o *Caminhos de Minas*, pavimentou, entre 2013 e 2014, 531,83 km de rodovias, concluindo-se assim 14 trechos dos 251 previstos. Quanto aos projetos de engenharia para esses trechos, 104 estão concluídos, para 2.876 km de rodovias e mais 88 estão contratados para mais 2.392,1 km.

### 6.2.2 O Monitoramento e a Execução do Projeto *Caminhos de Minas*

Assim como o Programa *Descomplicar*, o projeto *Caminhos de Minas* também apresenta particularidades em sua própria execução, que implicam em adaptações ao modelo padrão de monitoramento delineado pela SEPLAG. Esse modelo estabelece reuniões mensais de *Status Report* por projeto estratégico, junto aos gerentes do programa e gerente de projeto, com a presença dos facilitadores e reuniões bimestrais de Comitês de Resultados, conduzidas pelo titular da pasta de Planejamento e Gestão, com a presença do titular da pasta envolvida, no caso o do Sistema de Transportes e Obras Públicas, além dos gerentes de programa e projetos/processos estratégicos e das estruturas de monitoramento e apoio à execução.

São duas as particularidades que podem ser apontadas para o projeto *Caminhos de Minas*. A primeira é que o gerente do programa *Minas Logística*, em 2014, era o próprio titular da pasta de Transportes e Obras Públicas, que não ficava próximo da execução do projeto e, portanto, não se envolvia na primeira instância de acompanhamento do projeto. Essa questão pode se relacionar à ausência de um perfil técnico na figura do gerente do Programa *Minas Logística*, já que ele era um agente político no contexto. E a segunda é que o gerente do projeto estratégico *Caminhos de Minas* era um empreendedor público designado

pelo Escritório de Prioridades Estratégicas, que ficava alocado na SETOP, e que, embora se envolvesse nas instâncias de acompanhamento, não estava presente no dia a dia da execução do projeto, que ocorre no DER. Isso pode denotar a existência de uma relação desequilibrada de poder entre o gerente do *Caminhos de Minas* e os *stakeholders* do DER envolvidos em sua execução (CROZIER, 1981).

Logo, devido a essa ausência de uma figura de gerente responsável por todas as iniciativas do projeto estratégico e pela própria complexidade do projeto *Caminhos de Minas*, que perpassa por várias estruturas funcionais dentro do DER, vislumbrou-se a necessidade de se buscar as informações com múltiplos atores do corpo técnico da organização. Assim, participavam das reuniões de *Status Report*, o nível técnico do DER responsável pela execução propriamente dita das iniciativas do projeto, para que se obtivessem as informações necessárias para o acompanhamento do projeto. E, tendo em vista, que eram múltiplos os atores e os assuntos abordados, as instâncias facilitadoras responsáveis pelo acompanhamento do projeto optaram por desmembrar a primeira instância de monitoramento em três momentos: o *Status Report* dos Projetos de Engenharia, o *Status Report* das Obras do *Caminhos de Minas* e PROACESSO e o *Status Report* dos Licenciamentos Ambientais das Obras incluídas no *Caminhos de Minas*. O Quadro 4 ilustra as rotinas de monitoramento estabelecidas para o projeto.

Quadro 4 - Instâncias de monitoramento - projeto Caminhos de Minas

Tipo de instância	Quantidade	Denominação da instância	Periodicidade	Número médio de participantes	Função do(s) participante(s) em maior nível hierárquico
Primeira instância projeto	3	<i>Status Report</i> dos Projetos de Engenharia	Mensal	6	Assessor da Diretoria de Projetos do DER
		<i>Status Report</i> das Obras do Caminhos de Minas e PROACESSO	Mensal	8	Diretor de Infraestrutura do DER
		<i>Status Report</i> dos Licenciamentos Ambientais das Obras incluídas no <i>Caminhos de Minas</i>	Quinzenal/Mensal	8	Gestor do NAP - SEMAD / Assessor da Gerência de Meio Ambiente do DER
Segunda instância Sistema	1	Comitê do Sistema Operacional de Transportes e Obras Públicas	Bimestral	30	Secretário de Planejamento e Gestão / Secretário de Transportes e Obras Públicas

Fonte: Elaboração própria.

A reunião de *Status* dos Projetos de Engenharia ocorria mensalmente e contava com a participação de técnico da Diretoria de Projetos do DER, do gerente do projeto, representantes da AGEI do Sistema de Transportes e Obras Públicas, além da coordenação do NCGERAES responsável pela condução da reunião, totalizando aproximadamente 6 (seis) participantes. Eventualmente, comparecia um assessor da Diretoria Geral do DER. Nessa instância, era discutida e atualizada a parte do cronograma do projeto estratégico *Caminhos de Minas*, referente aos projetos de engenharia, que se desmembra em quatro pacotes de trechos: Projetos Concluídos, Projetos em Andamento, Projetos Contratados e Projetos em Licitação. O técnico da Diretoria de Projetos do DER era quem apresentava a situação de cada projeto e, em casos de gargalos, as questões eram discutidas e registradas em comentários ao cronograma. As questões atinentes a dificuldades orçamentárias eram também sempre mencionadas por esse técnico ao representante do NCGERAES. Quando necessário, eram registrados encaminhamentos pós-reunião, com planos de ação por responsável, para algum ponto que ficou pendente de atualização ou verificação.

Já o *Status Report* das Obras do *Caminhos de Minas*, também com periodicidade mensal, contava com a participação do responsável pela Diretoria de Infraestrutura do DER e seu assessor, do gerente do projeto, representantes da AGEI, além do

coordenador ou técnico do NCGERAES, totalizando aproximadamente 8 (oito) participantes. Nessa instância, era discutida e atualizada a parte do cronograma do projeto estratégico *Caminhos de Minas*, referente às obras do PROACESSO e do próprio *Caminhos de Minas*, o qual é estruturado em nível micro dos trechos contemplados pelos projetos. O cronograma do subprojeto PROACESSO se desmembra em quatro blocos de trechos: as Obras concluídas, as Obras em execução, as Obras em licitação e as Obras complementares. Já o cronograma do *Caminhos de Minas*, se subdivide em seis agrupamentos: Obras retiradas, Obras concluídas, Obras em andamento, Obras contratadas, Obras em licitação e Obras a licitar. Nessa reunião, o responsável da Diretoria de Infraestrutura do DER ou seu assessor forneciam a situação de cada obra de engenharia, as quais eram registradas pelo coordenador ou técnico do NCGERAES em comentários ao cronograma. Quando da exposição de algum gargalo, eram discutidas as contramedidas já adotadas ou passíveis de implantação pelo DER. Quando necessário, eram registrados encaminhamentos pós-reunião, com planos de ação por responsável, para algum ponto que ficou pendente de atualização ou verificação.

O *Status* dos Licenciamentos Ambientais das Obras incluídas no *Caminhos de Minas*, por sua vez, tinha periodicidade quinzenal ao início do ano de 2014 e depois passou a ocorrer mensalmente. Essa reunião contava com a participação de técnicos da Gerência de Meio Ambiente – GMA, pertencente à Diretoria de Projetos do DER, gestor do Núcleo de Atendimento aos Projetos Públicos Prioritários – NAP integrante da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – SEMAD, acompanhado de alguns técnicos de sua equipe, bem como gerente do projeto, AGEI e NCGERAES, somando cerca de 8 (oito) participantes. Nessa reunião, atualizava-se a situação do licenciamento de cada um dos trechos do *Caminhos de Minas*, contendo a data de protocolo dos processos pelo DER, a tendência de conclusão para emissão do licenciamento pela SEMAD e, ainda, a prioridade do governo para cada processo de licenciamento, elencada numa escala de baixa a muito alta, em função da alocação de recursos no trecho ou da contratação ou não do projeto e obra.

A sistemática da reunião era o coordenador ou técnico do NCGERAES passar por cada um dos trechos, listados em uma planilha padrão, e os representantes da GMA confirmavam a data de protocolo dos documentos ou de apresentação de alguma documentação completar solicitada, enquanto que o gestor ou representante do NAP informava a tendência para emissão do licenciamento. Quando vislumbrado algum ponto de atenção, como necessidade de intervenção do NAP em alguma Superintendência Regional de Regularização Ambiental – SUPRAM, necessidade de o DER apresentar documentação

complementar ou necessidade de contatar órgãos de licenciamento do governo federal eram registrados planos de ação, com a definição de responsáveis, os quais eram encaminhados por e-mail a todos os participantes da reunião, logo após a mesma, para garantir o acompanhamento. Esses pontos de atenção também eram, posteriormente, registrados nos comentários do cronograma, em cada um dos trechos do projeto *Caminhos de Minas*.

Tendo em vista que essa última instância de acompanhamento foi instituída a pedido do titular da pasta de Planejamento e Gestão para garantir a celeridade dos licenciamentos ambientais de trechos com recursos alocados em operações de crédito, entende-se que foi conferida maior legitimidade para atuação do NCGERAES, em termos da cobrança por resultados. Ainda, pode-se verificar o posicionamento do NCGERAES como instância que exerce o constrangimento sobre os atores envolvidos.

Por fim, as reuniões de Comitê de Resultados do Sistema Operacional de Transportes, contavam com a participação do titular da pasta de Transportes e Obras Públicas, no caso também gerente do programa *Minas Logística*, do Diretor-Geral do DER e seus Diretores de Infraestrutura, Projetos e Operação, Diretor-Geral e Diretor de Obras do DEOP, Gestor do NAP/SEMAD, gerentes dos projetos e do processo estratégico, Subsecretários de Gestão da Estratégia Governamental e de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto da SEPLAG, coordenadora e técnica da CEOC/SEPLAG, além da AGEI do Sistema e do Gestor, Diretores e coordenação responsável no NCGERAES, somando cerca de 30 (trinta) participantes.

O objetivo dessa reunião era expor apenas os problemas ou gargalos observados na execução da carteira estratégica do Sistema de Transportes e Obras Públicas, que demandavam alguma intervenção estratégica. E, devido ao *Caminhos de Minas* ser o projeto estratégico mais extenso do Programa e com maior volume de recursos orçamentários alocados, ele era sempre uma das pautas principais da reunião. Ao longo do ano, observaram-se também alguns desalinhamentos de informação durante essas reuniões de Comitês, em que as informações expostas pelo NCGERAES, oriundas das reuniões de *Status* realizadas com o corpo técnico do DER, eram questionadas pela alta gestão, principalmente pelo Diretor-Geral, Diretor de Infraestrutura do DER e Secretário de Transportes e Obras Públicas. Para contornar esse desencontro de informações, foi instituída uma reunião prévia ao Comitê para validação da apresentação junto a instância estratégica do DER e da SETOP.

Outro ponto sensível era a própria limitação de pauta para os Comitês que, conforme orientação da alta gestão da SEPLAG, não poderiam incluir provocações de decisões atinentes à liberação de cotas nem mesmo questões relativas à alocação de recursos em operações de crédito. Para esses dois tipos de decisão, as instâncias legítimas, conforme a alta gestão da SEPLAG, eram respectivamente: a Junta de Programação Orçamentária e Financeira – JPOF e a Câmara Governamental de Coordenação de Investimentos – CGCI<sup>32</sup>. Ainda, para que fossem priorizadas na reunião de Comitê as discussões de questões que demandassem alguma intervenção pelo titular da pasta de Planejamento e Gestão, a coordenação do NCGERAES elaborava uma Nota Técnica para pautá-lo sobre os principais pontos críticos e respectivas propostas de encaminhamentos para soluções.

### 6.2.3 Análise do Projeto *Caminhos de Minas*

Os *stakeholders* entrevistados, relevantes para a análise do projeto estratégico *Caminhos de Minas*<sup>33</sup>, visualizam o projeto como uma iniciativa grandiosa e dotada de importância para o Estado de Minas Gerais. Entretanto, embora quatro dos entrevistados vislumbrem o projeto de acordo com sua concepção original, de pavimentação de *links* faltantes entre municípios com maior potencial econômico, observa-se que os entrevistados **13** e **15** ressaltam ainda a presença de um viés social na iniciativa. Com isso, o projeto *Caminhos de Minas* acaba se aproximando mais dos objetivos e do escopo da iniciativa do PROACESSO, em detrimento de sua própria concepção. Na visão desses entrevistados, isso ocorre em virtude das inúmeras variáveis políticas que interferem nas definições de trechos contemplados nesse projeto estratégico.

É necessário para os que tem o comando do que fazer que volte o programa [*Caminhos de Minas*] para um viés mais econômico, para que a gente não caia na mesma área social do Processo de fazer rodovias, as vezes priorizar uma rodovia que tenha 100 veículos por dia em detrimento de uma que tenha 500. Deve ser priorizada uma visão econômica, não deve ser só o viés social

---

<sup>32</sup> A CGCI é uma Câmara instituída especificamente para discussão de alocações de recursos em operações de crédito. A legislação que a criou prevê que o governador é o ator que a preside e que conta com a participação de sete Secretários de Estado, das seguintes pastas: Desenvolvimento Econômico, Transportes e Obras Públicas, Governo, Planejamento e Gestão, Fazenda, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Casa Civil. Na ausência do governador, quem conduzia as reuniões era o então responsável pela Secretaria Extraordinária de Coordenação de Investimentos – SECOI.

<sup>33</sup> Nota-se que, muitas vezes, os entrevistados referem-se ao projeto *Caminhos de Minas* com o termo programa, ao invés de projeto. Assim, observa-se que as definições metodológicas de Programas Estruturadores, projetos e processos estratégicos podem não estar tão claras para os *stakeholders* envolvidos na sua gestão.

mais, a estrada tem um ganho econômico, ela tem que gerar riqueza, tem que movimentar a economia, não podem ser feitos todos os investimentos, porque eu onero depois o estado com a conservação (...) isso já foi feito com o Processo, que todos os municípios já tiveram um acesso, tudo bem, era um projeto muito social. (...) Eu acredito que sim, como [o *Caminhos de Minas*] é um programa muito amplo, dos 8.000 km você tem componente muito importante com tráfego grande, pesado, que precisa mesmo e tem também componente que igual do Processo para complementar ali, porque alguém pediu, um componente político forte também (Entrevistado **13**, *Caminhos de Minas*).

*Caminhos de Minas* é um nome fantasia para um programa anterior que chamava *Missing Links*. São ligações entre municípios ou entre rede, que encurta a distância entre um município e outro – daí o nome ‘link faltante’ – essa ligação que falta para você diminuir a distância (...). E boa parte dos trechos... foram poucos trechos, eram 95 trechos desse *Missing Links* e hoje a gente está com 251. Esse acréscimo foram basicamente rodovias municipais. Hoje, não temos a estimativa oficial, mas são considerados mais de 600 mil quilômetros de rodovias municipais. Então, se cada político, cada interessado, cada grupo – não político, cada grupo político, cada grupo interessado – quiser que o seu trecho de rodovia municipal entre, são 600 mil quilômetros... um número infinito (Entrevistado **15**, *Caminhos de Minas*).

O entrevistado **17**, *Ator-chave*, também comenta que é claro no projeto a redefinição de prioridades “a gente sabe que às vezes, em função de um recurso que foi liberado para um determinado trecho que não estava previsto, [ele] passa a ser prioritário”. Logo, pode-se visualizar que parece haver uma falha na definição do escopo do projeto, tendo em vista as constantes alterações, o que se dissocia de uma boa prática fundamental em gerenciamento de projetos, que é ter o escopo bem definido. Mas é também interessante notar que os entrevistados **13** e **15** acreditam ser necessário conter a interferência dessas variáveis políticas, tanto para não desviar o projeto do seu objetivo inicial, como para que o projeto não tenha seu escopo ampliado de forma demasiada, a ponto inclusive de dificultar seu encerramento.

Percebe-se, assim, a forte influência de variáveis políticas no projeto *Caminhos de Minas*, o que corrobora a abordagem de Morgan (1996) de entendimento da política como um aspecto natural nas organizações e de visão de todas as atividades organizacionais como baseadas em interesses.

Outra questão que pode ser entendida como uma particularidade do *Caminhos de Minas* que influencia em sua gestão e acompanhamento, é o fato de seu gerente não estar alocado na unidade administrativa que executa o projeto, o DER. O gerente do projeto era, no ano de 2014, um empreendedor público designado pelo Escritório de Prioridades Estratégicas, alocado na estrutura da SETOP, vinculando-se diretamente ao gabinete do titular da pasta de Transportes e Obras Públicas.

A percepção dos entrevistados acerca da alocação do gerente do projeto na SETOP é bastante divergente. De acordo com uma perspectiva, a alocação está correta, pois o ideal é que o gerente não fique alocado no ambiente da execução para que ele consiga ter uma visão mais holística e que atue nas relações institucionais, na conciliação de interesses e na agilização dos processos necessários para que as entregas pactuadas ocorram no prazo definido, ou seja, fazendo justamente o que a instância executora não sabe fazer. Um dos defensores dessa perspectiva menciona, inclusive, que a solicitação da vaga sempre foi para alocação na SETOP e que não se recorda de haver alguma discussão para alocação do empreendedor no DER, além de perceber que a alocação na SETOP não prejudica a articulação junto ao DER, já que ambas as estruturas organizacionais pertencem a um mesmo Sistema Operacional.

o empreendedor teria que fazer o que o órgão executor não faz, não detém o know-how, logo é bom que ele não fique alocado no ambiente da rotina, da execução (...). O gerente deveria atuar nas relações institucionais, nas amarras, na conciliação dos interesses, nos processos que poderiam ser agilizados para que a obra aconteça dentro do prazo. Logo, no licenciamento ambiental, licitações, decretos de utilidade pública, etc. Assim, ficar na SETOP, ligado ao titular da pasta de Transportes, contribui para clareza dessa múltipla atuação desse ator (Entrevistado **11**, *Ator-chave*).

Agora, mesmo ele não estando lá [SETOP] alocado em exercício lá, nada impedia que ele fosse lá [no DER]... que fizesse essa articulação. Em nenhum momento, dentro do conhecimento e da memória que eu tenho dessa vaga [de empreendedor público], foi cogitado a possibilidade dele ir pro DER. A vaga, desde o início, foi solicitada para ser na SETOP (Entrevistado **10**, *Ator-chave*).

Já a outra perspectiva defende que o gerente deveria estar alocado no DER, acompanhando o dia a dia do projeto, até para ter acesso a todas as informações da execução. A visão do entrevistado **13** é até bastante crítica em relação ao acompanhamento à distância, demonstrando que não é efetivo para que se consiga gerenciar um projeto.

Um acompanhamento à distância é muito difícil, um gerente que fica distante, o gerente tinha que tá junto da unidade de gerenciamento, para ele participar do programa. Se ele tá lá, ele recebe relatórios, recebe quadros, mas era necessário que tivesse junto com a execução do programa, vivenciando o dia a dia do programa. Senão, a gente não consegue transferir todas as informações pra ele. Então precisaria de um próximo gerente, ele tivesse uma sala aqui e convivesse e gerenciasse o programa efetivamente. E não ficasse a distância lá só recebendo informações, ele participaria efetivamente da gestão do programa, aí eu acredito que o papel dele era fundamental, preponderante (Entrevistado **13**, *Ator-chave*).

Independentemente da alocação em termos funcionais, muitos dos *stakeholders* entrevistados convergem para o entendimento de que o gerente deveria estar mais próximo da execução, se envolver mais com questões estratégicas para o projeto, como alocação de

recursos e acompanhamento da execução das obras, além de fornecer maior suporte ao monitoramento efetuado pela SEPLAG/NCGERAES. Em geral, os entrevistados acreditam que as atividades exercidas por esse ator, que deveria ser chave no projeto, se limitaram a tratamento de dados e informações e auxílio em uma das atividades necessárias para o licenciamento ambiental das intervenções, a emissão dos Decretos de Utilidade Pública – DUP para supressão de mata atlântica.

O entrevistado **15** verifica a atuação do gerente apenas nessas duas atividades citadas e que haveria possibilidade de melhoria de sua participação nos aspectos orçamentários e de acompanhamento da execução de obras. Já o entrevistado **13** sublinha o papel do gerente apenas como um elo de transmissão de informações, como uma articulação entre o DER e a SETOP, reclamando que era apenas mais um ator para o qual o DER tinha que fornecer informações. Em consonância, o entrevistado **18** também visualiza a atuação do gerente como voltada para transmissão de informações, embora ressalte aspectos positivos em termos de acessibilidade desse ator. Para o entrevistado **14**, que também verifica questões positivas na atuação do gerente, haveria possibilidade de melhoria da atuação do gerente durante o monitoramento efetuado pela SEPLAG/NCGERAES. Por fim, apenas o entrevistado **19** vislumbra somente aspectos positivos na atuação do gerente, notadamente por auxiliar sua área nos processos de licenciamento ambiental.

O papel dele (...), ele fazia um tratamento de dados e uma pequena atividade que eu acho que... na verdade, ela é importante, mas era uma atividade, considerando o escopo do projeto como um todo, que é a parte do licenciamento ambiental (...). Pra mim, a participação dele era essa: era receber os dados, tratar e informar 'olha, quantos quilômetros foram executados', coisa que você pega isso no computador. Como que eu acho que ele deveria atuar? Eu acho que ele deveria atuar de forma mais propositiva e em todos os aspectos. O primeiro aspecto que eu acho importantíssimo, é a parte orçamentária, o controle orçamentário, que não era feito aqui [SETOP], o controle orçamentário sempre ficou no próprio DER (...). A segunda coisa é também não na definição, mas no acompanhamento da execução. Então, hoje a gente faz o acompanhamento do cronograma, considerando início e término, mas a gente não acompanha mais detidamente o cronograma de obra (Entrevistado **15**, *Caminhos de Minas*).

Ele [gerente do projeto] repassa informações, mas não vivencia o dia a dia de um projeto com essa complexidade que é, de grande porte. Ajuda articulação, é uma interação, o que a gente fala é o seguinte, é mais um pra gente passar informação, pra ele passar pra SETOP pra ele passar pra SEPLAG, ao caso que a agilidade minha, hoje nós superamos essa interação (Entrevistado **13**, *Caminhos de Minas*).

A relação que eu tinha com o [gerente] era muito boa, na questão do monitoramento, do andamento dos projetos e das definições das prioridades era muito boa. A gente sentava e ele falava com a gente, e o acesso era muito fácil. A relação que a gente tinha aqui com ele era mais na questão de

transmissão de informação, de como é que está a situação e o andamento dos projetos, esse tipo de coisa, e a definição das prioridades, o quê que ia ser licitado (Entrevistado **18**, *Caminhos de Minas*).

Na minha opinião, ele se interessou bastante pelo programa, ele vinha em reuniões, o que ele podia resolver ele resolvia, mas na execução em si de obras, na execução mesmo, é o diretor mesmo (...). Então, na intervenção, na obra em si, foi o DER, não foi a SETOP, ele ficou mais na parte administrativa para te falar sinceramente. Eu achava que ele podia ajudar um pouco mais nas reuniões, de ele saber o que acontecia, ele sabia o que era passado por vocês [NCGERAES], eu acho que ele poderia ficar um pouco mais dentro do órgão para ele ter noção da situação do programa em si, entendeu? Esse apoio em si (Entrevistado **14**, *Caminhos de Minas*).

A gente tinha o apoio do [gerente] sim. Quando havia algum problema principalmente na emissão das DUP – declaração de utilidade pública para retirada de mata atlântica. Eles têm um processo – passa por diversos órgãos – eles têm um trâmite que às vezes agarra, às vezes atrasa, e a gente usava o [gerente] principalmente pra ele nos ajudar nisso. E ele era sempre acessível, sempre prestativo, nunca tivemos problema com ele não (Entrevistado **19**, *Caminhos de Minas*).

Pode-se perceber, pelas falas dos atores envolvidos na execução do *Caminhos de Minas*, que eles vislumbram o gerente como um ator externo ao projeto, da SETOP, que apenas auxiliava o DER em algumas questões. Por conseguinte, não o enxergam como uma parte fundamental do projeto, que se responsabiliza pelas suas iniciativas e pela execução das atividades previstas. Na visão do entrevistado **16**, os motivos que levavam o gerente a adotar essa postura mais reativa eram as próprias demandas do Gabinete da SETOP, que consumiam boa parte de seu tempo. Já o entrevistado **15** comenta que não houve uma institucionalização da figura do gerente pela alta gestão da SETOP e, assim, ele não detinha o poder necessário para atuar em nome do projeto.

Mas, por uma questão talvez de conformismo... no caso do (...) [gerente], por exemplo, ele tinha um gabinete que demandava muito dele aqui na SETOP, então ele precisava ficar mais fisicamente aqui, apesar de vez ou outra visitar, ir ao DER – além das reuniões já de rotina que a gente tem na nossa agenda, ele ia lá vez ou outra pra resolver alguns problemas. Mas por conta dessa demanda excessiva que acontecia por parte do gabinete, muito ligada a questões políticas, a resposta de ofícios, a prestar informações pra efeito de comunicação de governo, comunicação da SETOP mesmo a respeito do projeto, ele perdia muito o tempo dele aqui (Entrevistado **16**, *Caminhos de Minas*).

Uma das dificuldades que a gente teve também foi ter a liderança: a Secretaria não institucionalizou a figura do gerente pra isso, então ele era muito mais um assessor pra prestações de informações do programa, do que um gerente de fato. Então, sem essa institucionalização, sem esse empoderamento que a gente está falando aqui, também não adianta (Entrevistado **15**, *Caminhos de Minas*).

Logo, confirma-se a existência de uma relação desequilibrada de poder entre o gerente do *Caminhos de Minas* e os *stakeholders* da execução do projeto. Nos termos de

Crozier (1981), o poder se localiza em estruturas do espaço de ação, que se caracterizam pela assimetria no acesso aos recursos. Assim, pode-se entender que os atores do DER desfrutam de uma posição privilegiada no espaço de ação, frente ao gerente do *Caminhos de Minas*. Mas como nenhum jogador carece totalmente de oportunidades, pode-se vislumbrar que o gerente do projeto detém um certo poder, de cunho mais técnico que político.

Em termos de dificuldades para execução do projeto, todos os *stakeholders* relevantes para o *Caminhos de Minas* entrevistados, são enfáticos ao apontar a falta de recursos orçamentários e financeiros como um dos maiores problemas para a execução do projeto. Na visão do entrevistado **12**, a falta de recursos é resultante do cenário econômico recessivo enfrentado pelo Estado e, em parte, tem sido contornada com a busca de fontes alternativas de recursos, via contratação das operações de crédito. Para o entrevistado **13**, o DER empreende um esforço significativo para conseguir a liberação das cotas orçamentárias, que poderia ser aplicado no gerenciamento dos contratos. Em consonância com essa visão, o entrevistado **14** aponta que a restrição dos recursos limitou a própria capacidade de execução dos contratos do DER. O entrevistado **18**, por sua vez, reclama da falta de priorização na alocação de recursos em projetos de engenharia, já que a preferência é por alocá-los na execução de obras. Outros entrevistados também chegam a comentar que as questões orçamentárias são o principal gargalo ou mesmo o único problema de execução do projeto *Caminhos de Minas*.

Eu acho que hoje a principal dificuldade é a parte orçamentária, são as dificuldades orçamentárias que o estado está atravessando. Não só no caso do setor rodoviário, como todos, os investimentos no estado estão muito comprometidos. Então, o principal hoje obstáculo para que ele se desenvolva de forma bastante forte é a parte de sustentação econômica mesmo pra isso, a capacidade de investir do estado, melhor dizendo. Mas de qualquer forma o estado de Minas tem feito um esforço hercúleo, contratando financiamentos através do Banco do Brasil, através do BNDES, através agora do BID que está em desenvolvimento (Entrevistado **12**, *Caminhos de Minas*).

o grande entrave para qualquer projeto, para execução de um empreendimento deste porte acreditamos que são as questões orçamentárias. As liberações de cotas orçamentárias demandam um grande esforço da equipe do DER, despendendo uma grande energia de trabalho que poderia ser aplicada no gerenciamento dos contratos (Entrevistado **13**, *Caminhos de Minas*).

[A principal dificuldade é] Recurso. Porque vou te falar o seguinte: se a gente tivesse mais recurso esse ano, a gente tinha pavimentado muita estrada posso te dizer, concluído muitos contratos que estamos deixando para o ano seguinte, a realidade é essa (Entrevistado **14**, *Caminhos de Minas*).

Tem a questão também do recurso, que a gente está tendo dificuldade no repasse, e sempre priorizam a obra do que o projeto, e o recurso pra fazer o

projeto é muito menor do que o recurso pra fazer a obra (...). a gente aqui tem a dificuldade do tipo não sei de onde que eu vou tirar o recurso pra pagar a empresa. E aí a cobrança existe, porque sem o projeto não dá pra fazer a obra (Entrevistado **18**, *Caminhos de Minas*)

Outra questão citada por 3 (três) dos *stakeholders* como um entrave para execução do *Caminhos de Minas* seria a falta de pessoal no DER. O entrevistado **12** atribui esse problema a dois motivos, a não reposição dos funcionários que se aposentam e a própria dificuldade de retenção de mão de obra qualificada no Estado, devido a concorrência com o mercado. Para o entrevistado **14**, a tendência é que essa situação se agrave ainda mais no ano de 2015, dadas as aposentadorias ainda previstas. Para o entrevistado **13**, essa situação é ainda mais crítica na área meio da entidade, dado que não há pessoal qualificado para o exercício das atividades necessárias, principalmente no que se refere a orçamento. Esse entrevistado, bem como o entrevistado **12**, reclama da falta de alocação de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG’s no DER que, conforme visualizado pelo entrevistado **13**, seria uma mão de obra adequada para a área meio, notadamente orçamento. Nota-se, nesse último apontamento, uma crítica à política de recursos humanos no Estado de Minas Gerais, que priorizou a alocação desses especialistas nas estruturas meio ao invés de fortalecerem as estruturas finalísticas.

outro lado negativo é a mão de obra nossa, porque está todo mundo praticamente aposentando, o DER está refazendo de novo a sua mão de obra. Eu acho que infelizmente acordou-se tarde, já deviam ter feito, e não foi falta de insistência nossa, mas eu acho que a substituição da mão de obra qualificada deveria ter sido antes – o governo infelizmente falhou nisso aí – que é a reposição da mão de obra adequada (...) Mas quando estava no boom da mão de obra mesmo pesada – 2009, 2010, não sei o quê – mesmo o concurso que nós fizemos naquela época, em 2008, 2009, a mão de obra toda saiu fora, porque o mercado estava pagando muito mais do que o estado pagava. Hoje um engenheiro nosso aqui, já com a gratificação, se ele entrar num concurso hoje, ele ganha 4.000 e poucos reais. Então você vai até encontrar pessoas, mas quando o mercado aquece de novo, a mão de obra qualificada, mal remunerada, ela cai toda fora (Entrevistado **12**, *Caminhos de Minas*).

Eu acho também que tem um problema no órgão em si, que é questão de pessoal. Na virada desse ano, eu acho que a gente vai ter muito problema em relação a isso para o ano que vem e aí vai dificultar mais ainda a execução das obras (Entrevistado **14**, *Caminhos de Minas*).

O problema nosso é o meio, você não tem um pessoal qualificado pra isso. O único [Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental – EPPGG] que tem lá é na DO [Diretoria de Operações] (...) os administradores públicos hoje são assim, a mão-de-obra mais qualificada que tem no Estado que seria pra ajudar a executar, a coordenar e tudo mais aí a gente ia ter uma certa facilidade. Vocês [EPPGG’s] tem muita facilidade de lidar com o orçamento (...). Isso acaba me sobrecarregando, que eu tenho que dar um apoio nisso. O pessoal formado na área de engenharia tem dificuldade de lidar com o orçamento, dotação orçamentária, fonte, eles não são ligados nesse assunto (Entrevistado **13**, *Caminhos de Minas*).

É também apontado como ponto de atenção para execução do *Caminhos de Minas*, por cinco dos entrevistados, a questão das dificuldades para obtenção dos licenciamentos ambientais. Para os entrevistados **12**, **19** e **14** o processo de obtenção das licenças tornou-se significativamente mais complexo nos últimos anos, adquirindo maior importância e ganhando uma conotação jurídica. Com isso, o órgão tem que se organizar com bastante antecedência, frente ao início previsto para execução das obras, para conseguir as licenças ambientais. Para o entrevistado **15**, já é possível visualizar avanços significativos nessa questão, com a criação da força tarefa que envolve vários órgãos envolvidos no processo, como SEMAD, SETOP e Casa Civil. O entrevistado **13** reitera a necessidade de gestão permanente dessa questão para que não seja um entrave para execução das obras.

E um dos grandes entraves pra qualquer problema rodoviário hoje, é a parte ambiental. A parte ambiental hoje se reveste de uma significativa importância, porque a gente tem que tomar as providências com muita antecedência. Se a 10, 15, 20 anos atrás a licença ambiental era mais um detalhe, hoje não, hoje é uma coisa importante (Entrevistado **12**, *Caminhos de Minas*).

O licenciamento ambiental, no decorrer dos anos, vem se tornando extremamente rigoroso e extremamente complexo. Hoje a gente... segundo até na opinião de todos os técnicos, o licenciamento ambiental não é mais um instrumento técnico, ele é muito mais jurídico do que técnico, então ele tem se tornado extremamente complicado e extremamente difícil (Entrevistado **19**, *Caminhos de Minas*).

As questões do licenciamento, sim enxergo como um gargalo. Eu acho que estão fechando muito o cerco e a gente não está conseguindo. Nós temos uma obra, que é São José do Goiabal, que nós nem iniciamos esse ano por causa de problema de questionamento das condicionantes ambientais, apesar de que o DER não dá ordem de início sem ter licenciamento (Entrevistado **14**, *Caminhos de Minas*).

A gente tem problemas com relação a licenciamento ambiental, que avançou bastante até por iniciativa do ano passado, (com) a criação da força tarefa da SEMAD, com a SETOP, com a Casa Civil, com uma série de outros atores, pra concessão dos licenciamentos, mas mesmo assim são nas instâncias informais que você tem esse ponto de definição (Entrevistado **15**, *Caminhos de Minas*).

Ainda é um gargalo, isso teve uma fase muito boa, que a unidade [NAP] estava funcionando bem, mas hoje com a mudança nas equipes deu uma desorganizada um pouco. Então moral da história, tem que ser assim uma gestão permanente em cima disso, porque senão ele pode ser um entrave grande no programa (Entrevistado **13**, *Caminhos de Minas*).

A fim de tentar contornar essas dificuldades para emissão dos licenciamentos ambientais, foi criado no âmbito da estrutura da SEMAD o Núcleo de Atendimento aos Projetos Públicos Prioritários – NAP. Esse Núcleo, que é formado por uma equipe de empreendedores públicos de cerca de 10 (dez) pessoas, trata apenas de processos de

licenciamento ambiental para projetos específicos do Estado de Minas Gerais, notadamente do DER, Companhia Energética de Minas Gerais – CEMIG e Companhia de Saneamento de Minas Gerais – COPASA, que devido à prioridade conferida pelo governo, demandam maior celeridade na obtenção das licenças. O NAP tem autonomia para concessão de licenciamentos dos tipos classe 1 (um) e 2 (dois), o que corresponde no caso de pavimentação de rodovias, a intervenções de no máximo 18 (dezoito) quilômetros de extensão. E o prazo máximo para emissão do licenciamento é de 30 (trinta) dias, a partir da data entrada do processo até a concessão da autorização.

Pode-se problematizar a criação do NAP, como uma tentativa do próprio Estado de fugir da rigidez dos procedimentos burocráticos por ele mesmo impostos, como uma maneira de flexibilizar os processos para se viabilizar o alcance dos resultados pretendidos. Isso está alinhado à verificação de Crozier (1981) de que a burocracia não é melhor modelo para entendimento dos fenômenos organizacionais, além de estar em consonância com a flexibilização preconizada pela NPM.

Para intervenções com extensão superior a 18 (dezoito) quilômetros e/ou que se classificam em classes de licenciamento superiores a 2 (dois), o processo não é mais simplificado apenas pelo NAP, sendo necessário que o DER protocole o pedido junto a SUPRAM responsável, tendo em vista que a concessão de licenciamento comum é descentralizada em 13 (treze) unidades regionais do Estado. Além disso, é imperativo o deferimento do mesmo pelo Conselho Estadual de Política Ambiental – COPAM<sup>34</sup>. Nesse caso, o papel do NAP se resume a agir como um articulador entre o DER e a SUPRAM responsável, na tentativa de agilizar o processo e, por vezes, a fazer uma reunião de alinhamento prévio da intervenção junto aos membros do COPAM.

Justamente por não ser passível de controle pelo NAP, o deferimento dos licenciamentos pelo COPAM é visualizado como um gargalo ao processo, para o entrevistado 17. Além disso, outra questão citada como crítica pelo mesmo entrevistado é quando a intervenção a ser licenciada demanda anuência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA ou do Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN, que por serem unidades administrativas da esfera federal do governo, a articulação pela SEMAD é dificultada ou não efetiva.

---

<sup>34</sup> O COPAM é um órgão colegiado do Sistema Estadual de Meio Ambiente e Recursos Hídricos – SISEMA que se organiza em sete Câmaras Especializadas e tem competência para atuar na elaboração de normas visando a proteção e a preservação ambiental, além de ser responsável pela deliberação e normatização das políticas públicas formalizadas pelo SISEMA.

Então, um dos entraves que foge ao controle da SEPLAG, que eu [NAP] não tenho como intervir, nem DER, nem a SEMAD, é o julgamento pela câmara (...) a decisão que é do COPAM, que independe da Secretaria de Meio Ambiente (...) mas a questão principal é, entreve mesmo, anuência do IBAMA quando tem intervenção em mata atlântica, porque é muito demorado o processo, e anuência do IPHAN (...) muitas vezes o processo está prontinho, com toda análise feita, e está sem a anuência do IBAMA e sem a autorização do IPHAN. Aí o processo fica aqui, acredite se quiser, teve um que fez 1 ano que o pedido estava lá. E como não é de estado pra estado, a gente está falando de estado pra federação, aí a gente não tem aquele trânsito, fica mais difícil a gente pressionar, porque a gente está falando de IBAMA e de IPHAN (Entrevistado 17, *Caminhos de Minas*).

Outras questões também citadas por alguns entrevistados como críticas para execução do projeto foram as disparidades na capacidade de execução das empresas contratadas, uma vez que os contratos resultam de processos licitatórios e a limitação do mercado de empresas especializadas em projetos de engenharia. Esse segundo fator gera, na opinião do entrevistado 18, uma baixa qualidade desses projetos e um retrabalho da equipe do DER para apontar as necessidades de correções e analisar os materiais por mais de uma vez. Ainda, o entrevistado 12, *Caminhos de Minas*, comenta que “obviamente a qualidade do projeto influi significativamente, porque quanto menos problema você tem durante a execução [da obra], é melhor; e isso você garante com a qualidade do projeto”.

As dificuldades que nós temos com as empresas projetistas (...) são muito voltadas na qualidade do serviço apresentado. (...) Eu acredito que seja porque não são tantas empresas assim que trabalham conosco, é um mercado meio restrito, e o volume de projetos que cada empresa tem é um volume muito alto, e a equipe da empresa não aumenta, poucas são as empresas que aumentam a equipe pra suprir a demanda. Elas ficam com um volume muito grande de projetos, então elas têm que correr com o projeto e muitas vezes eu acho que elas até pensam no ponto de vista assim ‘não, vamos mandar de qualquer jeito para o DER, porque o DER vai corrigir’. Aí eles mandam pra gente uma coisa que está deficiente, pensando assim que a gente vai analisar e vai ver onde está errado e vai falar com eles o quê que eles têm que arrumar. E isso realmente é cansativo, porque acaba que já é retrabalho (Entrevistado 18, *Caminhos de Minas*).

No que se refere ao processo de monitoramento e a adequação do arranjo e das instâncias estabelecidas pela SUGES/SEPLAG, os entrevistados 17 e 18 visualizam contribuições do acompanhamento realizado pelo NCGERAES para organização interna de seu trabalho, para o monitoramento de todos os envolvidos na execução, sejam as empresas projetistas, sejam as SUPRAMs responsáveis pelos licenciamentos que o NAP não possui competência para conceder. Em consonância com essa visão, o entrevistado 4, *Ator-chave*, também observa que, ao longo dos últimos anos, o monitoramento ajudou o DER a se organizar melhor para execução. Nas palavras desse entrevistado, “[o] DER é muito grande e muito desorganizado. Mas de uma maneira geral o monitoramento (...) ajudou muito ao DER. A capacidade de execução do DER melhorou com o passar do tempo em razão disso”. Nesse

ponto, verifica-se a importância da existência de processos de coordenação racional nas atividades, nos termos definidos por Crozier (1981).

Então por que que essa reunião [de monitoramento] pra gente foi excelente? Porque a gente estava conseguindo enxergar os gargalos nas SUPRAMs. Aí o NAP, mesmo não tendo competência em decreto pra julgar e analisar os processos de [licenciamento ambiental, classe] 3 a 6, a gente faz obrigatoriamente a interlocução com as SUPRAMs e o pedido de agilidade ou de esclarecimento, porque a gente está aqui e consegue entender muito mais do que a SUPRAM. Então a gente conversa com o DER pessoalmente, entrega a demanda pra SUPRAM e a SUPRAM libera. Então é importante pra gente definir as prioridades, pra gente saber como está correndo nas SUPRAMs, porque aí a gente consegue cobrar e acompanhar (Entrevistado 17, *Caminhos de Minas*).

Eu acho até interessante (...) que o importante do monitoramento que vocês fazem é que vocês forcem a gente a ter o nosso próprio monitoramento. E o nosso monitoramento é o seguinte: ele seria feito sempre, com certeza, se não tivesse, mas como nós temos que prestar a informação sempre, eu faço reuniões mensais com as empresas que têm contratos com a gente pra saber como é que está a situação do projeto, pra já chegar lá pra vocês [NCGERAES], na hora que vocês estiverem na nossa reunião aqui, eu já saber a informação (Entrevistado 18, *Caminhos de Minas*).

Entretanto, muitos dos *stakeholders* relevantes para o projeto convergem para o entendimento de que o arranjo de monitoramento estabelecido é inadequado, tanto em virtude da excessiva interferência da SEPLAG no órgão, como pelo fato de a estrutura de monitoramento ser muito robusta perante a estrutura da ponta, o que acaba prejudicando a execução do *Caminhos de Minas*. Na visão do entrevistado 12, o monitoramento é um controle que atrapalha a execução, pois os atores que prestam as informações para a SEPLAG são os mesmos que executam as atividades do projeto. Logo, durante o tempo que estão informando o andamento das questões para a SEPLAG, eles não estão trabalhando para garantir as entregas. Por conseguinte, ele comenta que chegou inclusive a reclamar com a alta gestão da SEPLAG sobre esse processo e sobre a interferência excessiva da SEPLAG, que em sua opinião, é desnecessária, tendo em vista que os controles internos do DER são automatizados. Ainda, esse entrevistado critica a baixa efetividade das várias reuniões de monitoramento para a solução dos problemas da execução.

o controle estava muito... atrapalha muito. É como eu disse: a mão de obra nossa [DER], como ela é pequena, ficava equipes e equipes aqui... eu até reclamei várias vezes na SEPLAG, com a própria Secretária, com o Secretário [adjunto], o seguinte 'gente, a pessoa nossa que faz é a mesma que vocês vão lá buscar a informação... vocês tomam ali 2, 3, 4 dias por semana de reunião com eles, está atrapalhando de desenvolver o que precisa'. Eu acho que foi um ferrinho de dentista meio intenso, sem necessidade. É minha opinião. Eu acho que uma reunião de acompanhamento dessa basta 1 ou 2 reuniões por mês. Tinha semana que tinha 2, 3 vezes por semana, reuniões com atores diferentes e o pessoal nosso é o mesmo. Isso interferiu significativamente. Eu acho que foi

inadequado até, com toda a honestidade. E não estou falando isso aqui escondido, (...) reclamei isso [também] na época com o próprio Secretário de Transporte (...) porque eu acho que não tem necessidade de ficar interferindo tanto. Os controles são muito automatizados hoje e eu acho que não precisa de tanta reunião, tanta reunião, tanta reunião. Tem um ditado que fala o seguinte ‘se você quer fazer alguma coisa, você faz; se você não quiser, você organiza uma reunião, que aí você vai arrumar uma desculpa pra postergar o que você tem que fazer’ (Entrevistado **12**, *Caminhos de Minas*).

Pela fala supracitada, pode-se vislumbrar a SEPLAG atuando na perspectiva de “controle dos processos de trabalho” do DER, o que está em consonância com o que Marsden e Towley (2001), verificam como prática na operação nas organizações.

Quanto à interferência excessiva da SEPLAG e o próprio inchaço da estrutura de monitoramento, três dos atores criticam a forma pela qual é controlada a execução de recursos em operação de crédito nos projetos e obras de engenharia do *Caminhos de Minas*, o que pode ser entendido como um exemplo de burocratização na estrutura do Estado. O entrevistado **12** comenta que a burocracia para liberação dos recursos é excessiva, pois foi instituído inclusive um ator intermediário, no caso a CEOC/SEPLAG, para autorizar a Secretaria de Estado de Fazenda – SEF a liberar o financeiro para pagamento das despesas executadas com recursos de operações de crédito. Para esse entrevistado, isso não faz sentido, pois a própria liberação do orçamento já constitui autorização para execução da despesa. Também nesse sentido, os entrevistados **13** e **14**, acreditam que a interferência da SEPLAG é prejudicial, pois esta Secretaria tem uma visão limitada acerca da alocação de recursos em obras de engenharia e não é concedido ao DER a liberdade necessária para efetuar o gerenciamento orçamentário e os remanejamentos de recursos entre as obras, conforme seu andamento.

Burocracia que eu acho, por exemplo, programa *Caminhos de Minas*: depois que a SEPLAG autoriza a cota orçamentária para os órgãos – não é só para o DER não, para o DER que eu estou falando para o caso do DER – pra quê que precisa de mais um intermediário na época de fazer o pagamento, pra autorizar a Fazenda pagar? Pois se já liberou a cota, já está dada a autorização de gasto, aí é questão de empenho, nota de empenho. Aí enfiaram uma pessoa que... quando atrasa, a empresa chia... às vezes atrasa 2, 3 dias... a pessoa autorizar a Secretaria de Fazenda a fazer o pagamento. (...) Quando eu emito a nota de empenho, significa que já está emitida a autorização para ela gastar, para ela faturar aquilo, ela executar o serviço. Ele executou, veio a medição atestada pela fiscalização, fez a liquidação da despesa no sistema, pra quê que tem que ter uma terceira pessoa pra Fazenda pagar? Em qual sentido? Pra mim, zero. São controles que eu acho que é só pra inchar (Entrevistado **12**, *Caminhos de Minas*).

[O DER tem que] ter uma certa autonomia gerencial de orçamento, digamos que a SEPLAG está fazendo um papel muito de babá do DER, querendo ensinar como fazer as coisas. E não é o papel da SEPLAG, o DER sabe como fazer, a SEPLAG faz o planejamento, o acompanhamento e a cobrança, mas libera a cota orçamentária e deixa que o DER gerencie isso.

Porque você tocar um programa quando você tem assim 60 obras andando isso não é assim igual um relógio que funciona, cada uma tem o seu ritmo, uma tem um problema, a outra tem outro, então umas podem desenvolver mais, outras menos. Então eu tenho que ter flexibilidade de deslocar o recurso de uma para outra para eu otimizá-lo. Porque se eu tiver fixo, aqui você pode aplicar 10 milhões, mas não está indo bem, tem um problema de desapropriação, tem um problema de projeto ou outro problema técnico qualquer, eu teria que ter uma liberdade, bom o outro tá fluindo a todo vapor, tá precisando mais, eu teria que ter flexibilidade de ir lá e passar 3 milhões para cá. Essa flexibilidade que o órgão tem a expertise e deveria ser dada a autonomia para ele gerenciar, para otimizar a execução do programa. E de modo geral nós fazemos, às vezes a duras penas por causa de conflito com a SEPLAG. Ah mas você programou aqui tanto e fez tanto e tal (Entrevistado 13, *Caminhos de Minas*).

[A SEPLAG] pega em alguns pequenos pontos que não tem necessidade. Eu acho que podia ser uma coisa mais abrangente, eu acho que por exemplo a questão do controle que aquela obra que tem que ser executada só com aquele recurso eu não posso, uma obra de engenharia não pode ser feita só assim, você tem tanto para executar. Às vezes eu tenho um problema da firma que não tem condições de executar aquilo ali que estou colocando naquele momento. Aí eu acho que na hora da SEPLAG enxergar isso, a hora de a gente ter que deslocar esse dinheiro para outra obra, a gente esbarra muito nesse fechamento da SEPLAG. Aí a gente começa fazer aqui acontecer, algumas coisas que o [diretor do DER] fala, você tira daqui e põe nesse trecho porque esse aqui vai produzir, que é uma das coisas que a SEPLAG não concorda muito com a gente, porque eles tem a visão que a obra tem que ser certinha, traça aquilo ali como uma coisa certa, e uma obra não é feita nessas dimensões. Esse é o grande problema que eu vejo (Entrevistado 14, *Caminhos de Minas*).

Ao mesmo tempo em que o DER reclama por maior autonomia no gerenciamento de recursos, os contratos de operações de crédito preveem uma série de regras para alocação e execução de recursos nas intervenções contempladas, sendo que alguns bancos financiadores são rígidos no que se refere a remanejamentos de recursos entre intervenções, interrupção de intervenções previstas ou acréscimo de novas intervenções não previstas no contrato. A CEOC/SEPLAG é a estrutura organizacional responsável pela interlocução com os bancos e pela negociação, quando necessário, dos remanejamentos entre as intervenções. Nota-se, pelas falas dos entrevistados, que o DER pratica os remanejamentos sem prévia comunicação com a SEPLAG, o que pode implicar inclusive em glosa de recursos, caso o banco financiador não concorde com a realocação adotada. E, por consequência, na necessidade de o Tesouro Estadual arcar com a despesa com fontes próprias.

A conferência efetuada pela CEOC/SEPLAG, antes da liberação da cota financeira pela SEF, é para tentar garantir a adequação exigida pelos bancos na execução das despesas e evitar futuros problemas na prestação de contas dos recursos. Nesse momento, são conferidas as documentações apresentadas pelo executor, a conformidade do pedido de cota financeira com a liberação orçamentária efetuada anteriormente e, se os empenhos e a

liquidação da despesa foram também realizados adequadamente. Quando se verifica alguma pendência de documentação ou que o órgão efetuou algum remanejamento orçamentário entre intervenções e está com a intenção de pagar despesas diferentes das autorizadas quando da liberação do orçamento pela SEPLAG, a CEOC não autoriza a liberação dos recursos financeiros até que a situação se regularize. Ressalta-se que, no tocante a liberação dos recursos financeiros, o poder técnico exercido pela SEPLAG se impõe ao político observado no DER. Nesse jogo, conforme concepção de Crozier (1981), a SEPLAG é a ganhadora, a influenciadora e o órgão depende dela para liberação de suas cotas financeiras.

Verifica-se, ainda, que o órgão executor visualiza a SEPLAG como um todo e não o NCGERAES e a CEOC como instâncias separadas. Isso gera o entendimento de que são múltiplos atores, muitas instâncias de monitoramento e não apenas aquelas formalmente estabelecidas pelo modelo, NCGERAES e AGEI. O entrevistado **12** reclama justamente desse inchaço da SEPLAG em comparação à estrutura execução e da alocação de pessoas mais qualificadas, os EPPGG's, na estrutura meio da SEPLAG, ao invés de nos órgãos executores. Em convergência, o entrevistado **13** também verifica a multiplicidade de atores da SEPLAG demandando informações para a reduzida equipe de execução do DER, embora acredite que essas demandas reduziram ao longo do tempo e em função das reclamações do DER. Para o *ator-chave 1*, há um certo empoderamento do monitoramento frente a execução, as pessoas que monitoram são, muitas vezes, mais qualificadas que as que executam, o que culmina em uma estrutura de acompanhamento complexa para as estruturas de execução.

Eu reclamei com o ex-governador o seguinte 'governador, a SEPLAG está inchada, está desse tamanho com a barriga e as pernas não estão suportando a barriga'. Está fazendo controle ao contrário. Você tem que fortalecer as pontas e deixar o meio suficiente pra aguentar. O quê que acontece? Está definhando, definhando, definhando as pontas – eu estou falando no caso do DER – e inchando o meio. Pra mim isso não é administração correta não, eu acho que é o contrário, você tem que fortalecer as pontas. Por isso que eu sempre reclamei, eu falei 'olha, gestores públicos formados pela Fundação João Pinheiro tinham que vir pras pontas', tinham que vir para o DER, para o DEOP, pra Secretaria de Fazenda, Secretaria da Saúde, Educação... tem de ir pras pontas, não é ficar inchando a máquina no meio não (Entrevistado **12**, *Caminhos de Minas*).

as equipes da SEPLAG são muitas, cada um num setor, todos solicitando informações. Isso até de gozação mesmo. Nós chegamos até a falar que tinha 2 no DER pra fazer e 8 na SEPLAG para monitorar. E de toda maneira isso foi equacionando, foi reduzindo essa pressão pela informação, até porque as reuniões e os relatórios mensais davam informação que eles tinham que trabalhar isso lá. De uma certa forma, isso reduziu um pouco (Entrevistado **13**, *Caminhos de Minas*).

a execução não acompanhou o modelo de monitoramento. Então o modelo está mais sofisticado do que o que a gente tem de modelo de execução ou de

forma de execução. Isso tem gerado, pra mim, uma distorção, que é um privilégio do monitoramento frente à execução. Então a gente tem um monitoramento em muitos níveis, a gente tem muitas vezes mais níveis monitorando que executando, e esses níveis com muito mais instrumentos e ferramentas, e até mesmo com mais capacidade: são pessoas mais bem remuneradas, muitas vezes com uma melhor qualificação. Então o monitoramento ficou tão sofisticado, que ele ficou mais importante do que a execução (Entrevistado 1, *Ator-chave*).

Para contornar essa questão de excesso de controle e de interferência da SEPLAG, o entrevistado 12 chega a sugerir o deslocamento da estrutura estabelecida para controle para dentro órgão executor, acreditando que o controle estando mais próximo, se reduziria a pressão sobre o órgão.

Traz as pessoas pra cá, já manda o controle que quer. Fala o seguinte ‘olha, eu quero que você faça o controle lá’. Eles têm permeabilidade aqui, rodavam, faziam todos os levantamentos, funcionava maravilhosamente. Agora, na medida em que você pega as pessoas, incha lá, e vem pra cá... olha bem que coisa maluca: proibiu de vir pessoas para o setor finalístico. Sinceramente não passa na minha cabeça uma lógica dessa (Entrevistado 12, *Caminhos de Minas*).

Acredita-se, nesse aspecto, que é muito importante que sejam fortalecidos os controles internos dos órgãos, pois isso poderia gerar ganhos tanto para os executores como para os facilitares. Embora não se considere adequado deslocar integralmente as estruturas de controle para dentro dos executores, há possibilidade de atuação dos facilitadores no apoio ao aprimoramento das ferramentas de controle utilizadas pelos executores.

O entrevistado 13 também sugere que o modelo padrão de monitoramento seja revisto, para comportar a complexidade de execução dos projetos. Em sua opinião, um projeto com a complexidade do *Caminhos de Minas* não poderia ser monitorado da mesma forma que um projeto mais simplificado, que depende apenas da equipe de execução para ser implementado. Por conseguinte, haveria necessidade de se flexibilizar os controles estabelecidos, a medida em que fosse observado um aumento na complexidade de execução do projeto. Em consonância, o entrevistado 16 acredita o modelo padrão de monitoramento definido pelo Estado não tem uma aplicabilidade adequada para projetos com a dimensão do *Caminhos de Minas*.

Programas com tal complexidade [*Caminhos de Minas*] não podem ser gerenciados com a rigidez aplicada a programas simples. (...) determinadas etapas não dependem exclusivamente das equipes de gerenciamento, tais como licenciamentos ambientais, desapropriações judiciais, dificuldades das empresas construtoras. Portanto, os programas deveriam ser classificados pelo nível de dificuldade e pela complexidade de execução. Quanto maior o número de participantes, maior a complexidade. O programa é monitorado como qualquer outro, que depende exclusivamente da equipe do órgão por exemplo (Entrevistado 13, *Caminhos de Minas*).

eu entendo... o Caminhos de Minas é um projeto muito complexo. Ele tem vários... é um programa. Cada obra dentro dele é um projeto específico. Então, a aplicabilidade do modelo de gerenciamento de projetos do estado ao projeto/programa como o Caminhos de Minas é mais complicada. Até por essa questão burocrática toda de agenda que a gente tem: alimentação de sistema, Reunião de *Status*, Pré *Status*, Reunião de Comitê, são fatores que acabam complicando um pouco também. Às vezes funcionam muito bem pra um projeto menor, mas não funcionam tão bem pra um projeto com essa magnitude, a amplitude que tem o Caminhos de Minas (Entrevistado **16**, *Caminhos de Minas*).

Embora o entendimento majoritário dos *stakeholders* do *Caminhos de Minas* acerca dos processos de monitoramento e do modelo estabelecido seja negativo, eles não atribuem essa questão aos relacionamentos que estabelecem com as equipes de monitoramento, NCGERAES e AGEI/SETOP e com a estrutura da SEPLAG responsável pelas operações de crédito, a CEOC. Pelo contrário, os atores da execução comentam que as pessoas alocadas nas estruturas de monitoramento e apoio à execução são acessíveis, fáceis de lidar e tem um perfil adequado. Nas palavras do entrevistado **12**, *Caminhos de Minas*, “Eu não estou criticando as pessoas, é questão só de reposicioná-las [na execução]. Nenhum deles [AGEI, NCGERAES e CEOC] pra mim não tem problema não. Eu tenho bons relacionamentos com todos eles e todos são competentes”.

Em convergência, o entrevistado **13** comenta do bom relacionamento que tem com a SEPLAG e o entrevistado **14** da significativa melhora no relacionamento com a SEPLAG, apesar de algumas demandas urgentes por informação incomodarem o DER e da boa relação com a AGEI, sendo o assessor-chefe bem responsivo às demandas. Também o entrevistado **16** verifica a boa relação estabelecida entre o DER e os facilitadores, enfatizando a visão do NCGERAES como um apoio ao DER, diante das demandas.

E na SEPLAG é muito tranquilo, pelo menos as pessoas que eu lido são muito tranquilas (...) as 3 pessoas que eu tive mais contato [2 do NCGERAES e 1 da CEOC], são super tranquilas, super tranquilas mesmo... que a gente pergunta e tem a informação na ponta de língua mesmo, sabe tudo que está acontecendo, sabe porque... E a impressão que eu tenho é que a gente fala pra vocês [SEPLAG] da nossa dificuldade, e vocês correm atrás pra resolver (...). E eu acho que talvez não tenha sido resolvido por alguma resolução ou alguma coisa que veio de cima que não dá mesmo (Entrevistado **13**, *Caminhos de Minas*).

Antes [a relação SEPLAG/DER] era bem tumultuada. Hoje, não. Eu acho que é bem mais, é tranquila. A relação é tranquila, eu acho que a SEPLAG tem que entender, acho que a SEPLAG vive também o mesmo processo de pessoa, o Estado inteiro está vivendo isso, mas eu acho que a demanda é muito grande em cima do DER, as exigências, a solicitação de informações, entendeu? Então, tem que ser pra ontem, tem que ser pra ontem. A gente está pronto para atender inclusive aqui no meu setor que eu trabalho (...), se tem que atender vamos atender o mais rápido possível. Minha relação com o [Assessor-chefe da AGEI] é muito positiva, tudo que eu converso com ele,

ele me dá retorno, tudo que ele me solicita eu dou retorno para ele. A relação é boa, sempre atendido (Entrevistado **14**, *Caminhos de Minas*).

O pessoal do DER tem muita confiança no pessoal lá da SEPLAG, em termos da prestatividade mesmo... eles entendem o pessoal como muito solícito, sabem que podem contar com a SEPLAG, como também com a AGEI da SETOP. E as meninas... o perfil de vocês contribui muito pra isso de ter uma relação muito boa. Acho que as circunstâncias... o DER, sempre que precisou, o GERAES esteve disponível pra ajudar dentro da medida do possível. É lógico que o pessoal é às vezes um pouco rabugento, o DER fala 'ah, por que que fica pedindo isso? Por que que fica pedindo aquilo?'. Eles não entendem que tem muitas questões burocráticas de cobrança da alta liderança que são feitas ao GERAES e o GERAES é obrigado a repassar (Entrevistado **16**, *Caminhos de Minas*).

Nota-se, assim, a existência de elementos de cooperação, nos termos de Crozier (1981), nas relações de poder estabelecidas com os arranjos de monitoramento. Logo, mesmo diante de um contexto essencialmente não harmonioso, reconhecem-se as capacidades técnicas dos atores e características positivas em seu perfil e posturas profissionais.

Especificamente em relação à primeira instância de monitoramento, reuniões de *Status Report*, apenas os entrevistados **17** e **19**, envolvidos no *Status Report* dos Licenciamentos Ambientais das obras incluídas no *Caminhos de Minas*, acreditam que o modelo de reunião, os participantes e a periodicidade estão completamente adequados. Muitos dos demais entrevistados visualizam pontos de atenção nessa instância. Na visão do entrevistado **14**, a reunião poderia ser mais simples e com periodicidade mais espaçada, o que está de acordo também com o entendimento do entrevistado **18**, que acredita que a periodicidade de atualização mensal é curta e resulta em situações não muito diferentes de um mês para o outro e assim, muitas vezes, em um monitoramento pró-forma. Também nesse sentido, o entrevistado **16** acredita que, a reunião é longa e burocrática e que se perde muito tempo para abordar todo cronograma, postergar todas as atividades e comentar em cada pacote de tarefas.

Então eu acho que é muito produtiva e muito útil. Porque reunião – não sei se você participa de milhares por dia – a gente sempre pensa que ela não vai ser produtiva, ou que vai ser desnecessária, mas essa eu acho que ela [*Status do Licenciamento*] é fundamental (...) Eu acho que quem está lá é suficiente, quem está lá tem condições de resolver, tem autonomia e dá pra decidir. Frequência também (Entrevistado **17**, *Caminhos de Minas*).

Rotineiramente são feitas reuniões com toda a equipe aqui no DER e é repassado à equipe da SEPLAG (...) e da SEMAD – que vem o chefe desse núcleo, participa dessas reuniões – e todas as implicações, todas as dificuldades, todas as facilidades são expostas nessa reunião. E todos os alinhamentos que são necessários pra obtenção das licenças ambientais são tratadas e expostas nessas reuniões. Eu acho que são muito válidas (Entrevistado **19**, *Caminhos de Minas*).

eu acho que a gente pode simplificar mais, porque a gente faz reunião, reunião, reunião e fica sempre nos mesmos problemas. Você pode ver, a gente vai na reunião, as obras que tem são aquelas que tem os mesmos problemas, os problemas são praticamente os mesmos (...) Então eu acho que acho que poderia ser dada maior autonomia, acho que não precisava de todo mês fazer reunião [de *Status*], é só passar isso para SEPLAG, não precisava de ser todo mês aquele tanto de gente sentado para fazer esse controle (Entrevistado **14**, *Caminhos de Minas*).

no projeto, e na obra também, as coisas não andam muito rápido, não andam tão rápido. Muitas vezes as reuniões ocorrem (...) mas muitas vezes, de um mês para o outro não teve alteração nenhuma, aí a gente chega na reunião e quando você pega o monitoramento na reunião está tudo lá 'andamento normal', 'andamento normal', 'andamento normal'. Então, como não tem fato novo, pode ser que fique um pouco maçante, ou então pra quem for ver a informação vai chegar e vai olhar assim 'mas está tudo em andamento normal aqui'. Porque realmente as coisas não acontecem rápido, acontecem devagar, então pra um problema aparecer, ele demora (Entrevistado **18**, *Caminhos de Minas*).

a reunião dura muito, você acaba tratando de temas mais superficiais. E eu acho que falta um pouco essa sensibilidade da gente já identificar questões mais críticas e focar nessas questões. A gente acaba tendo que... tem uma burocracia de passar trecho a trecho, anotar cada coisa, (...) tem que postergar todas as datas. Tem uma questão processual muito grande, que demanda muito tempo, com pequenas coisas que talvez pudessem ser deixadas de lado, pudessem ser feitas depois. Ou na base do recebimento de relatório, a gente já alimentava o cronograma, alimentava o sistema, e deixava a reunião pra questões mais pontuais e importantes (Entrevistado **16**, *Caminhos de Minas*).

A efetividade dessa instância é também um ponto questionado por alguns entrevistados, seja pela própria não utilização dessas reuniões para discussão de muitas questões, seja pela falta de legitimidade das pessoas que participam para tomar determinadas decisões. Esse primeiro fator ocorre em virtude de o DER filtrar o tipo de informação que será tratada com a SEPLAG e o segundo devido ao ator que conduz o *Status*, coordenador ou técnico do NCGERAES, não ser o responsável por tomar decisões relativas a alocação de recursos ou liberações orçamentárias. Essas duas questões são corroboradas pelas falas dos entrevistados **1**, **15** e **16**.

As instâncias são suficientes sim, o que não quer dizer que elas sejam efetivas. Por diversos problemas (...) o excesso de monitoramento, o que faz com que muitas vezes as pessoas, em especial na Reunião de *Status*, não estejam ali pra resolver os problemas, elas estão ali pra te reportar um mínimo, fazendo sim alguma escolha seletiva de quais informações passar e, por o monitoramento ser muito pesado, você tem pouco tempo de qualificar aquela discussão. A partir do momento que a gente está monitorando, com um alto nível de complexidade, uma carteira de mais de 100 itens, entre projetos e processos, você qualificar a discussão lá na ponta é muito difícil (Entrevistado **1**, *Ator-chave*).

apesar do formato [dos *Status*] ser o formato adequado, a prática eu não observo como aonde os problemas são discutidos efetivamente. Você tem instâncias informais, fóruns de discussão informais. Isso muito não por culpa ou do DER ou da SEPLAG, (mas) por culpa das diversas instâncias que

foram criadas no governo, de tomada de decisão. Vou citar como exemplo: você hoje para tomar uma decisão do investimento, você depende da Secretaria da Governadoria, você depende da MGI [Minas Gerais Participações S.A.], você depende da CEOC, você depende... enfim, de uma série de atores, todos eles reportando ao Governador, mas com pessoas diferentes, então (...) essa multiplicidade de instâncias, acaba com que alguns problemas não sejam apresentados nas reuniões formais, por conta da possibilidade de você travar o processo, você burocratizar mais o processo (Entrevistado **15**, *Caminhos de Minas*).

a Reunião de *Status* acaba ficando mais superficial mesmo. Ela é institucionalizada, mas é como se fosse... em alguns casos ela acaba... ela é pra cumprir tabela (...) Ela não é plenamente efetiva, mas em parte é sim, ela ajuda muito a discutir diversas questões, mas não todas elas, porque nem todas elas estão colocadas na mesa e nem todas elas poderiam ser resolvidas ali (Entrevistado **16**, *Caminhos de Minas*).

Logo, se observa que embora a instância *Status Report* esteja institucionalizada, ela não gera os resultados esperados, em termos da discussão dos problemas críticos e encaminhamentos de decisões. Conforme apontado, a reunião muitas vezes ocorre para cumprir a rotina estabelecida, mas dado à necessidade de se passar por todos os pontos estabelecidos, acaba se tornando superficial. Percebe-se, dessa forma, a ênfase nos meios, ou seja, no cumprimento das rotinas, em detrimento do fim, que é a contribuição para geração dos resultados. Nesse ponto, percebe-se um descolamento frente ao principal ganho observado nas reformas da NPM, que é mudança de orientação da atuação do Estado dos procedimentos para os resultados, de acordo com Carneiro e Menicucci (2011).

Outra crítica exposta pelo entrevistado **1**, é a falta de tempo que a equipe de monitoramento tem para qualificar as discussões técnicas observadas no âmbito de um projeto específico, tendo em vista o volume de projetos e processos estratégicos acompanhados pelo NCGERAES. Em consonância, o entrevistado **13** verifica que, quanto mais conhecimento técnico acerca das atividades do órgão executor a equipe de monitoramento detém, o que se alcança com maior envolvimento dos facilitadores junto à equipe de execução, melhor é o acompanhamento efetuado. Esse entrevistado visualiza, inclusive, uma melhora da atuação da equipe do NCGERAES ao longo do tempo, dada maior aproximação da equipe execução.

O controle das entregas pela SEPLAG/Geraes vem sendo aprimorado até mesmo pelo envolvimento e maior conhecimento específico da complexidade de execução do programa, pois qualquer etapa não cumprida compromete o desempenho e o cumprimento das metas (Entrevistado **13**, *Caminhos de Minas*).

Já o entrevistado **15** acredita que a atuação da AGEI/SETOP no *Caminhos de Minas* se tornou mais limitada após a alteração metodológica ocorrida ao início de 2014, que suprimiu a reunião de *Pré-Status* conduzida pela AGEI e sua atuação foi redirecionada para o

apoio à execução. O entrevistado **16**, entretanto, diverge desse entendimento, pois acredita que a existência do *Pré-Status* e do *Status* era muito pesada e não fazia sentido.

Aí chega esse ano e você tem uma mudança, eu acredito significativa, da lógica, (com) a AGEI prestando o apoio. Uma porta que a AGEI tinha, um espaço que a AGEI tinha dentro do DER, principalmente aí no Caminhos de Minas, acabou sendo preenchido pelo GERAES. E eu acho que... não sei se a forma como foi feito isso foi... adequado (...) A partir do momento que a SEPLAG passou a fazer esse monitoramento, eu vejo que a AGEI ficou um mero facilitador/organizador da reunião (Entrevistado **15**, *Caminhos de Minas*).

Uma reunião de *Pré Status* e uma Reunião de *Status*, era muita coisa. A partir desse ano o projeto foi ganhando forma, foi acontecendo, tem mais coisa acontecendo, e a gente diminuiu uma reunião, não existe mais a fórmula do *Pré Status*... *Pré Status* era a *Status*, não fazia sentido (Entrevistado **16**, *Caminhos de Minas*).

Quanto aos Comitês de Resultados, três são os pontos de atenção principais citados pelos atores relevantes para o *Caminhos de Minas*. O primeiro é justamente a não discussão de problemas críticos e de ser uma reunião apenas para alinhamento de informações. O segundo é o esvaziamento da instância dado que não são expostos problemas orçamentários, logo se discutem apenas questões mais contornáveis ou nem mesmo se observam discussões. E o terceiro é a questão dos vários alinhamentos prévios necessários para que a reunião não culmine em conflitos informacionais ou em confrontos entre os atores responsáveis pelo monitoramento e as equipes de execução, o que consome tempo da alta gestão do DER e SETOP. Os entrevistados **15**, **12** e **16** comentam acerca dessa primeira questão. Percebem-se nas falas dos entrevistados **15** e **16** o segundo ponto de atenção e, nas exposições dos entrevistados **12**, **13** e **4** o terceiro problema.

Ultimamente, eu tenho observado que o Comitê virou apenas um repasse de informação e pra mim perde todo o sentido. (...) o Comitê – não se discute a alocação de recursos, porque a alocação de recursos não está dentro da SEPLAG, e esses comitês são organizados pela SEPLAG. Então, o principal gargalo pra mim fica fora do comitê. No comitê são discutidos outros problemas, mas que, comparados com o problema orçamentário, são mais contornáveis, (...) gerenciáveis. Nos últimos tempos, eu não vi também nenhum problema sendo discutido (Entrevistado **15**, *Caminhos de Minas*).

A forma como é feito o controle, aí vai aquele controle lá (Comitê) e vai para Secretária (da pasta de Planejamento e Gestão) tomar conhecimento (...) [O problema é que] tem que reunir sempre todos os gestores intermediários aqui pra poder prestar as informações, muitas vezes são informações até um pouco desencontradas da realidade. Nas reuniões eu vejo isso lá. Às vezes o cara [do monitoramento] dá uma opinião intermediária de uma situação que muitas vezes a direção já tem a solução, já está caminhando pra um outro tipo de caso, e lá está (Entrevistado **12**, *Caminhos de Minas*).

Teve uma reunião daquela [de Comitê] que (...) deu um *stress* danado lá, tudo que estava escrito lá não era o que nós concordávamos, então desde que

tenha assim acompanhamento e a participação efetiva elas funcionam, até por conta mais da dificuldade de entendimento da equipe lá de monitoramento da SEPLAG da realidade da obra (...) Depois daquela reunião (...), além das reuniões de ajuste, há uma reunião final para convalidar aquilo, para todo mundo lá que aparecer lá, opa não é isso não e dar aquele stress. Até isso foi corrigido. Foi. E muitas vezes os fatos evoluem (Entrevistado **13**, *Caminhos de Minas*).

Bem, antigamente eu achava muito importante o Comitê de Resultados, quando eu entrei. Eu via uma preocupação grande em mostrar, abordar, alguns problemas, independente de qual que seria a impressão, seja do órgão que está executando, seja da SEPLAG (...). Mas até por essa questão de que hoje os problemas são muito mais orçamentários (...) o Comitê acaba ficando um pouco esvaziado, porque ninguém quer falar disso no Comitê, todo mundo tem medo... o Comitê deixou de ser uma esfera de discussão, ele passou a ser uma reunião pra se... acho que pra manter as aparências mesmo, pra cumprir uma rotina que já está posta, e ao mesmo tempo não causar indisposição com nenhuma das partes. (...) Porque, por um lado a gente tem medo de perder a legitimidade, a proximidade com o órgão executor, e ao mesmo tempo a gente tem que mostrar que a gente está monitorando e acompanhando. Então fica naquela assim 'eu não vou mostrar o quê que o DER está fazendo de errado porque eu não quero me indispor com o pessoal do DER, e eu também não posso não fazer nada porque senão vão achar que eu não estou fazendo o monitoramento'. (...) Isso é um ambiente que eu acho que a própria alta direção criou. A partir do momento que eu não aceito que falem mal de mim, e eu não quero ver coisa ruim. Por um lado, a SEPLAG, a Secretária não quer receber notícia ruim, o DER não quer dar notícia ruim... aí a gente, os técnicos, ficam no meio daquele fogo cruzado, então não tem muito o que fazer. Eu acho que perde um pouco a relevância do Comitê de Resultados (Entrevistado **16**, *Caminhos de Minas*).

Acho que o Comitê da SETOP a única particularidade é que ele é sempre também muito tenso, porque é um comitê que envolve muito dinheiro e que o gestor é bastante inconstante, então é difícil você... e como normalmente ele fala muito, ele às vezes enrola bastante com as informações, ele fala, desfala (Entrevistado **4**, *Ator-chave*).

Também é nítido nas falas dos entrevistados a significativa deslegitimação dessa instância ao longo do tempo, parece haver um descrédito em relação às reuniões de Comitê, por parte de alguns *stakeholders*. Ainda, parece ser excessiva a importância de que as informações estejam as mais alinhadas possíveis para evitar desentendimentos e situações de *stress* entre as equipes da SEPLAG e dos órgãos executores. Nesse aspecto, há até divergência dos entrevistados, o entrevistado **13**, por exemplo, acredita ser importante alinhar as informações e até ter a instância prévia para validar a apresentação, enquanto que o entrevistado **16** verifica que há uma tentativa de evitar um confronto, imposta pela própria alta gestão, que prejudica a abordagem das questões críticas, em prol de se manter as alianças com o órgão executor.

Logo, mais uma vez, percebe-se a instância, nos termos da abordagem neoinstitucional, como um ritual estabelecido para o alinhamento entre os atores estratégicos da execução e da instância de Planejamento e Gestão. Nesse caso, mais uma vez a cerimônia

é tida como uma representação simbólica para justificar a própria existência e legitimação dos instrumentos de coordenação e controle nos Programas Estruturadores do Estado de Minas Gerais (MEYER e ROWAN, 1977; PROCÓPIO e FRANÇA FILHO (2005); VIEIRA e MISOCZKY, 2003).

Por fim, quanto a ferramenta de monitoramento, nota-se que em virtude de o acesso ao sistema ser restrito<sup>35</sup>, as equipes envolvidas na execução do *Caminhos de Minas* não a utilizam e, por vezes, nem conhecem a totalidade de suas funcionalidades. Esse sistema é preenchido pelas próprias equipes de monitoramento, principalmente o NCGERAES e, em alguns campos, o gerente do projeto auxiliava na alimentação. Outra limitação observada para utilização dessa ferramenta pelo DER é que uma das suas principais funcionalidades, no que diz respeito a projetos estratégicos, é o cronograma em *Ms Project*, o que demanda a aquisição de licenças de acesso pelos órgãos e o DER não possui essas licenças, o que impossibilita a visualização plena dos arquivos, como relata o entrevistado **18**.

eu gostaria de ter é o acesso ao arquivo, porque no monitoramento nosso aqui tem o *Project* e eu queria ter o acesso a esse arquivo aqui. Porque muitas vezes eu preciso de passar pra [diretora] o quê que foi feito, o quê que foi falado durante a reunião pra ela acompanhar também e eu tenho que ficar lembrando tipo ‘ah, eu falei foi isso, isso, isso’. Eu não tenho... o *Project*, porque aqui no DER não tem o *Project*, e eu não tenho acesso ao arquivo mesmo (Entrevistado **18**, *Caminhos de Minas*).

Os *stakeholders* que tem acesso à ferramenta convergem no entendimento de que a ideia do sistema, a concepção, é adequada, mas visualizam diversos pontos de atenção na utilização do mesmo. Para o entrevistado **16**, a alimentação do sistema é problemática e demorada, principalmente por usuários fora da rede da Cidade Administrativa, a principal funcionalidade não é de amplo acesso como já mencionado pelo entrevistado **18** e, ainda, há problemas de versões de *Project* não compatíveis com a ferramenta. Em consonância, o entrevistado **15** verifica que a ferramenta é de difícil preenchimento e acrescenta que ela não está suficientemente institucionalizada, os gerentes de projeto não a preenchem e utilizam vários controles paralelos e isso acaba culminando em um preenchimento apenas pelas instâncias de monitoramento para cumprir a exigência estabelecida.

Bom, eu acho uma ferramenta super válida, muito importante – a ideia, a concepção do sistema –, mas as questões operacionais mesmo, o funcionamento, a confiabilidade do sistema, eu ainda coloco um pouco em *check* (...). Várias vezes que eu preciso de consultar ou preencher eu passo raiva, às vezes, ele não funciona como deveria. E o pessoal de fora aqui da rede da Cidade Administrativa tem muito problema pra acessar e alimentar o

<sup>35</sup> No caso dos projetos estratégicos, o acesso para edição é fornecido apenas ao gerente de programa, gerente de projeto e assessor do projeto.

sistema. Isso é um problema também. O fato de a gente trabalhar muito com cronogramas e nem todos – aliás, muito pouca gente – dentro do estado tem acesso, tem o Project disponível. E a questão das versões serem incompatíveis, eu tenho que ter uma versão do *Project* 2010. Eu acho que a principal ferramenta, a principal funcionalidade do sistema é de fato o cronograma (...). Essa questão da gente ter que ter o *Project* na versão específica é um complicador pra mim, pra mim pelo menos dá muito trabalho. E para os gerentes também a gente sempre teve esse problema. Aí também na questão das atualizações de execução física e financeira, o preenchimento dos outros formulários do sistema é sempre muito demorado e acaba tomando... poderia ser mais ágil talvez. Então, o que eu tenho pra falar é: o sistema nem sempre funciona como deveria, poderia ser mais fácil a alimentação do sistema, sempre a mesma planilha, preencher os formulários em algumas situações é um pouco mais demorado do que poderia ser. (Entrevistado 16, *Caminhos de Minas*).

[A] ferramenta em si eu encaro como uma ferramenta boa. Enfim, o escopo do sistema eu acho que todas as informações necessárias você consegue encontrar ali. Mas até quando eu era o Assessor-Chefe [da AGEI] eu via muita instabilidade no sistema, muita dificuldade de trabalhar com o sistema. Uma série de requisitos que, considerando ainda as mudanças de gerência que a gente teve, contribuiu pra um quadro de não institucionalização. O sistema hoje não é utilizado pelos gerentes, ele é muito pouco utilizado, é a AGEI quem faz o preenchimento – foi até uma das mudanças do modelo: permitir à AGEI utilizar o sistema. Então, eu acho (que) é uma ferramenta que na ideia, na concepção, ela é boa. Eu acho que a ferramenta que foi implementada – não sei se pela solução tecnológica – ao longo do tempo não atendeu, na minha visão. Tanto que tiveram diversas... empresas, diversas melhorias que foram contratadas, e não está institucionalizado. E a tendência é... se não houver uma renovação (...), um trabalho de institucionalização mesmo, a tendência é se perder. (...) O que a gente observava era que os gerentes utilizavam controles paralelos. Então, se você tem um controle paralelo, a sua ferramenta não está atendendo. E aí a AGEI ter que pegar informação num controle paralelo só pra colocar no sistema ficou meio pró-forma (Entrevistado 15, *Caminhos de Minas*).

Em resumo, pode-se verificar na análise do *Caminhos de Minas*, uma percepção mais genérica do modelo de gestão da estratégia governamental, no que se refere aos instrumentos de coordenação e controle, pela maioria dos *stakeholders*. Isso leva os atores da execução, a considerar a CEOC como um arranjo que o integra, entendendo-a como SEPLAG, de forma análoga ao NCGERAES. Percebem-se também críticas contundentes ao excesso de monitoramento e de arranjos organizacionais que integram o modelo e à interferência exagerada da SEPLAG na execução. Entretanto, essas críticas não se desdobram em pontos de atenção nas relações estabelecidas entre os *stakeholders* da execução e do monitoramento, já que não são citados problemas de relacionamento com nenhum dos arranjos de facilitadores. Foram também destacadas duas particularidades observadas no projeto *Caminhos de Minas*: a ausência de envolvimento do gerente do Programa no acompanhamento das iniciativas do projeto e o poder limitado do gerente de projeto frente a execução, que parece se relacionar à sua alocação na SETOP.

O Comitê de Resultados do Sistema Operacional de Transportes foi entendido, conforme diálogo com as teorias neoinstitucionais expostas por Meyer e Rowan (1977), Procópio e França Filho (2005) e Vieira e Misoczky (2003), como um rito, uma cerimônia, que se fundamenta em um poder notadamente simbólico. Nesse caso, a rotina é utilizada para legitimar a própria existência dos instrumentos de coordenação e controle no modelo de gestão da estratégia. Por fim, nota-se que as relações de poder observadas no âmbito do *Caminhos de Minas* apresentam caráter eminentemente político, tanto no que se refere à definição do escopo do projeto como no que tange à alocação de recursos. Verifica-se também que essa forte orientação política do DER, por vezes, entra em choque com a orientação técnica da SEPLAG e o órgão executor acaba burlando as regras e as instâncias de controle formais estabelecidas, na acepção de Crozier (1981), para obter privilégios ou conseguir impor seus interesses. Isso é observado no caso dos remanejamentos de recursos em operações de crédito e na transformação da reunião de *Status Report* em uma rotina pró-forma.

### **6.3 Programa *Descomplicar* e Projeto *Caminhos de Minas*: Análise Comparativa**

Observam-se tanto pontos de convergência como de divergência nas análises dos dois componentes da carteira estratégica estudados, Programa *Descomplicar* e projeto *Caminhos Minas*. Nessa subseção, discutem-se essas semelhanças e dissonâncias, sob a ótica do modelo estratégico de organização fundamentado em relações de poder.

Há uma convergência das percepções dos *stakeholders* envolvidos na execução de entenderem seu programa/projeto como privilegiados no contexto do Estado, o que justificaria uma adaptação nas sistemáticas de coordenação e controle estabelecidas para atender as suas necessidades. Na perspectiva de Crozier (1981), isso se explica em virtude de os grupos sempre desejarem obter privilégios, burlar as regras e as instâncias de controle formais estabelecidas, com o objetivo de obter favorecimentos e se manter em posição estratégica frente aos demais grupos.

No Programa *Descomplicar*, essa questão é evidenciada com a instituição da equipe do NCIM, também com a competência de monitorar as ações do Programa junto aos órgãos e entidades envolvidos, inclusive junto aos gerentes e equipes responsáveis pelas iniciativas deste Programa que estão fora do escopo do projeto *Inovação na Gestão Pública*. Assim, se tem mais um arranjo de monitoramento ou apoio à execução, que replica os

acompanhamentos já estabelecidos no modelo padrão de gestão da estratégia estadual, com o intuito de controlar informações consideradas estratégicas. Já no *Caminhos Minas*, é verificada uma tentativa de mascarar as interações com as instâncias de coordenação e controle formais (NCGERAES e AGEI), filtrando-se as informações que a essas são prestadas. Isso é feito em virtude o executor não visualizar o monitoramento como um processo benéfico, tendo em vista que a instância que o conduz, o NCGERAES, não detém o controle das decisões atinentes à alocação de recursos em operações de crédito, tidas como cruciais para o DER. Nesse caso, os dirigentes da instituição buscam, por meio de interações políticas com outras instâncias de governo, que detém maior poder decisório sobre esse recurso estratégico, superar essa lacuna da coordenação e controle.

Além das articulações políticas para se obter as decisões orçamentárias necessárias, também se visualiza na iniciativa do *Caminhos Minas*, interferências políticas de múltiplos atores na própria definição do escopo do projeto. Por exemplo, no sentido de incluir novos trechos de rodovias ou priorizar a alocação de recursos em determinados trechos frente aos demais. Esse ponto se relaciona à questão de os atores e grupos desejarem impor seus interesses, ter suas demandas incorporadas nas arenas de decisão, formando para isso coalizões para se obter os apoios necessários. Crozier (1981) observa, inclusive, que essas arenas não necessariamente tem característica técnica, o que está em consonância com a verificação de que, em prol da conciliação dos interesses de diferentes atores políticos, até mesmo se desviou da orientação técnica original do projeto, que eram as intervenções com maior potencial para dinamização da economia, para se atender demandas que teriam reduzido impacto sob a ótica da economia estadual.

Entretanto, embora se observe tentativas de se fugir dos mecanismos de coordenação e controle estabelecidos nos dois componentes da carteira estratégica estudados, nota-se uma significativa diferença no entendimento desse modelo, no que se refere às suas dinâmicas e instrumentos de acompanhamento, entre os *stakeholders* das diferentes iniciativas. Enquanto que os *atores-chave* alocados na estrutura da SEPLAG e aqueles relevantes para o *Descomplicar* conseguem visualizar o modelo de forma mais clara, entendendo as múltiplas instâncias de monitoramento estabelecidas e a ferramenta utilizada, os *stakeholders* do *Caminhos de Minas*, em sua maioria, tem uma visão muito mais geral da conformação do modelo, não compreendendo detalhadamente seu funcionamento.

Essa questão pode ser explicada pelo fato de a SEPLAG, que é a unidade organizacional responsável pela concepção do modelo, ser a gestora da iniciativa do

*Descomplicar* e, ainda, contar com uma equipe específica de pessoas qualificadas em gestão de projetos para gerenciar e apoiar na execução do Programa. Logo, o conhecimento das metodologias de acompanhamento é mais bem difundido entre os atores que se envolvem nesse Programa. Já no *Caminhos de Minas*, as próprias características do DER, de estar situado geograficamente fora da sede do governo (Cidade Administrativa) e apresentar um corpo técnico cuja especificidade está voltada para execução de obras de engenharia, desfavorece a proximidade com a estrutura central de monitoramento da SEPLAG.

Assim, vislumbra-se que o sistema de ação, que conforme a abordagem de Crozier e Friedberg (1990) delimita as regras do jogo para os campos de ação, em que se situa o Programa *Descomplicar* é mais propício à institucionalização dos instrumentos formais de coordenação e controle do que o estabelecido para o projeto *Caminhos de Minas*. Logo, também as formas de se criar consenso, por exemplo em questões atinentes a orçamento, são menos conflitivas no ambiente interno à SEPLAG comparativamente ao projeto executado pelo DER.

Os *stakeholders* do *Descomplicar* reconhecem o NCGERAES como o arranjo responsável pela coordenação e controle das questões orçamentárias e utilizam essa instância para apresentar suas necessidades e pleitear os recursos necessários. Logo, essa não é uma arena de conflito crucial no caso do Programa, pois os gerentes e equipe visualizam o necessário empoderamento na estrutura do NCGERAES, principalmente sob o ponto de vista técnico, para tratar sobre as questões orçamentárias. Os atores do *Caminhos de Minas*, por sua vez, não vislumbram o NCGERAES como seu principal canal de interlocução e se utilizam de diversas instâncias localizadas em distintas unidades organizacionais para tratar das questões orçamentárias, efetuar seus pleitos e negociar a alocação de recursos, conforme lhe for mais conveniente em cada momento. Por conseguinte, em relação ao parâmetro orçamento, pode-se verificar que os atores do *Descomplicar* estabelecem relações com a estrutura formal de coordenação e controle, enquanto que os do *Caminhos de Minas* primam por relações de caráter pessoal, com distintos atores, alocados em diversos arranjos organizacionais. Isso denota um traço patrimonialista nas relações estabelecidas pelos atores do projeto, não observado nos do Programa.

Nesse contexto, pode-se constatar que, no âmbito do *Descomplicar*, as arenas de poder tem caráter eminentemente técnico, logo o poder técnico que os gerentes de projeto detêm estão alinhados ao tipo de poder necessário nesse campo de ação. Já no *Caminhos de Minas*, em virtude de as arenas serem notadamente políticas, o poder técnico verificado no

gerente do projeto não se alinha às necessidades do campo de ação, o que conseqüentemente o coloca em uma posição desprivilegiada frente aos *stakeholders* do DER que detêm poder político.

A partir dos resultados obtidos, admite-se que em geral, e não apenas no tocante às questões orçamentárias, os instrumentos de coordenação e controle são mais institucionalizados internamente à SEPLAG, no âmbito do Programa *Descomplicar*, do que no ambiente externo a essa organização, no caso o DER, onde se executa o *Caminhos de Minas*. Por isso, os *stakeholders* do Programa conhecem melhor o funcionamento do modelo instituído, reconhecem sua importância intrínseca e de certa forma se preocupam em construir o consenso à míude no seu relacionamento com as instâncias de coordenação e controle, principalmente com o NCGERAES, enquanto que, para os atores do projeto, o funcionamento e objetivo do modelo não é tão claro, o que culmina em um entendimento das várias rotinas estabelecidas para monitoramento como meras cobranças ritualísticas.

Já a existência de distintos arranjos institucionais com competência para tratar sobre questões orçamentárias no Estado pode ser vislumbrada como resultado do arranjo de coalizões estabelecidas no governo para conciliar os diversos interesses das bases aliadas e garantir as condições para governabilidade no mandato de 2011-2014. O discurso para essa etapa do governo era também de descentralizar, conformar um Estado em rede, estabelecer o diálogo entre as organizações e a sociedade. Logo, internamente, o Estado se reorganizou de forma a contar com núcleos de poder mais dispersos e, com a conseqüente ausência de um ator com amplo poder decisório, as regras de decisão passaram a não ser tão claras. Nesse contexto, observa-se o desenvolvimento de relações paralelas de poder, ao redor das fontes de poder formais, o que tende a distorcer o sistema de relações humanas da organização, conforme Crozier (1981).

Entretanto, pode-se verificar que o desenho do modelo de coordenação e controle estabelecido não previa essa conjuntura política, nem estava adequado ao cenário econômico de escassez de recursos observado nesse mandato. Pelo contrário, a conformação do modelo pressupunha um empoderamento dos atores que gerenciam o controle, notadamente o NCGERAES, e a existência de instâncias claras de decisão, no sentido de se apresentar as dificuldades para os níveis superiores de tomada de decisões e se retroalimentar os processos com as decisões tomadas. Na pesquisa empírica, observou-se que essa pulverização do poder entre as diversas instâncias decisórias implicou em dificuldades no

tocante ao encaminhamento das decisões e, muitas vezes, em um cenário de não decisão, conforme definição de Bachrach e Baratz (2011).

Assim, ocorre um enfraquecimento dos processos de coordenação e controle, tendo em vista que a SEPLAG passa a não mais deter o controle sobre a fonte de incerteza alocação de recursos e a não garantir, diante do cenário fiscal restritivo, recursos orçamentários para todas as ações planejadas. Nesse contexto, apenas resta às estruturas de monitoramento utilizar de seu conhecimento técnico para agir como facilitadores e apoiar o órgão na execução de suas iniciativas resguardadas pelo orçamento ou passíveis de aprimoramento sem a demanda de recursos. Pode-se notar que a diretriz para reorientação da atuação do NCGERAES mais próxima aos gerentes e da AGEI, como arranjo para apoio à execução, está em consonância com essa observação.

No que se refere à percepção dos *stakeholders* acerca do monitoramento ou mesmo do apoio à execução, pode-se observar uma convergência de entendimento da maioria dos atores entrevistados, tanto do Programa como do projeto, de vislumbrarem como limitadas as contribuições fornecidas pelos arranjos de facilitação. Mas, para que esses arranjos contribuam ou facilitem a execução das iniciativas, é necessária a cooperação dos atores da execução, o que não foi verificado como algo amplamente presente em nenhuma das iniciativas. Pelo contrário, constata-se, nas áreas gestoras das iniciativas, um alinhamento com os pressupostos de Crozier (1981) de que há uma tendência à potencialização de segredos e à existência de conhecimentos e ações ocultas nas organizações e que os indivíduos tendem a manipular as informações ou regulamentar o acesso às mesmas para se tornarem indispensáveis.

Embora essa questão esteja presente em ambas as iniciativas, é ainda mais evidente no *Caminhos de Minas*, pois os atores mencionam que há questões que não são mesmo tratadas com a SEPLAG, não são incluídas na pauta das discussões das reuniões de *Status Report*. Logo, há uma dinâmica estabelecida que prioriza o tratamento dos problemas vislumbrados na execução do projeto internamente ao DER e limita o escopo de questões que será exposto ao NCGERAES/SEPLAG. Três outros questionamentos, para além da própria tendência a não compartilhar o conhecimento já que a comunicação implica em perda de poder ao detentor da informação, podem ser levantadas para explicar esse fenômeno observado no projeto: orientação superior de limitar as informações prestadas a fim de se evitar interferências excessivas das instâncias de controle, visualização dessa instância de

coordenação e controle como opressora, no sentido de se voltar apenas para o controle e desconhecimento de como a equipe de facilitadores poderia apoiar na execução do órgão.

Quanto a pontos de atenção ao modelo, em nível macro, citados por *stakeholders* de ambos os componentes da carteira estratégica, podem ser destacadas as excessivas demandas por informações e o monitoramento muito forte em comparação à execução. Para os atores da execução, as mesmas informações são solicitadas, em diferentes formatos, por distintos atores, seja NCGERAES, CEOC, AGEI e Governadoria. E isso acaba desviando o foco de seu trabalho da execução das iniciativas planejadas para o fornecimento de informações para equipes de controle. Nota-se, mais uma vez, que a pulverização de poder entre as diversas unidades organizacionais no governo 2011-2014 e a ausência de um fluxo informacional bem definido, prejudica a execução. Para além, outra questão que não foi alvo desse estudo, mas pode ser citada são as próprias metodologias instituídas para acompanhamento e avaliação de Acordos de Resultados, que criaram controles muito extensos em atividades, indicadores e produtos que, muitas vezes, não são estratégicos para o governo.

Relativamente ao inchaço do monitoramento, é comum entre os entrevistados a percepção de que há muitos atores envolvidos no acompanhamento das iniciativas, enquanto que há poucos alocados na execução propriamente dita. Um dos entrevistados do *Caminhos de Minas* foi enfático ao sugerir que os controles deveriam ser deslocados para dentro dos órgãos executores, retirando-se pessoas do monitoramento e colocando-as nas pontas, compondo o aparato interno de controle dos órgãos. Entretanto, essa não parece ser uma solução adequada para a questão, pois implicaria em uma cooptação das instâncias de controle, tendo em vista que ao situá-las dentro do órgão, se submeteriam hierarquicamente ao seu dirigente político.

Pode-se verificar que o inchaço das estruturas de monitoramento ou de facilitadores guarda relação direta com a instituição das AGEI nos Sistemas Operacionais e indireta com a criação da CEOC na SEPLAG, pois com isso mais atores passaram a compor o aparato de coordenação e controle estabelecido. A criação das AGEI foi uma tentativa de descentralizar a gestão da estratégia no governo (da SEPLAG em direção aos órgãos) e, assim, de criar capacidade organizacional na ponta. No entanto, observa-se que não há homogeneidade entre as estruturas das AGEI instituídas, em termos de maturidade e de contribuição para a melhoria da gestão nos Sistemas Operacionais.

Nota-se que, em geral, não há um alinhamento adequado dessas estruturas organizacionais com as equipes de execução do Programa e projeto abordados. Por exemplo, vislumbrou-se que a AGEI do Sistema Operacional de Desenvolvimento Econômico tem uma relação muito distante da JUCEMG, no que se refere ao projeto *Implantação de Minas Fácil* e a AGEI do Sistema Operacional de Planejamento e Gestão tem menor proximidade dos gerentes dos projetos e processo do *Descomplicar* que a própria equipe do NCGERAES, o que levou um dos atores do Programa a comentar que ela não exercia nenhum papel no *Descomplicar*. No que se refere à AGEI do Sistema Operacional de Transportes e Obras Públicas, embora os entrevistados tenham relatado retornos adequados da estrutura quando acionada e não tenham apresentando pontos negativos de sua atuação, também não é significativo seu papel no tocante ao apoio à execução do *Caminhos de Minas*.

Assim, pode-se observar uma defasagem de atuação das AGEI frente aos objetivos para os quais foram instituídas. Ainda se demonstram desafios para as três AGEI mencionadas no sentido de garantir maior articulação entre as unidades organizacionais integrantes de seus respectivos Sistemas Operacionais e de fornecer mais apoio à execução dos projetos e processos estratégicos.

Já a criação da CEOC, justificada para garantir o adequado gerenciamento dos vários contratos de operações de crédito firmados, o que a princípio não era uma atividade exercida pelo NCGERAES, indiretamente implicou em uma perda de poder do NCGERAES. Isso ocorre porque a CEOC passa a ser o arranjo responsável pelo gerenciamento orçamentário-financeiro dos recursos incluídos em operações de crédito, que dado o contexto fiscal do governo, constituem a maior parte dos recursos destinados a investimento pelo Estado. Logo, pode-se vislumbrar que o NCGERAES passa a não mais deter o controle de uma fonte de incerteza estratégica para a organização, o que conforme entendimento de Crozier (1981) pode ser verificado como uma perda de poder. Nesse sentido, observa-se que o NCGERAES deixa de ser uma instância incluída em decisões referentes à alocação de recursos em operações de crédito, não se envolvendo nem mesmo na construção de subsídios para embasar decisões superiores.

Especificamente no que se refere à percepção dos *stakeholders* no tocante as reuniões de *Status Report*, percebem-se dissonâncias de entendimentos tanto entre os atores do *Caminhos de Minas*, como entre os envolvidos no *Descomplicar*. No caso do DER, os atores envolvidos nas reuniões de *Status* dos Licenciamentos Ambientais e dos Projetos de Engenharia atribuem maior importância à essa instância, em relação àqueles que se envolvem

no *Status* das Obras de Engenharia do PROACesso e *Caminhos de Minas*. Essa divergência pode ser explicada pelo fato de cada uma dessas três instâncias envolver equipes diferentes do DER, que apresentam grau de maturidade distintos em seus próprios controles internos. Enquanto que as equipes envolvidas nas duas primeiras reuniões, Licenciamentos Ambientais e Projetos de Engenharia, visualizam a reunião de monitoramento conduzida pelo NCGERAES/SEPLAG como uma rotina que favorece a organização interna de suas informações, o monitoramento prévio das iniciativas junto aos demais atores envolvidos (SUPRAM's ou empresas projetistas), a equipe de Infraestrutura, responsável pelo acompanhamento das obras, não vislumbra esse potencial nessa instância de monitoramento, em virtude de já possuir um controle próprio relativamente estruturado. Logo, a equipe de Infraestrutura enxerga a reunião apenas como um ritual de repasse de informações à SEPLAG, que não agrega valor ao trabalho de execução das obras.

No caso do *Descomplicar*, as reuniões de *Status* dos Projetos/Processos também envolvem diferentes equipes. No caso do projeto *Implantação de Minas Fácil*, observa-se que os atores atribuem maior importância a essa rotina, em virtude de utilizarem o NCGERAES/SEPLAG como a instância de apoio para fazer as articulações necessárias com a SEPLAG, além de vislumbrarem o momento como adequado para alinhar os detalhes da execução previamente à instância com o titular da pasta de Planejamento e Gestão. Os *stakeholders* do projeto *Inovação na Gestão Pública* não vislumbram grande potencial na instância, em virtude de já contarem com uma equipe específica para efetuar o acompanhamento sistemático de cada um de seus subprojetos junto aos órgãos e entidades executores. Logo, a rotina do *Status* seria uma mera replicação dos acompanhamentos já efetuados e um momento pró-forma, para cumprir a metodologia estabelecida. E, os do processo *Gestão e Operação das UAI*, acreditam que a instância não é efetiva por não gerar os encaminhamentos necessários e pela equipe de facilitadores não apoiar a de execução nas intervenções para a correção das distorções observadas. Assim, observa-se que um mesmo instrumento de coordenação e controle é interpretado de diferentes maneiras pelos diversos *stakeholders*.

Essas variações de entendimento podem ser explicadas pela percepção de ganhos que cada equipe de execução, envolvida no Programa ou no projeto, verifica na rotina que está instituída. No cenário em que a equipe não observa nenhum tipo de ganho no compartilhamento de informações, a tendência é a manipulação de informações ou a regulamentação de acesso às mesmas, conforme Crozier (1981).

Quanto ao *Status* do Programa *Descomplicar*, pode-se verificar que a própria existência dessa rotina a mais para acompanhamento do Programa, é uma particularidade do *Descomplicar*, não observada por exemplo no *Caminhos de Minas*. E, ainda, o fato de essa reunião contar com a presença do titular da pasta de Planejamento e Gestão e não apenas do gerente de Programa, denota o poder e a prioridade atribuídos a esse Programa no cenário do Estado. Acerca da importância dessa instância, não há também uma percepção homogênea, sendo que alguns *stakeholders* destacam a legitimidade conferida ao Programa pelo patrocínio do titular da pasta de Planejamento e Gestão e outros verificam que essa não é uma instância utilizada para tomada de decisão, mas tem papel significativo para forçar a resolução prévia das questões. Esse segundo ponto converge para o entendimento da instância como uma cerimônia, dotada de importância simbólica, conforme Meyer e Rowan (1977), Procópio e França Filho (2005) e Vieira e Misoczky (2003).

No que tange aos Comitês de Resultados, percebe-se um amplo entendimento, por parte dos *stakeholders* tanto do projeto como do Programa, de que essa não é uma instância para a tomada de decisões estratégicas e que o máximo que essa rotina oferece é o alinhamento informacional entre os atores. Percebe-se, pela fala de alguns dos entrevistados do *Caminhos de Minas*, a crescente perda de legitimação e esvaziamento dessa instância com o passar do tempo, o que pode ser associado à retirada da principal temática geradora de conflito, o orçamento, do escopo de discussões da instância. Articulando-se às ideias de Bachrach e Baratz (2011), verifica-se uma mobilização de viés, por parte da SEPLAG, para supressão da temática orçamento da instância, ocultando-se essa questão tida como inconveniente. Nesse contexto, o escopo de assuntos submetidos à consideração dos atores da execução é limitado a apenas temas inócuos para SEPLAG. Assim, é possível que se adote o uso da não decisão e se evite a oposição das instâncias políticas. Com isso, restam-se prejuízos apenas o nível técnico da coordenação e controle, que se vê numa situação sem respaldo para fornecer uma resposta completa, no tocante às questões orçamentárias.

Tendo em vista as características da rotina do Comitê, a regulação do conflito e a construção de um relativo consenso, nos parâmetros definidos por Crozier (1981), devem ocorrer em instâncias prévias a essa reunião, ou seja, nos momentos de validação da apresentação com os atores envolvidos, ajustando-se os pontos que poderiam gerar alguma espécie de confronto. Acredita-se, ainda, que as reuniões de Comitê de Resultados não foram descontinuadas por exercer a função de ser a cerimônia simbólica que justifica a própria

existência de instrumentos de coordenação e controle específicos para a carteira estratégica (MEYER e ROWAN,1977).

Relativamente à ferramenta estabelecida para monitoramento e controle das entregas dos Programas Estruturadores, vislumbrou-se que o *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental* demanda adequações em diversos aspectos para que possa suportar as necessidades dos atores da execução. Além disso, a mera existência da ferramenta pouco garante em termos de monitoramento das entregas, pois os gerentes não irão preenchê-la se não houver uma cobrança instituída nesse sentido. Logo, pode-se admitir que a própria institucionalização da ferramenta depende da escolha do governo de utilizá-la ou não.

Finalmente, diante das consonâncias e dissonâncias observadas, pode-se verificar que o modelo de gestão da estratégia não se aplica integralmente, conforme desenho e conformação original, em nenhuma das iniciativas abordadas. Verificam-se adaptações em seus arranjos até mesmo internamente ao órgão que o concebeu e os desvios em seu funcionamento se apresentam ainda mais nítidos em projetos que estão mais distantes da arena técnica da SEPLAG e imersos em arenas com caráter mais politizado, como é o caso do *Caminhos de Minas*.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No bojo do movimento de Reforma do Estado ocorrido ao final do século XX, uma das principais características da vertente intitulada New Public Management – NPM se refere à avaliação de desempenho da administração pública, introduzindo-se uma nova dinâmica voltada para mensuração de resultados reais da administração pública, destacando-se como relevantes questões como qualidade dos serviços prestados, satisfação do cidadão usuário, *accountability* e transparência. A pesquisa desenvolvida para análise dos instrumentos de coordenação e controle do modelo de gestão da estratégia adotado pelo Estado de Minas Gerais, parte desse contexto e utiliza-se da temática de poder nas organizações, como suporte teórico para descrever e explicar as relações entre os principais *stakeholders* do Programa e projeto selecionados.

A opção teórica dessa perspectiva disponibiliza distintas abordagens e articula diferentes conceitos em torno das relações de poder, bem como pode ser entendida como relevante para a análise de contextos de ação empiricamente observáveis, já que propicia um estudo detalhado de suas diversas questões intrínsecas (PIMENTEL, 2014). Optou-se por privilegiar, nessa dissertação, a análise do poder defendida por Crozier (1981), entendida como apropriada por buscar articular simultaneamente as racionalidades técnicas e as relações humanas, compreendendo as organizações como arenas de poder, sendo o Estado, com seu arcabouço burocrático por excelência, um *locus* adequado para sua análise.

No governo do Estado de Minas Gerais, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG ocupa papel central na definição do modelo de gestão da estratégia, o que abrange o estabelecimento de arranjos organizacionais e instrumentos de coordenação e controle para o acompanhamento da carteira estratégica. Logo, a discussão da adequação do modelo e das possibilidades de melhoria nos instrumentos e arranjos adotados, sob a ótica dos principais Programas e projetos que integram a carteira estratégica, torna-se útil para o aprimoramento do próprio modelo e das diretrizes estabelecidas pelo órgão central.

Neste estudo, buscou-se levantar as questões consideradas relevantes para o entendimento das relações de poder estabelecidas no âmbito do Programa *Descomplicar* e do projeto *Caminhos de Minas*, apontando-se as semelhanças e dissonâncias verificadas na aplicação dos instrumentos de coordenação e controle nesses dois importantes componentes da carteira estratégia do estado mineiro. Nesse sentido, observou-se que o poder não se

manifesta de forma uniforme nos Sistemas Operacionais estudados, sendo que no Sistema de Transportes e Obras Públicas, no que se refere ao projeto *Caminhos de Minas*, foi verificado um caráter muito mais político nas relações estabelecidas entre os atores, em comparação ao Sistema de Planejamento e Gestão, em que se nota, no âmbito do *Descomplicar*, relações de poder fundamentadas em variáveis técnicas.

Pode ser apurado, ainda, que o modelo de gestão da estratégia governamental, considerando-se sua conformação original e os papéis definidos para cada ator, instância e instrumento de coordenação e controle, não é aplicado nem mesmo internamente à SEPLAG, no âmbito do *Descomplicar*. São três os pontos de nítido desvio da conformação original do modelo nesse Programa: a instituição de uma equipe específica para acompanhamento das iniciativas, em paralelo ao monitoramento formal; a criação de uma nova instância junto ao titular da pasta de Planejamento e Gestão para fornecer maior legitimidade ao Programa e a não utilização da estrutura da AGEI para apoiar na execução do mesmo. Já na iniciativa do projeto *Caminhos de Minas*, externa ao órgão central, a conformação e o funcionamento do modelo pareceram ainda mais inadequados frente à concepção original, pois restou evidente que as estruturas formais de coordenação e controle não oferecem uma contrapartida à unidade executora do projeto, pois não detém legitimidade para influenciar nos processos de tomadas de decisão referentes à alocação de recursos orçamentários.

Notou-se que o enfraquecimento visualizado nos processos de coordenação e controle e a perda de legitimidade do NCGERAES/SEPLAG para influenciar na alocação orçamentária de recursos oriundos de operações de crédito, decorrem da própria pulverização de instâncias decisórias observadas no cenário do mandato 2011-2014, resultantes do arranjo de coalizões estabelecidas no governo para conciliar os diversos interesses das bases aliadas e garantir as condições para governabilidade. No contexto em que o poder não é centralizado, as regras de decisão não são claras e a SEPLAG passa a não mais deter o controle sobre a fonte de incerteza alocação de recursos, o modelo estabelecido para gestão da estratégia governamental não se demonstrou adequado para suportar a execução da carteira estratégica.

Logo, para que as questões de coordenação e controle sejam fortalecidas, sabendo-se que as configurações de poder são inerentes às organizações e que as instâncias políticas envolvidas não são neutras, sugere-se a explicitação clara dos papéis dos arranjos de coordenação e controle instituídos e a articulação da estrutura do NCGERAES ao controle do orçamento/ finanças. Isso perpassa pela revisão do cenário de pulverização de decisões orçamentárias em múltiplas instâncias, internas ou externas à SEPLAG, e pelo

empoderamento do NCGERAES, no tocante a reposicioná-lo como a instância técnica responsável pelo controle orçamentário da carteira estratégica e pelo fornecimento dos insumos às decisões referentes à alocação de recursos.

Ainda, cabe verificar a necessidade de revisão da lógica da coordenação e controle no Estado, já que se observam distorções típicas da NPM no modelo de gestão da estratégia governamental. Embora pretensamente ele tenha sido concebido para controlar resultados, no âmbito de uma mudança de orientação da ação governamental para os fins, observa-se que o modelo manteve muitas características típicas da burocracia. Conforme parâmetros apontados por Crozier (1981) para caracterização de uma organização burocrática, podem-se identificar as reuniões de Status como rotinas, o *Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia* como uma rigidez e o Comitê de Resultados como um instrumento de opressão.

Outro fator notado no modelo de gestão da estratégia, embora não tenha sido o foco de análise desse estudo, é a falta de aderência dos indicadores, metas e cronogramas dos projetos e processos estratégicos e das entregas pactuadas nos Acordos de Resultados aos resultados finalísticos almejados pelo governo no longo prazo. O foco do acompanhamento ainda parece estar em entregas com caráter notadamente meio, em detrimento de metas de caráter finalístico. Percebe-se, nesse sentido, que as reformas podem ter adquirido apenas um efeito retórico e simbólico de curto prazo, conforme perspectiva de Pollit e Bouckaert (2002).

A correção dessa questão perpassa pelo realinhamento dos instrumentos de gestão da estratégia e a redefinição de entregas prioritárias, bem como do formato de acompanhamento das mesmas. Verifica-se, nesse contexto, a possibilidade de os arranjos de coordenação e controle contribuírem para incrementar a transparência e a *accountability* do governo, mediante, por exemplo, a redefinição do formato e acessibilidade dos relatórios gerados pela SEPLAG, tendo como o foco o cidadão.

Acredita-se, por conseguinte, que a ausência de revisão dessas questões apontadas implica na manutenção dos instrumentos de coordenação e controle *per se* e não na utilização dos mesmos para o alcance dos objetivos estratégicos almejados pelo Estado, deixando de se institucionalizar um dos poucos pontos que justificam ações espelhadas nas recomendações da NPM.

Como limitações desse estudo, apontam-se a análise de apenas duas iniciativas da carteira estratégica, um Programa Estruturador e um projeto estratégico e a utilização de um pano de fundo teórico baseado em uma corrente teórica principal. Sugere-se a ampliação da análise dos instrumentos de coordenação e controle para outros Programas, projetos e processos da esfera estadual, bem como a comparação com mecanismos adotados por outras unidades da federação. Indica-se também a possibilidade de, em estudos futuros, expandir o escopo teórico-metodológico adotado, não apenas aprofundando em outras vertentes teóricas de poder nas organizações, mas incorporando maior conjunto de significados de outras lentes interpretativas para a análise organizacional, como a visão da estratégia e as teorias neoinstitucionais.

Por fim, admite-se ainda que as conclusões desse estudo são relevantes para o entendimento da coordenação e controle no cenário do mandato de governo 2011-2014, do Estado de Minas Gerais. Assim, tendo em vista que o efeito da ação coletiva tem sua direção determinada pela coalizão dominante, conforme Crozier (1981), o resultado das eleições para o governo do Estado, realizadas em 2014, implica em um novo cenário político para o mandato 2015-2018, que muito provavelmente resultará em mudanças substanciais também no modelo de gestão do Estado e nos aparatos de coordenação e controle utilizados.

## REFERÊNCIAS

- ABELL, D. The Past, Present, and Future of Strategy: broadening challenges; advancing insight. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**. Jul./set. 2014, v. 13, n. 3.
- ALMEIDA, N. **Gerenciamento de portfólio**: alinhando o gerenciamento de projetos à estratégia da empresa e definindo o sucesso e métricas em projetos. Rio de Janeiro: Brasport, 2011.
- ARAÚJO, L. C. G., GARCIA, A.; MARTINES, S. **Gestão de Processos**: Melhores Resultados e Excelência Organizacional. São Paulo: Atlas, 2011.
- ARRETCHE, M. T. S. Tendências no estudo sobre avaliação. In RICO, E. M. (Org.). **Avaliação de Política Sociais**: Uma Questão em Debate. São Paulo: Cortez: IEE, 1998. Disponível em: <[http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche\\_1998.pdf](http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/Marta/Arretche_1998.pdf)>. Acesso em: 22 jan. 2015.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. Duas faces do poder. **Revista Sociologia Política**. Curitiba, out. 2011, v.19, n. 40, p. 149-157.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. **Power and poverty**: theory and practice. Oxford: OUP, 1970.
- BANCO MUNDIAL. **Doing Business 2014**: Compreendendo a regulação para pequenas e médias empresas. Washington: Grupo Banco Mundial, 2013. Disponível em: <<http://portugues.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/Foreign/DB14-minibook-portuguese.pdf>>. Acesso em 02 fev. 2015.
- BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em 02 fev. 2015.
- BRASIL. Lei Complementar n. 101/00 de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em 02 fev. 2015.
- BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, 1995.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-29, jan/abr. 1996.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p 21-38.

CAMPOS, E. S. A. **Gestão por Resultados em Minas Gerais: análise crítica do modelo em construção à luz da experiência internacional.** Belo Horizonte: [s.n.], 2008. Disponível em: <[www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php?option=com\\_docman](http://www.eg.fjp.mg.gov.br/index.php?option=com_docman)>. Acesso em: 19 dez. 2014.

CAPOBIANGO, R. P. *et al.* Reformas Administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **Revista de Gestão.** São Paulo, jan./mar. 2013, v. 20, n. 1, p. 61-78.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes.** Texto para discussão n. 1686. Brasília: IPEA, 2011.

CASTELLS, M. **Estado-rede: a possibilidade do Estado na sociedade informal.** São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CHANDLER, A. D. **Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise.** Cambridge: MIT Press, 1962.

CLEGG, S. R. **Frameworks of power.** London: Sage, 1989.

CLEGG, S. R. **Modern organizations: organization studies in the postmodern world.** London: Sage, 1990.

CLEGG, S. R. Tecnologia, instrumentalidade e poder nas organizações. **Revista Administração de Empresas.** São Paulo, nov./ dez.1992, v.35, n.5, p.68-95.

CLEGG, S. R. Weber and Foucault: social theory for the study organizations. **Organizations articles.** London, 1994, v. 1, n. 1, p. 149-178.

CROZIER, M. **O fenômeno burocrático.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. **El actor e el sistema: las restricciones de la acción correctiva.** México: Ed. Alianza Mexicana, 1990.

DAHL, R. A. The concept of power. **Behavioral Science,** Jul. 1957, p.201-205. Disponível em:<[http://www.bibliotecajb.org/Portals/0/docs/Maestrias/Alta\\_Direccion\\_Publica/12.%20The%20Concept%20of%20Power%20%28Robert%20Dahl%29.pdf](http://www.bibliotecajb.org/Portals/0/docs/Maestrias/Alta_Direccion_Publica/12.%20The%20Concept%20of%20Power%20%28Robert%20Dahl%29.pdf)>. Acesso em: 19 dez. 2014.

DINSMORE, P. C. **Transformando estratégias empresariais através da gerência por projetos.** Rio de Janeiro: Qyalitymark editora, 1999.

ETZIONI, A. **Modern organizations.** Upper Saddle River: Prentice-Hall, 1964.

FARIA, J. H. de; MENEGHETTI, F. K. Burocracia como organização, poder e controle. **Revista Administração de Empresas.** São Paulo, set/out. 2011, v.51, n.5, p. 424-439.

FISCHER, R. M. Nota Técnica: de volta ao círculo do poder. In: CLEGG, S. R. *et al* (Orgs.). **Handbook de Estudos Organizacionais.** São Paulo: Atlas, 2001, v.2, p. 290-292.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão.** 37.ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

GARCIA, R. C. **Subsídios para Organizar Avaliações da Ação Governamental.** Texto para discussão, n. 776. Brasília: IPEA, 2011.

GIDDENS, A. **A Constituição da sociedade.** São Paulo: Martins Fontes, 1989.

GIDDENS, A. **Política, sociologia e teoria social**: Encontros com o pensamento clássico e contemporâneo. São Paulo: UNESP, 1997.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, abr. 1995, v.35, n.2, p. 57-63.

HALL, R. H. **Organizações**: estruturas, processos e resultados. 8.ed. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

HARDY, C.; CLEGG, S. R. Alguns ousam chamá-lo de poder. In: CLEGG, S. R. *et al* (Orgs.). **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2001, v.2, p. 260-289.

HARMON, P. **Business Process Change**: A Manager's Guide to Improving, Redesigning and Automating Process. San Francisco: Morgan Kaufmann, 2003.

HELAL, D. H.; NEVES, J. A. B. Burocracia e inserção social: uma proposta para entender a gestão das organizações públicas no Brasil. **Sociologias**. Porto Alegre, set./dez. 2010, ano 12, n. 25, p. 312-340.

JANNUZZI, P et al. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação: os problemas dos programas públicos no Brasil são. **ENAP Caderno EIAPP**. Reflexões para Ibero-América. Brasília, 2009. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/files/Caderno\\_EIAPP\\_Programas\\_Sociais.pdf](http://www.enap.gov.br/files/Caderno_EIAPP_Programas_Sociais.pdf)>. Acesso em: 29 jan. 2015.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 2. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1998.

KOTLER, P. **Administração de marketing**: análise, planejamento, implementação e controle. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1992.

LEITE, L. Q. Entrevista: reflexões de um reformador contemporâneo do Estado brasileiro: entrevista com Luiz Carlos Bresser-Pereira, por Leonardo Queiroz Leite. **Revista Administração Pública**. Rio de Janeiro, jul./ago. 2014, v. 48, n.4, p. 1051-1070.

LUKES, S. **Power: a radical view**. New York: MacMillan, 1993.

MARCH, J. G.; SIMON, H. A. **Teoria das Organizações**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1967.

MARINI, C.; MARTINS, H. F. (Org.). **Governança em ação**. Brasília: Publix, 2009.

MARINI, C.; VILHENA, R. O Choque de Gestão e o Estado para Resultados em Minas Gerais: a introdução de um novo padrão gerencial nas administrações estaduais. In MARINI, C.; MARTINS, H. (Org.). **Governança em ação**. Brasília: Publix, 2009.

MARSDEN, R.; TOWLEY, B. Introdução: A coruja de minerva: reflexões sobre a teoria na prática. In: CLEGG, S. R. *et al* (Orgs.). **Handbook de Estudos Organizacionais**. São Paulo: Atlas, 2001, v. 2, p. 31-56.

MERTON, R. K. Estrutura Burocrática e Personalidade. In CAMPOS, E. (Org.). **Ensaio de Sociologia**, 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, p. 107-124.

MEYER, J. W., ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structures as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**. Chicago: 1977, v.83, n.2.

MINAS GERAIS. Constituição Estadual. Belo Horizonte: Editora Rona, 1989. Disponível em: <[www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br)>. Acesso em 02 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 45 537, de 27 de janeiro de 2011. Identifica e estabelece a forma de recrutamento de cargos de provimento em comissão do grupo de direção e assessoramento e identifica as funções gratificadas e gratificações temporárias estratégicas da administração direta, autárquica e fundacional do poder executivo, de que tratam as Leis Delegadas nº 174 e nº 175, de 26 de janeiro de 2007, alteradas pela Lei Delegada nº 182, de 21 de janeiro de 2011, e dá outras providências. Belo Horizonte, 2011a. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=45537&comp=&ano=2011>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 46.472, de 03 de abril de 2014. Altera o Decreto nº 44.873, de 14 de agosto de 2008, que regulamenta a Lei nº 17.600, de 1º de julho de 2008, que disciplina o Acordo de Resultados e o Prêmio de Produtividade no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Belo Horizonte, 2014a. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46472&comp=&ano=2014>>. Acesso em: 01 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei Delegada n. 180, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. Belo Horizonte, 2011b. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=180&comp=&ano=2011>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Lei Orçamentária Anual 2014. Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2012-2015, Exercício 2014. Belo Horizonte, 2014b. Disponível em: <[http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/loa\\_lei\\_orcamentaria\\_anual/loa\\_2014/FINAL\\_REF\\_Volume\\_I\\_LOA.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/loa_lei_orcamentaria_anual/loa_2014/FINAL_REF_Volume_I_LOA.pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Manual de Estruturação, Gerenciamento, Monitoramento e Avaliação de Programas Estruturadores, Projetos e Processos Estratégicos: Gestão para a Cidadania, PMDI 2011-2030, livro 3. Belo Horizonte, 2014c. Disponível em <[http://www.planejamento.mg.gov.br/images/Cole%C3%A7%C3%A3o\\_Metodologias/Manual\\_03\\_Programas\\_Estruturadores.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/images/Cole%C3%A7%C3%A3o_Metodologias/Manual_03_Programas_Estruturadores.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Manual de Estruturação, Gerenciamento, Monitoramento e Avaliação de Projetos Estratégicos: Gestão para a Cidadania, PMDI 2011-2030, livro 4. Belo Horizonte, 2014d. Disponível em: <[http://www.planejamento.mg.gov.br/images/Cole%C3%A7%C3%A3o\\_Metodologias/Manual\\_04\\_Projetos\\_Estrat%C3%A9gicos.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/images/Cole%C3%A7%C3%A3o_Metodologias/Manual_04_Projetos_Estrat%C3%A9gicos.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Manual de Estruturação, Gerenciamento, Monitoramento e Avaliação de Processos Estratégicos: Gestão para a Cidadania, PMDI 2011-2030, livro 5. Belo Horizonte, 2014e. Disponível em: <

[http://www.planejamento.mg.gov.br/images/Cole%C3%A7%C3%A3o\\_Metodologias/Manual\\_05\\_Processos\\_Estrat%C3%A9gicos.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/images/Cole%C3%A7%C3%A3o_Metodologias/Manual_05_Processos_Estrat%C3%A9gicos.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2015.

MINAS GERAIS. Manual de revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG 2012- 2015 e da Proposta Orçamentária 2015. Belo Horizonte, 2014f. Disponível em <[http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2012-2015/planejamento/Revis%C3%A3o\\_2015/Manual\\_revis%C3%A3o\\_PPAG\\_2012-2015\\_LOA\\_2015\\_Final.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2012-2015/planejamento/Revis%C3%A3o_2015/Manual_revis%C3%A3o_PPAG_2012-2015_LOA_2015_Final.pdf)>. Acesso em 03 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Manual do Acordo de Resultados do Governo de Minas Gerais: Gestão para a Cidadania, PMDI 2011-2030, livro 6. Belo Horizonte, 2014g. Disponível em <[http://www.planejamento.mg.gov.br/images/Cole%C3%A7%C3%A3o\\_Metodologias/Manual\\_06\\_Acordo\\_de\\_Resultados.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/images/Cole%C3%A7%C3%A3o_Metodologias/Manual_06_Acordo_de_Resultados.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Manual do Comitê de Resultados: a melhor prática, livro 8. Belo Horizonte, 2014h. Disponível em: <[http://www.planejamento.mg.gov.br/images/Cole%C3%A7%C3%A3o\\_Metodologias/Manual\\_08\\_Comit%C3%AA\\_de\\_Resultados.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/images/Cole%C3%A7%C3%A3o_Metodologias/Manual_08_Comit%C3%AA_de_Resultados.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Plano Estratégico de Logística e Transportes – PELT Minas. Belo Horizonte, 2007. Disponível em: <[http://www.transportes.mg.gov.br/images/documentos/pelt/Plano\\_Estrat%C3%A9gico\\_Log%C3%ADstica\\_Transportes.pdf](http://www.transportes.mg.gov.br/images/documentos/pelt/Plano_Estrat%C3%A9gico_Log%C3%ADstica_Transportes.pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2011-2030. Belo Horizonte, 2011c. Disponível em: <[http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/plano\\_mineiro\\_des\\_integrado.asp](http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/publicacoes/plano_mineiro_des_integrado.asp)>. Acesso em: 22 dez. 2014.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Resolução SEPLAG n. 35, de 29 de abril de 2009. Institui a Equipe de Apoio a Gestão Estratégica - EAGE dos órgãos da Administração Direta, Entidades Autárquicas e Fundacionais do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/resolucoes/resolucoes.asp>>. Acesso em: 22 dez. 2014.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento: Pesquisa qualitativa em Saúde**. 12. ed. São Paulo: Hucitec-Abrasco, 2010.

MINTZBERG, H. **Criando organizações eficazes**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MINTZBERG, H. *et al.* **Safári de Estratégia: Um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2010.

MORGAN, G. **Algumas imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

MOTTA, F. C. P. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1981.

MOTTA, P. R. A modernização da administração pública brasileira nos últimos 40 anos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, 2007, v. 41 (spe), p. 87-96.

MOTTA, P. R. O estado da arte da Gestão Pública. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, jan/fev. 2013, v. 53, n. 1, p. 82-90.

OLIVIERI, C. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, set/out. 2011, v. 45, n. 5, p. 1395-1424.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. 6. ed. Brasília: MH Comunicação, 1995.

PACHECO, R. S. **Mensuração de desempenho no setor público**: os termos do debate. II Congresso Consad de Gestão Pública, Brasília, mai. 2009. Disponível em: <<http://consad.org.br/wp-content/uploads/2013/02/MENSURA%C3%87%C3%83O-DE-DESEMPENHO-NO-SETOR-P%C3%9ABLICO-OS-TERMOS-DO-DEBATE.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

PAGÉS, M. *et al.* **O poder das organizações**. São Paulo, Atlas, 1993.

PAIM, R. *et al.* **Gestão de Processos**: pensar, agir e aprender. Porto Alegre: Bookman, 2009.

PARSONS, T. **Structure and process in modern societies**. New York: Free Press, 1960.

PAULA, A. P. P. de. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 45, n.1, p.36-49, 2005.

PEDROSA, A. C. de O.; MAGDALENA, P. C. Contratualização de Resultados: Uma Ideia, Vários Caminhos. XXXV Encontro da EnANPAD, Rio de Janeiro, set. 2011. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2489.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

PEREIRA, M. A. **Gestão Estratégica**: curso de gestão voluntária, 2009. Disponível em: <<http://www.marco.eng.br/terceirosetor/cursos-palestras/GE-3setor.pdf>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. Governance, politics and the state. New York: St. Martin's Press, 2000.

PIMENTEL, T. D. Refazendo as Fundações do Método de Pesquisa e Intervenção dos Estudos Clínicos de Crozier e Friedberg a Partir da Filosofia para a Ciência do Realismo Crítico. **Desenvolvimento em Questão**. Ano 12, n. 25, jan/mar. 2014. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/958>>. Acesso em: 28 jan. 2015.

PMI. **A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide)**, 4th ed. Newtown Square, Pa.: Project Management Institute, 2008.

POLLIT, C.; BOUCKAERT, G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. **Revista do Serviço Público**. Brasília, ano 53, n. 3, p. 07-31, jul/set. 2002.

PROCÓPIO, M.; FRANÇA FILHO, G. C. de. Poder e análise organizacional: elementos para uma crítica antiutilitarista. **Cadernos EBAPE.BR**. Rio de Janeiro, v. 3, n. 2, jan/jul. 2005.

REED, M. Teorização Organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Org.). **Handbook de Estudos Organizacionais**: reflexões e novas direções. São Paulo: Atlas, 1999, v. 1, p. 61-98.

SANTOS, G. A. F.; CLARO, J. A. C. S. Poder e Política nas Organizações: Um Estudo Bibliométrico nos Anais do EnANPAD. **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**. São Paulo, v. 5, n. 1, jan/jun. 2014.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar/abr. 2009.

SHENHAR, A. J. Strategic project leadership: Toward a strategic approach to Project management. **R&D Management**, v.34, n.5, 2004.

SIMON, H.A. **Administrative Behavior**. New York, NY: Macmillan, 1947.

TAYLOR, Frederick W. **Princípios de Administração Científica**. São Paulo: Atlas, 1995, p. 37-95.

TRAGTENBERG, M. **Burocracia e ideologia**. São Paulo: Ática, 1974.

VALLE, R.; OLIVEIRA, S. B. Análise e modelagem de processos de negócio: foco na notação BPMN (Business Process Modeling Notation). São Paulo: Atlas, 2009.

VERGARA, S. C. **Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração**. 13. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

VIEIRA, M. M. F.; MISOCZKY, M. C. **Instituições e Poder**: explorando e possibilidade de transferências conceituais. ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO (ANPAD): Curitiba 15 a 17 jun. 2000. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/eneo2000-30.pdf>>. Acesso em: 19 dez. 2014.

VILHENA, R. *et al* (Org.). **O Choque de Gestão em Minas Gerais**: Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

WEBER, M. Os fundamentos da Organização Burocrática: a construção de um tipo ideal. In CAMPOS, Edmundo (Org.). **Ensaio de Sociologia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978, p. 15-28.

WEBER, Max. **Economia e sociedade**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

YIN, K. R. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

## APÊNDICE A – ROTEIRO DA ENTREVISTA

O estudo aqui proposto refere-se à elaboração de Dissertação de Mestrado em Administração Pública da Fundação João Pinheiro – FJP. Agradeço sua disposição em contribuir com suas percepções e conhecimentos a respeito do tema tratado.

Ressalto que a finalidade da entrevista é puramente acadêmica e que serão tomados os cuidados imprescindíveis para a preservação do sigilo das informações. A entrevista será gravada, com a sua autorização, somente para possibilitar a análise dos dados pela autora.

1. Como foi concebido o modelo de gestão da estratégia governamental do estado de Minas Gerais?
2. O que é esperado de um gerente de programa? E de um gerente de projeto/ processo? E de um coordenador ou setorialista do NCGERAES?
3. Como você percebe o modelo de gestão da estratégia governamental, no que se refere ao monitoramento e controle das entregas dos Programas Estruturadores?
4. Você acredita que há colaboração por parte dos órgãos no monitoramento de suas entregas e resultados efetuado pelo NCGERAES?
5. Na sua visão, as instâncias de monitoramento formais implementadas (Reuniões de *Status Report* e Comitês de Resultados) e a ferramenta utilizada (*Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental*) estão institucionalizadas em todo o Estado? E são suficientes para garantir, com a qualidade desejada, o monitoramento tempestivo das entregas e resultados dos Programas Estruturadores?
6. Especificamente no caso do Programa *Descomplicar*, você enxerga as instâncias concebidas para o monitoramento e controle das entregas adequadas?
7. Como uma forte característica do *Descomplicar* é a intersetorialidade, há comprometimento e colaboração por parte dos parceiros envolvidos no programa? Em quais instâncias e de qual forma ocorrem as intervenções, em caso de gargalos?
8. Como você visualiza a relação de sua área técnica com o NCGERAES? E a relação com a AGEI de seu Sistema Operacional (AGEI/SEPLAG ou AGEI/SEDE)?
9. Quais são os maiores desafios enfrentados na execução do *Descomplicar*?
10. Especificamente no caso do projeto *Caminhos de Minas*, você enxerga as instâncias concebidas para o monitoramento e controle das entregas adequadas?

11. Qual o papel do gerente do projeto Caminhos de Minas, designado pelo Escritório de Prioridades Estratégicas? De que maneira ele apoia o DER na execução e acompanhamento do projeto?
12. Como você visualiza a relação NCGERAES/SEPLAG e DER? E a relação DER/AGEI/SETOP?
13. Quais são os maiores desafios enfrentados na execução do *Caminhos de Minas*?