

RAPHAEL VASCONCELOS AMARAL RODRIGUES

**Gestão de Programas Estruturadores Intersetoriais em uma
Perspectiva de um Estado em Redes**

BELO HORIZONTE

2012

RAPHAEL VASCONCELOS AMARAL RODRIGUES

Gestão de Programas Estruturadores Intersetoriais em uma Perspectiva de
um Estado em Redes

Monografia de conclusão apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de graduando em Administração Pública.

Professora Orientadora: Kamila Pagel

BELO HORIZONTE

2012

Rodrigues, Raphael Vasconcelos Amaral
R696g Gestão de Programas Estruturadores Intersetoriais na
perspectiva de um estado em rede./ Raphael Vasconcelos
Amaral Rodrigues. – Belo Horizonte, 2012.
155 f.: il.

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

Orientador: Kamila Pagel

1. Planejamento governamental. 2. Planejamento
estratégico 3. Gestão em Redes. 4. Organizações Integradas.
5. Gestão de Programas I. Pagel, Kamila. II. Título.

CDU 338.984.3 (815.1)

Raphael Vasconcelos Amaral Rodrigues

Gestão de Programas Intersetoriais na Perspectiva de um Estado em Redes

Monografia de conclusão apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito para obtenção do título de graduando em Administração Pública.

Aprovada na Banca Examinadora

Professora Doutoranda Kamila Pagel de Oliveira, orientadora, Fundação João Pinheiro

Professor Doutor Ricardo Carneiro, avaliador, Fundação João Pinheiro

Professora Doutora Elisa Rocha, avaliadora, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 12 de junho de 2012

AGRADECIMENTOS

Ao final desse trabalho, olhando para trás, percebo o quão gratificante foi toda a pesquisa. O aprendizado que adquiri nas horas de dedicação e estudo é um ganho que levarei para o resto da vida.

Agradeço primeiramente a Deus pela inspiração, por guiar meus passos nos momentos de angústia e ansiedade, garantindo a paz necessária.

Agradeço também aos meus pais, Luciano e Mariete, pelo apoio constante, não só nesse momento, mas em todos os passos de minha graduação. Ao meu irmão, Bruno, aos amigos, colegas das faculdades e aos demais familiares, pela compreensão de minha ausência nesses últimos meses.

Aos meus mestres da Fundação João Pinheiro, pelos ensinamentos e aprendizados fornecidos ao longo do curso. Em especial, à minha orientadora, Kamila, pela disponibilidade e trabalho conjunto durante toda a monografia. E ao meu co-orientador, Mauro, pelas conversas e orientações paralelas.

À equipe do NCGERAES e todos os meus colegas de trabalho, pelo desenvolvimento profissional que me foi proporcionado nesse último ano, proporcionando uma experiência muito enriquecedora.

Aos meus amigos da Fundação João Pinheiro, pelo crescimento compartilhado nesses quatro anos. E por dividir as preocupações da monografia, tornando esse trabalho muito mais fácil e prazeroso.

E por fim, agradeço a Sarah, pelo carinho, paciência e companheirismo, sendo parte fundamental nessa reta final.

Meus sinceros agradecimentos a todos que de alguma forma contribuíram para este trabalho.

“E onde a sorte há de te levar
Saiba o caminho é o fim
Mais que chegar”

Little Joy
- *The Next Time Around*

RESUMO

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), responsável pelo Planejamento Estratégico de longo prazo do Estado de Minas Gerais, após sua revisão realizada em 2011, traçou como uma de suas principais diretrizes para os próximos vinte anos a adoção de um modelo de gestão estruturado em redes. A partir daí surgiu o desafio para todo o governo: adotar a integração em uma cultura essencialmente burocrática e pautada por ações isoladas.

O Planejamento Governamental do Estado de Minas Gerais trouxe, dessa forma, uma inovação organizacional, que precisa de um elevado esforço para que tenha sucesso em sua aplicação. Tratando-se do setor público, há uma série de peculiaridades que tornam a gestão por redes ainda mais desafiadora e complexa.

Diante disso, o presente trabalho teve como principal objetivo realizar um estudo acerca das ações propostas pelo Estado de Minas Gerais para promover e operacionalizar uma gestão norteada pela integração, principalmente no que tange aos programas intersetoriais.

Várias ferramentas são criadas para viabilizar uma gestão integrada, tanto no âmbito intragovernamental quanto nos setores externos ao governo, e os principais instrumentos propostos para gerir o Estado em Redes foram foco da pesquisa, com especial ênfase nos relacionados com as ações intersetoriais dentro do próprio Estado de Minas Gerais.

Assim, após a realização de pesquisa bibliográfica, documental e de campo, e analisados os resultados obtidos em cada momento, concluiu-se que a dinâmica sugerida pelo instrumento de planejamento foi confrontada com a realidade observada até então, e partir disso foi concluído que, apesar de se tratar de uma proposta muito recente, pouco avanço pôde ser percebido, e que existe ainda um longo caminho a ser percorrido para que se efetive um estado em redes.

Palavras-Chave: Planejamento Governamental. Planejamento Estratégico. Gestão em Redes. Organizações Integradas. Gestão de Programas. Ações intersetoriais.

ABSTRACT

The Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), responsible for long-term strategic planning of the State of Minas Gerais, after its review conducted in 2011, drew as one of its main guidelines for the next twenty years the adoption of a management model structured in networks. From there came the challenge for the government: adopt the integration in a culture marked by bureaucratic and isolated actions.

The Planning Government of the State of Minas Gerais brought thus an organizational innovation, which requires a high effort to be successful in your application. With regard to the public sector, there are a number of peculiarities that make the networks management even more challenging and complex.

Therefore, this study aimed to conduct an analysis of the actions proposed by the State of Minas Gerais in order to promote and operationalize a management guided by integration, especially referring to intersectoral programs.

Several tools are designed to enable an integrated management, both in the intragovernmental and the external sectors of the government, and the main instruments proposed to manage the State in Networks have been the focus of the research, with special emphasis on those related to intersectoral action within the State of Minas Gerais.

Thus, after the theoretical research, documentation and practice, and analyzed the results obtained in each moment, the conclusion is that the dynamics suggested by the planning tool was confronted with the reality observed so far, and from this it was concluded that, despite it is a very recent proposal, little progress could be realized, and there is still a long way to go before the State in Networks is effectively settled..

Keywords: Government Planning. Strategic Planning. Network Management. Integrated organizations. Management Program. Intersectoral action.

RESUMEN

El Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), responsable por la planificación estratégica a largo plazo del Estado de Minas Gerais, después de su revisión llevada a cabo en 2011, señaló como una de sus principales directrices para los próximos veinte años la adopción de un modelo de gestión estructurado en redes. A partir de ahí surgió el desafío para cualquier gobierno: adoptar la integración en una cultura burocrática en esencia y marcada por acciones aisladas.

La Planificación Gubernamental del Estado de Minas Gerais trajo, pues, una innovación organizativa, lo que requiere un alto esfuerzo para tener éxito en su aplicación. En el caso del sector público, hay una serie de peculiaridades que hacen la gestión por redes aún más desafiante y compleja.

Por lo tanto, este estudio tuvo como objetivo principal realizar un estudio de las acciones propuestas por el Estado de Minas Gerais para promover y poner en práctica una gestión guiada por la integración, especialmente en lo que respecta a los programas intersectoriales.

Varias herramientas son planteadas para tornar viable una gestión integrada, tanto en el ámbito intragubernamental como en sectores externos al gobierno, y los principales instrumentos propuestos para dirigir el Estado en Redes han sido el foco de la investigación, con especial énfasis en aquellos relacionados con la acción intersectorial dentro del propio Estado de Minas Gerais.

Por consiguiente, después de la investigación teórica, la documentación y la práctica, y de analizarse los resultados obtenidos en cada momento, se concluyó que la dinámica sugerida por la herramienta de planificación fue confrontada con la realidad observada hasta ahora, y desde este se concluyó que, a pesar de se tratar de una propuesta muy reciente, poco avance pudo se percibir, y que todavía hay un largo camino por recorrer antes de que se alcance un estado en redes.

Palabras-Clave: Planificación Gubernamental. Planificación Estratégica. Gestión en Redes. Organizaciones integradas. Gestión de Programas. Acciones intersectoriales.

ÍNDICE DE ILUSTRAÇÕES

FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1 – Modelos de Rede..... | 37 |
| Figura 2 – Nós e Interligações em uma Estrutura Organizada em Redes..... | 45 |
| Figura 3 – Governo em Rede..... | 64 |
| Figura 4 – Analogia do Planejamento em seus três níveis no estado de Minas Gerais..... | 88 |
| Figura 5 – Breve histórico do Planejamento em Minas Gerais..... | 89 |
| Figura 6 – Redes de Desenvolvimento do PMDI 2011-2030..... | 91 |
| Figura 7 – Nova estrutura de ação do Governo do Estado de Minas Gerais..... | 103 |
| Figura 8 – Organização da Carteira de Programas Estruturadores..... | 115 |
| Figura 9 – Organização da Estratégia no governo de Minas Gerais..... | 120 |
| Figura 10 – Linha Gerencial..... | 121 |
| Figura 11 – Carteira de Programas Estruturadores (2012-2015)..... | 127 |
| Figura 12 – Programas Intersetoriais..... | 128 |

QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 – Quadro Comparativo entre o Velho e o Novo Planejamento..... | 27 |
| Quadro 2 – Planejamento Estratégico: Setor Privado X Setor Público..... | 31 |
| Quadro 3 – Modelos de Governança..... | 57 |
| Quadro 4 – Modelo em Rede x Modelo Hierárquico..... | 60 |

GRÁFICO

| | |
|--|-----|
| Gráfico 1 – Programas Intersetoriais x Programas envolvendo apenas um sistema operacional..... | 129 |
|--|-----|

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| 1. INTRODUÇÃO | 10 |
| 2. METODOLOGIA DE PESQUISA | 15 |
| 3. PLANEJAMENTO E ESTRATÉGIA | 21 |
| 3.1. O Planejamento | 21 |
| 3.2. A Estratégia | 22 |
| 3.3. Planejamento Estratégico | 24 |
| 3.4. O Planejamento Estratégico no Setor Público..... | 29 |
| 4. ESTADO EM REDES | 36 |
| 4.1. Conceito de Redes | 36 |
| 4.2. Gestão em Redes | 42 |
| 4.3. Vantagens e Desvantagens de um Modelo de Gestão em Redes | 48 |
| 4.4. Redes no Setor Público | 52 |
| 4.5. Redes Intersetoriais no Governo | 63 |
| 4.5. Desafios da Gestão em Redes para o Setor Público..... | 70 |
| 5. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL E EM MINAS GERAIS..... | 79 |
| 5.1. O Planejamento Governamental no Brasil | 79 |
| 5.2. O Planejamento Governamental em Minas Gerais | 84 |
| 5.3. A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão | 92 |
| 5.4. A Gestão em Redes no Estado de Minas Gerais | 95 |
| 6. ESTUDO DE CASO | 101 |
| 6.1. Contextualização | 101 |
| 6.2. Benefícios e Dificuldades da Organização de Minas Gerais em Redes | 105 |
| 6.3. Principais instrumentos para a gestão do Estado em Redes..... | 108 |
| 6.4. A influência do Estado em Redes para a construção da Carteira Estratégica | 112 |
| 6.5. Programas Estruturadores | 113 |
| 6.6. Gerentes de Programas Estruturadores | 120 |
| 6.7. Programas Intersetoriais..... | 126 |
| 6.8. O papel do NCGERAES na gestão de programas..... | 132 |
| 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 142 |
| 8. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO | 145 |
| APÊNDICE A | 154 |
| APÊNDICE B | 155 |

1. INTRODUÇÃO

Constituiu-se tema desta pesquisa uma análise sobre a revisão realizada em 2011 no instrumento de planejamento do Estado de Minas Gerais, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), que instituiu como diretriz para os próximos vinte anos a estruturação de um Estado em Redes.

O Planejamento Estratégico, entendido como o estabelecimento de objetivos globais a serem alcançados pelo governo em períodos previamente fixados, é um direito-dever do Estado, constitucionalmente previsto. No caso mineiro, a Constituição Estadual instituiu o PMDI, instrumento de planejamento estratégico de longo prazo, que estabelece uma visão de futuro de vinte anos (MINAS GERAIS, 2011).

Mudanças nos contextos sociais, políticos e econômicos levam o Estado a rever o seu planejamento de longo prazo periodicamente, de modo a garantir que as metas estabelecidas sejam atingíveis e os objetivos permaneçam realistas. Devido a alterações na conjuntura socioeconômica, no Estado de Minas Gerais o PMDI tem sido revisto desde 2003, de quatro em quatro anos, concomitante a elaboração do PPAG, de forma a haver uma coerência entre os planos de médio e longo prazo.

Assim, no ano de 2011 foi realizada uma nova revisão do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) que buscou trazer diversas inovações para o setor público mineiro em relação às suas versões anteriores, entre elas: (i) a organização da estratégia em redes de desenvolvimento integrado; e (ii) a regionalização da estratégia por meio da gestão participativa, reforçando a concepção de Gestão para a Cidadania (terceira geração do Choque de Gestão) do atual governo, estimulando a participação do cidadão no desenvolvimento do futuro de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2011).

Dessa forma, o governo objetiva, através da introdução da noção de rede na gestão pública mineira, superar alguns problemas centrais de governança, como a fragmentação e a ineficiência na execução de suas tarefas e alcance de resultados. Para que tal mudança se efetive, pressupõe-se a integração de perspectivas heterogêneas, em arranjos que otimizem esforços para fins comuns. Nessa perspectiva, espera-se que a organização em redes dos atores inseridos dentro e fora da esfera pública permita que os esforços e conhecimentos de

cada um sejam integrados, de forma a expandir as possibilidades de concretizar determinado objetivo (MINAS GERAIS, 2011).

A existência de redes ou estruturas policêntricas envolvendo diferentes atores, organizações ou núdulos vinculados entre si por meio do estabelecimento e manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada vem sendo cada vez mais presente no contexto organizacional, tanto no setor privado quanto no setor público (TEIXEIRA e OVERNEY, 2007).

Dessa forma, rompe-se a concepção tradicional do Estado como núcleo praticamente exclusivo de representação, planejamento e condução da ação pública, na medida em que se formam estruturas policêntricas, ultrapassando fronteiras tradicionalmente fixadas, redimensionando os territórios de influência, controle e atuação (TEIXEIRA, 2002).

O enfoque principal do trabalho foi o estudo de uma das ferramentas propostas para uma maior integração intragovernamental, qual seja, a gestão de programas intersetoriais. Outras ações do governo nesse mesmo sentido foram mencionadas, mas sem o devido aprofundamento. Houve também uma clara ênfase nas medidas que buscam estabelecer o Estado em Redes no âmbito intragovernamental, delimitando o escopo do trabalho, sem, contudo, ignorar que uma organização estruturada em redes pressupõe uma interrelação consolidada com agentes externos. Porém, devido ao tamanho e limitação da pesquisa, optou-se por priorizar apenas essa inovação proposta pelo Estado de Minas Gerais, através do PMDI 2011-2030.

Destarte, diante do exposto, se funda a seguinte indagação: como está ocorrendo a implementação e o gerenciamento do Estado organizado em Rede previsto no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, revisado em 2011, principalmente o que tange aos programas intersetoriais?

Para alcançar o objetivo geral do trabalho – que visa analisar a gestão de programas intersetoriais, como ferramenta do Estado em Rede, foi necessário, primeiro, realizar um estudo acerca de determinados objetivos específicos, sendo eles:

- Analisar como se estrutura o Planejamento Estratégico do Estado de Minas Gerais;

- Realizar um estudo sobre o contexto que levou o Estado de Minas Gerais a propor uma organização estruturada em Redes, considerando ainda os benefícios e dificuldades de sua implementação;
- Identificar as principais alterações que as diretrizes estabelecidas no PMDI 2011-2030 trouxeram para o Estado de Minas Gerais, no âmbito de uma gestão integrada;
- Verificar as ferramentas e instrumentos utilizados para operacionalizar o Estado em Redes em Minas Gerais;
- Analisar em que medida as alterações propostas na estruturação dos Programas intersetoriais na carteira de estratégias prioritárias contribuem para a implantação de um Estado em Redes;
- Identificar o papel do NCGERAES na estrutura de monitoramento de programas estruturadores;
- Realizar um estudo com foco nas principais ações que buscam efetivar a integração intragovernamental, principalmente nos programas intersetoriais.

As Redes, definidas por Teixeira e Ouverney (2007, p.15) como “[...] a combinação de pessoas, tecnologia e conhecimento, substituindo a corporação hierarquizada do modelo fordista, baseado em trabalho, capital e gerenciamento”, representam um novo desafio para o governo mineiro, na medida em que buscam trazer para a administração pública estadual uma nova forma de gerir o aparato estatal, tentando inovar ao exigir uma interface entre órgãos, instituições públicas e privadas, secretarias e sociedade civil, justificando, dessa forma, a necessidade de se entender como será feita a gestão desse novo modelo, voltado para a cidadania.

Segundo o próprio PMDI 2011-2030, a gestão estruturada em redes é uma resposta à complexidade da sociedade moderna, que exige a integração de diversas perspectivas de modo a oferecer serviços públicos eficientes e de qualidade (MINAS GERAIS, 2011).

O gerenciamento do Estado organizado em Redes presume uma forte interligação entre todos os atores envolvidos, além de um fluxo informacional eficiente e uma comunicação desenvolvida, possibilitando uma real integração dos participantes de cada ação estatal, necessitando da criação de instrumentos que viabilizem a operacionalização do novo modelo de gestão adotado pelo governo de Minas Gerais.

Ademais, torna-se relevante a análise dos impactos desta nova concepção na definição dos projetos, no intuito de verificar em que medida este novo modelo está sendo desdobrado em ações potencialmente mais concretas.

Considerando, portanto, os desafios apresentados na Gestão em Rede, bem como o caráter inovador desta concepção no contexto mineiro, justifica-se a relevância de estudar como está sendo implantado e quais são as ferramentas necessárias para uma Gestão integrada eficiente.

Quanto à metodologia de pesquisa, foi, inicialmente, realizada uma pesquisa bibliográfica, abordando, principalmente, temas como: Planejamento Estratégico; Planejamento Governamental; Redes; Gestão de Organizações Integradas; Estado em Redes, Gestão de Programas. Foi dada, de acordo com o objetivo principal, uma ênfase significativa na aplicação destes conceitos no cenário do Estado de Minas Gerais.

Outra técnica de pesquisa utilizada foi a pesquisa documental, na qual diversos instrumentos legais foram abordados, com objetivo de possibilitar a compreensão da organização interna do Estado de Minas Gerais. Assim, foram analisadas legislações diversas, e outros documentos disponibilizados pelo próprio Estado, possibilitando a consolidação do tema pesquisado.

Portanto, foi realizada uma pesquisa de caráter exploratório, de natureza qualitativa, para a qual foi realizada uma pesquisa de campo com aplicação de entrevistas de roteiro semiestruturado em um público não aleatório, envolvido em posições estratégicas dentro do governo de Minas Gerais, e com função diretamente ligada ao tema do trabalho.

Para melhor compreensão do trabalho, a pesquisa foi dividida em sete seções. O capítulo um trata da introdução, no qual são expostos o objetivo geral, os objetivos específicos, e justificativa do trabalho, assim como uma breve análise inicial do que será discutido nas seções posteriores. É, portanto, indicativo do conteúdo do trabalho.

O capítulo dois detalha a metodologia de pesquisa adotada para a elaboração da pesquisa, incluindo uma análise do roteiro das entrevistas aplicadas. É feita, também, uma análise sobre o referencial teórico e documental utilizado durante a elaboração do trabalho.

No capítulo três há uma discussão acerca do planejamento, trazendo conceitos diversos sobre o que é o planejamento, sobre a aplicação do planejamento estratégico no

contexto organizacional, assim como sua evolução ao longo da história. Há, também, uma ênfase no Planejamento Governamental, no qual se aplica a metodologia do Planejamento Estratégico às especificidades do setor público.

Já no capítulo quatro, foi realizada uma pesquisa sobre as Redes, envolvendo teorias sobre sua origem, seus conceitos fundamentais, seu funcionamento na sociedade, e em organizações, tanto do setor público como do setor privado. Houve uma análise extensa do referencial teórico, devido a temática ser uma das principais bases para o trabalho em questão.

O capítulo cinco, por sua vez, retrata o cenário do Estado de Minas Gerais, aplicando os conhecimentos quanto ao planejamento e organização em redes, explicitados nos capítulos três e quatro, respectivamente, atentando para as especificidades do cenário mineiro. Foi realizado um estudo acerca do planejamento do Estado de Minas Gerais, e como sua evolução o levou para o estabelecimento de uma estrutura governamental que pretende ser organizada em redes.

O Estudo de Caso, com análise dos resultados da entrevista e da pesquisa específica acerca do tema principal do trabalho, é o tema do capítulo seis. Nele são explicitados trechos das entrevistas, que embasam, através de sua análise e comparação com os dados obtidos, as conclusões sobre o tema pesquisado.

Por fim, o capítulo sete traz as considerações finais sobre toda a pesquisa, incluindo nele as conclusões obtidas após o término do trabalho.

O capítulo oito traz a lista do referencial bibliográfico, e em seguida está o Apêndice A, trazendo de forma anexa o roteiro semiestruturado utilizado nas entrevistas realizadas. O Apêndice B traz a figura que representa o fluxo de tomada de decisão no monitoramento estratégico do Estado de Minas Gerais.

2. METODOLOGIA DE PESQUISA

O presente capítulo tem por objetivo detalhar a metodologia utilizada nesta pesquisa, de modo a demonstrar os variados aspectos relacionados à escolha do método de pesquisa, coleta de dados e análise dos dados.

Tratou-se de uma pesquisa de natureza qualitativa, pois tem caráter exploratório, isto é, estimulou os entrevistados a pensarem livremente sobre algum tema, objeto ou conceito. Mostra aspectos subjetivos e atingem motivações não explícitas, ou mesmo conscientes, de maneira espontânea. É utilizada, prioritariamente, quando se busca percepções e entendimento sobre a natureza geral de uma questão, abrindo espaço para a interpretação. Trata-se, dessa forma, de uma pesquisa indutiva, ou seja, o pesquisador desenvolve conceitos, ideias e entendimentos a partir de padrões encontrados nos dados, ao invés de coletar dados para comprovar teorias, hipóteses e modelos pré-concebidos (YIN, 2001).

Godoy (1995) explica que embora haja grande diversidade na utilização de técnicas qualitativas de pesquisa, alguns aspectos essenciais identificam estudos deste tipo: i) as pesquisas qualitativas têm como fonte direta de dados o ambiente natural e o pesquisador é instrumento fundamental para uma confiável observação, seleção, análise e interpretação dos dados coletados; ii) a pesquisa qualitativa é descritiva, preocupada com os processos, visando a compreensão ampla do fenômeno, que é observado de maneira holística; iii) o significado que as pessoas dão às coisas e suas vidas são a preocupações essenciais do investigador; iv) os pesquisadores utilizam o enfoque indutivo na análise dos dados, construindo o quadro teórico à medida que coleta os dados e os examina.

Assim, para o desenvolvimento do trabalho em questão, foram também realizadas pesquisas documentais e bibliográficas, além da pesquisa de campo.

A pesquisa documental se caracterizou pelo estudo legal, isto é, a fundamentação jurídica do tema estudado é uma técnica de pesquisa conhecida como a pesquisa documental indireta, na qual se buscam documentos escritos públicos oficiais relacionados ao tema estudado. No setor público, que prima pela legalidade, todo ato do governo deve se amparar em um instrumento legal, o que torna esse estudo legal prévio essencial para compreender as ações estatais (MARCONI E LAKATOS, 2007).

Dessa forma, para identificar as principais características do modelo de Estado em Redes, previsto na nova perspectiva de “Gestão para Cidadania”, instituído no PMDI 2011-2030, foi realizada uma análise documental do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, do Plano Plurianual de Ação Governamental 2011-2015, da Lei delegada nº 180 de 2011, da Lei nº 20.008 de 2012, além das Constituições Federal e Estadual vigentes, estudando os referidos documentos legais em todos os seus pontos, e verificando nele os aspectos correspondentes com o novo contexto de organização estatal e do planejamento governamental.

Foram analisados também vários documentos, registros e manuais internos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, objetivando compreender melhor como se deu o planejamento da nova carteira de prioridades estratégicas, os programas, projetos e processos que a compõem, e também as orientações para o monitoramento de programas, uma vez que é a SEPLAG o principal órgão meio do Estado, difundindo, assim, as práticas gerenciais para as demais secretarias e órgãos.

A pesquisa bibliográfica foi necessária para a construção do referencial teórico relativo ao Planejamento Estratégico no Setor Público e ao Estado em Redes. A finalidade dessa técnica de pesquisa é colocar o pesquisador em contato direto com aquilo que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto (MARCONI E LAKATOS, 2007).

Ainda na visão de Marconi e Lakatos (2007), tem-se uma divisão dentro da pesquisa bibliográfica, quais sejam: imprensa escrita; meios audiovisuais; material cartográfico; e publicações. O método utilizado nesse trabalho foram os estudos das publicações, ou seja, leitura e análise de livros, teses, dissertações e outras publicações, como artigos de revistas ou apresentados em seminários e outros eventos acadêmicos.

Não obstante, a pesquisa bibliográfica abrange a leitura, análise e interpretação de livros, periódicos, documentos, etc. Na presente pesquisa de conclusão de curso foi realizada um estudo bibliográfico referente ao planejamento; estratégia, planejamento estratégico, planejamento governamental; redes; sociedade em redes; organizações em redes; estado em redes; intersetorialidade e gestão de programas.

A pesquisa bibliográfica tem por objetivo fornecer ao pesquisador um reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manipulação de suas informações, o que permite alcançar resultados mais realísticos e inovadores (GIL, 2010).

Foi realizada, também, uma pesquisa de campo, por meio da documentação direta, que consiste, segundo Marconi e Lakatos (2007), no levantamento de dados no próprio local onde os fenômenos ocorrem. Neste caso foram realizadas entrevistas definidas por Marconi e Lakatos (2007) como:

Um encontro entre duas pessoas, a fim de que uma delas obtenha informações a respeito de determinado assunto, mediante uma conversação de natureza profissional. É um procedimento utilizado na investigação social, para a coleta de dados ou para ajudar no diagnóstico ou tratamento de um problema social (MARCONI E LAKATOS, 2007, p.92).

Trata-se, dessa forma, de uma conversação efetuada face a face, de maneira metódica, proporcionando ao entrevistado, verbalmente, a informação necessária.

O tipo de entrevista escolhido foi a entrevista com roteiro semiestruturado, ou despadronizada, conhecida ainda como assistemática, antropológica ou livre. Nesse modelo de entrevista o entrevistador tem a liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. É, portanto, uma forma de poder explorar mais amplamente a questão (MARCONI E LAKATOS, 2010).

O modelo semiestruturado de entrevista pode, ainda, ser dividido em outras modalidades: focalizada; clínica; e não dirigida. A metodologia escolhida, por ser considerada a mais adequada para o objetivo pretendido, foi a focalizada, técnica na qual há um roteiro de tópicos relativos ao problema a ser estudado, e o entrevistador tem liberdade de fazer as perguntas que achar necessárias, abrindo a possibilidade também de estender o assunto, a fim de obter esclarecimentos (MARCONI E LAKATOS 2010).

O roteiro de entrevista, que se encontra no Apêndice A, foi composto de questões que buscavam o entendimento sobre o Planejamento no Estado de Minas Gerais que trouxe para o governo uma dinâmica de um Estado organizado em Redes. Assim, buscou-se abordar durante as entrevistas a concepção do próprio entrevistado do que seria um Estado em Redes, de como ele está se organizando, das mudanças que ele percebe, dos atores envolvidos, das ferramentas e instrumentos para sua implementação e das possíveis vantagens e desvantagens nesse modelo.

O mesmo roteiro traz na sua segunda metade algumas questões mais específicas quanto ao gerenciamento de programas, principal foco do trabalho. Como se trata de um modelo de gestão novo para Minas Gerais, foram abordadas principalmente questões que

levassem o entrevistado a expor suas expectativas quanto à nova estrutura da carteira estruturadora de ações governamentais, que a partir de 2012 se organiza de uma forma nova, trazendo novos conceitos e maneiras de agir. Dessa forma, o objetivo foi explicitar o que vai ser alterado, e o que se espera do novo modelo de acompanhamento de programas, projetos e processos no Estado de Minas Gerais.

Para tanto, foram entrevistados seis servidores públicos, todos do Governo Estadual de Minas Gerais, sendo os seis funcionários da SEPLAG (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão).

A SEPLAG é a secretaria meio que monitora e gerencia as principais atividades estratégicas governamentais, sendo um importante ator dentro da estrutura do governo de Minas Gerais, tendo ligações com todos os entes do Estado, e participando de alguma forma de seu funcionamento.

Cabe frisar, também, a posição estratégica da SEPLAG, sendo o principal órgão central do Estado de Minas Gerais, responsável por controlar todo o orçamento das demais secretarias, órgãos e entidades estatais, e também por disseminar boas práticas de planejamento e gestão, sendo de suma importância para qualquer alteração no modelo de ação do Estado. A estratégia governamental, em Minas Gerais, passa diretamente por essa secretaria, sendo ela a responsável por disseminar para as demais.

Assim, a escolha dos entrevistados justifica-se pela proximidade dos mesmos ao tema em questão, além de possuírem dentro do Governo de Minas Gerais uma posição que exerce forte influência sobre a ação estatal.

Dessa forma, o *corpus* foi composto da seguinte forma: dois Coordenadores do NCGERAES (Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e Desempenho Institucional); o Superintendente do NCGERAIS; o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto; o Assessor da SUGES (Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental); e o Diretor Central de Coordenação da Ação Governamental da SEPLAG (Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão).

O Superintendente do NCGERAES possui o contato direto com o orçamento que envolve os programas estruturadores de todas as secretarias do governo, de modo que o planejamento do Estado de Minas Gerais passa necessariamente pelo seu crivo, o que

proporciona a ele um conhecimento profundo de todos os demais órgãos e secretarias, além de uma visão privilegiada do governo.

Os Coordenadores do NCGERAES trabalham diariamente com a gestão de programas estruturadores, projetos e processos estratégicos, participando ativamente de seu planejamento, monitoramento e avaliação, estando presente em todo o planejamento estadual, de forma influente, possuindo, dessa forma, amplo conhecimento quanto aos programas intersetoriais, seu respectivo planejamento e impacto na estratégia governamental.

O Assessor da SUGES possuiu um papel fundamental na revisão realizada no PMDI, sendo de suma importância para a coordenação técnica da elaboração do referido instrumento legal, e, assim, de todo o planejamento do governo.

A Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto exerce uma função estratégica no governo de Minas Gerais, qual seja, é responsável pelo orçamento de toda a administração direta, definindo os recursos disponíveis e a alocação destes. O subsecretário em questão também participa ativamente do processo de planejamento que envolve o Estado inteiro. Ademais, o subsecretário também é gerente de um programa dentro da SEPLAG, o que o torna apto e qualificado para embasar o estudo com relação ao novo modelo de monitoramento, e suas expectativas.

Por fim, o Diretor Central de Coordenação da Ação Governamental é o grande responsável pela ação integrada do Estado de Minas Gerais no âmbito intergovernamental, intermediando diretamente algumas das principais ações propostas pelo modelo do Estado em Redes, tendo, portanto, amplo conhecimento nessa matéria.

O tipo de amostragem é, portanto, não probabilístico intencional, devido à viabilidade no que diz respeito ao tempo previsto para o trabalho, recursos e acesso a outros atores envolvidos e sua disponibilidade de fornecer as informações necessárias para a pesquisa.

Por fim, foi feito um estudo de caso, abordando a gestão de programas intersetoriais na perspectiva de um Estado em Rede, acompanhando seu planejamento, execução e expectativa dos atores nesse novo modelo.

De acordo com Eisenhardt (1989) o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que foca no entendimento da dinâmica presente dentro de configurações únicas. Estudos de caso

podem ser usados para confirmar objetivos: para prover descrição, testar teorias ou gerar teorias.

O estudo de casos não implica no uso de tipo particular de evidência. Estudos de caso podem ser feitos usando evidências tanto qualitativas quanto quantitativas. A evidência pode vir de trabalho de campo, registros de arquivos, relatórios verbais, observações ou qualquer combinação destes (YIN, 2001).

Por fim, conclui-se que os estudos de caso combinam tipicamente métodos de coleta de dados como arquivos, entrevistas, questionários e observações. As evidências podem ser qualitativas, quantitativas ou ambas (EISENHARDT, 1989).

Dessa forma, por meio dessas técnicas de pesquisa – documentais e bibliográficas, além da pesquisa de campo, foi feito um estudo, com enfoque qualitativo, sobre a Gestão de Programas Intersetoriais em Minas Gerais, perpassando primeiro pelo Planejamento Estratégico no Estado, e também por uma noção de Gestão em Redes, necessária para a compreensão de ações integradas dentro do universo organizacional, e também dentro do que o governo mineiro se propõe a fazer.

3. PLANEJAMENTO E ESTRATÉGIA

3.1. O Planejamento

A palavra “planejamento”, no senso comum, faz parte do cotidiano de um considerável número de pessoas. Planos são desenhados de inúmeras formas, com a pretensão de serem meios para alcançar objetivos diversos. Metas são traçadas, cronogramas elaborados, recursos financeiros despendidos e tarefas executadas, buscando aferir determinadas vantagens. Atualmente, requer-se cada vez mais que se tenha uma atitude planejada para que todas as aspirações sejam satisfeitas, e, dessa forma, grande parte das pessoas e organizações têm uma noção, ainda que seja apenas uma ideia minimamente aproximada, do que é o planejamento.

O planejamento, no conhecimento popular, seria uma forma de construir o futuro, e não uma forma de adivinhá-lo, uma vez que, compreendido como técnica, pressupõe uma ação anterior, uma preparação, uma atitude que venha a ser tomada para que se chegue ao planejado (MINTZBERG, 2004).

Drucker (1998), por sua vez, traz um novo conceito, discordando do planejamento como simples técnica, com caráter operacional, como propõe Mintzberg (2004), mas como planejamento do futuro, a curto, médio e longo prazo, de forma a fixar os principais objetivos, determinar os caminhos básicos para se chegar a tais objetivos e os meios que serão empregados para conseguir os recursos necessários para tanto.

Na visão de Carneiro (2004), o planejamento seria convencionalmente entendido como instrumento de racionalização do processo decisório. Essa racionalização se daria principalmente no que se refere à forma de organizar e desenvolver as tarefas e os eventos concernentes à implementação de alguma atividade ou empreendimento.

Para materializar a diretriz que será seguida após esse processo de racionalização, o planejamento tende a se concretizar através do seguimento de um plano, sendo este o resultado fático, concreto da decisão de planejar, ou seja, o instrumento de realização do planejamento (PENA, 1959).

De acordo com Matus (1993), o conceito tradicional de planejamento aduz a ideia de um planejador como um técnico, a serviço de uma força social, cuja função consistiria em dominar a ciência de fazer planos. Nesse contexto, o planejador, ao definir os objetivos do plano, conjectura que estes devem ser cumpridos exatamente como foram desenhados *a priori*, isto é, as metas estabelecidas pressupõem um fim em si mesmas, não considerando as possibilidades de um futuro diferente do previsto pelo plano. Pensamento este entendido como ultrapassado, já que ignora o caráter flexível que uma sociedade dinâmica impõe ao planejamento estabelecido.

O planejamento moderno, por outro lado, é um processo contínuo de, sistematicamente e com o maior conhecimento possível do futuro contido, tomar decisões atuais que envolvam riscos; organizar sistematicamente as atividades necessárias à execução destas decisões e, através de uma retroalimentação organizada e sistemática, medir o resultado dessas decisões em confronto com as expectativas alimentadas (DRUCKER, 1998).

Ao longo do tempo, o planejamento foi sendo cada vez mais utilizado na gestão organizacional, e todos os setores de uma organização procuram desenvolver melhor as suas atividades de forma que possam, a cada dia, otimizar o uso dos seus recursos. Essa prática se dá, usualmente, por meio de técnicas de planejamento (D'ANJOUR *et al*, 2006).

3.2. A Estratégia

O termo estratégia, por sua vez, reporta à ideia de militarismo, e tem sua origem na Grécia, a partir de *estratego*, que seria o cargo de um comandante de armada, cargo ou dignidade de uma espécie de ministro da guerra na antiga Atenas (QUEIROZ, 2004).

Segundo D'ajour *et al* (2006), o uso da expressão “estratégia” norteia todo o processo da evolução da humanidade, aplicando-se em essência, em cada tipo e organização desenvolvida pelo homem, de modo a obterem-se vantagens em um processo intensificado de disputa por posicionamento e vantagens seja na guerra, entre nações, ou na disputa por mercado, entre empresas.

Com o passar do tempo, a estratégia vai paulatinamente deixando de ser vista como um plano para se tornar um processo de atividade contínua, abrangendo a organização e seu

ambiente, por meio da cooperação entre as partes. De acordo com Andrews (1980, apud MINTZBERG; QUINN, 2000) o termo estratégia indica:

[...] padrão de decisões em uma empresa que determina e revela seus objetivos, propósitos ou metas, produz as principais políticas e planos para a obtenção dessas metas, e define a escala de negócios em que a empresa deve se envolver, o tipo de organização econômica e humana que pretende ser e a natureza da contribuição econômica e não-econômica que pretende proporcionar a seus acionistas, funcionários e comunidades (MINTZBERG; QUINN, 2000, p.58).

Para Hamel e Prahalad (1995), o conceito de estratégia está diretamente relacionado com medidas concebidas em uma situação presente, por meio do que eles chamam de arquitetura estratégica, visando interceptar o futuro, isto é, construir as oportunidades futuras, por meio de um desenho estratégico bem definido.

Não obstante, a estratégia pode também entendida como um padrão, isto é, uma consistência em comportamentos ao longo do tempo, usados para atingir os seus objetivos pessoais ou organizacionais (MINTZBERG *et al*, 2000). Dessa forma, espera-se que os planos e ações dos indivíduos e organizações venham a convergir para o seu resultado pretendido, configurando sua estratégia.

O próprio Mintzberg (2004) traz outro conceito de estratégia, que, além de ser entendida como um padrão, pode também ser vista como o próprio plano, ou uma direção, um guia, um curso de ação para o futuro, um caminho previamente definido para seguir.

A estratégia pode ser vista, também, como a posição, isto é, a definição da organização em seu contexto de atuação, ou de seus produtos no mercado, traduzindo a visão mais comercial aplicada ao termo por Drucker (1998). O mesmo autor coloca a estratégia vista como perspectiva, ou seja, a maneira da organização fazer as coisas, o modo como ela age.

Segundo PITASSE e MACEDO-SOARES (2003), a estratégia poderia ser definida como uma proposição unificadora, que traria coerência e direção às ações, e decisões de uma organização, especialmente para alocar e alavancar os recursos necessários para melhorar e sustentar o seu desempenho, de acordo com sua visão, e considerando as suas condições ambientais internas e externas.

Ainda nessa visão, a organização necessita definir um sentido a sua busca e criação de novas oportunidades, sendo assim, a estratégia é entendida como um conjunto de normas,

decisões e ações que direcionam o comportamento da organização. Promove-se, através desse instrumento, o alinhamento entre pessoas, processos e arquiteturas organizacionais para a construção do futuro desejado (MARINI e MARTINS, 2004).

Assim, pode-se entender que existe uma convergência no conceito de estratégia para a crescente necessidade do uso da mesma no mundo organizacional, uma vez que esta oferece aos gestores organizacionais a possibilidade de lidar com as incertezas e riscos. Dessa forma, espera-se que, com o desenvolvimento da sua estratégia, possam estabelecer simultaneamente relações de colaboração e competição sustentável com seus concorrentes, possibilitando aos mesmos gerirem com efetividade os recursos limitados, visando não apenas atingirem suas metas e objetivos, mas garantirem a sua própria sobrevivência (D'ANJOUR *et al*, 2006).

3.3. Planejamento Estratégico

A partir da conceituação dos termos planejamento e estratégia, faz-se mister ressaltar que o termo estratégia aparece em diversas ocasiões, no contexto das organizações, diretamente ligado ao planejamento, mais precisamente como Planejamento Estratégico. (MINTZBERG, 2000).

Assim, o planejamento, além de ser empregado de forma recorrente na área de administração, aparece igualmente relacionado à estratégia, na forma do Planejamento Estratégico, o qual foi incorporado no ambiente organizacional em um contexto de estabilidade onde as mudanças eram lentas e graduais. Com a evolução organizacional, observou-se um desenho ambiental bem diferente do século passado. As mudanças vêm se apresentando de forma rápida e desordenada, em um ambiente dinâmico e moderno, situação que torna as práticas de Planejamento Estratégico ainda mais fundamentais para a sobrevivência de qualquer organização (D'ANJOUR, *et al*, 2006).

Para amenizar os impactos dentro da organização de uma realidade cada vez mais complexa, instável e incerta, espera-se que do Planejamento Estratégico se origine um alinhamento entre todas as áreas da organização, como a gestão de pessoas, orçamento, finanças, marketing e direção. Esse alinhamento das áreas proporciona as diretrizes para que as organizações possam dar um salto quantitativo e qualitativo dos seus modelos de gestão (D'ANJOUR *et al*, 2006).

O Planejamento Estratégico, segundo Meyer (1988), surge nos anos 60 quando as forças que atuam no mercado se tornam cada vez mais imprevisíveis e inesperadas, forçando as organizações a buscarem novas formas de planejamento e gestão que lhes permitissem posicionar-se melhor num mercado cada vez mais competitivo. O Planejamento Estratégico buscava, dessa forma, dar um senso de direção à organização, identificando objetivos, táticas e metas que permitisse a organização mensurar o seu desempenho na intenção de alcançar o objetivo final proposto.

De acordo com Mintzberg (2004), a formação da estratégia é um processo de planejamento, idealizado ou apoiado por planejadores, para planejar a fim de produzir planos. Dessa forma, o autor entende que todos esses termos – planos, planejamento, estratégia – necessariamente devem seguir juntos, formalizando o Planejamento Estratégico.

Assumida sua importância, o Planejamento Estratégico tornou-se o foco de dedicação da alta administração das organizações, voltando-se para medidas positivas que uma organização deveria tomar para enfrentar ameaças e aproveitar as oportunidades encontradas no seu ambiente. A partir da década de 70, já havia se tornado um consenso no ramo empresarial que a atenção sistemática à estratégia era uma atividade muito proveitosa, e grande parte das organizações passaram a decidir, de forma mais ou menos estruturada, quais rumos seriam mais adequados para atingir os seus interesses (ALDAY, 2007).

Dentro do contexto organizacional, o Planejamento Estratégico passou a ter o patamar de uma prática essencial na administração, seja ela pública ou privada, devido aos benefícios inerentes à utilização desta ferramenta dentro das organizações. Cita-se, a título de exemplo, a elevação da eficiência, eficácia e efetividade da organização, na medida em que um planejamento adequado contribui para evitar a desorganização nas operações, bem como para o aumento da racionalidade das decisões, reduzindo os riscos e aumentando as possibilidades de alcançar os objetivos traçados (MATIAS-PEREIRA, 2007).

O conceito de Planejamento Estratégico tem pequenas variações, conforme a visão política, organizacional, temporal e situacional de quem o define. Diversos autores trazem diferentes significados para a expressão. De acordo com Fischmann e Almeida (1991), por exemplo, o Planejamento Estratégico nada mais é do que uma técnica administrativa que, através da análise do ambiente de uma organização, cria a consciência das suas oportunidades e ameaças, dos seus pontos fortes e fracos para o cumprimento da sua missão e, através desta

consciência, estabelece o propósito de direção que a organização deverá seguir para aproveitar as oportunidades e evitar riscos.

Na visão de Lopes (1990), por outro lado, o Planejamento Estratégico é uma ciência que envolve a escolha de um curso de ação, entre diversas alternativas analisadas, levando a um objetivo pré-fixado. Nessa mesma linha conceitual, Ferreira (1980) afirma que o planejamento é um processo, a atividade de aplicação de um sistema racional de escolha entre um conjunto de alternativas reais de investimentos e de outras possibilidades para o desenvolvimento, baseado na consideração dos custos e benefícios, sendo, ainda na visão do autor, o plano o documento que retrataria o Planejamento Estratégico. Deve conter, portanto, os objetivos gerais a serem atingidos, identificando as fontes de recursos e estabelecendo as políticas para o seu uso.

Mindlin (2003), por sua vez, entende que o Planejamento Estratégico nada mais é do que um modelo teórico que induz a ação, provendo uma organização racional, partindo de determinadas hipóteses da realidade, e tem a sua importância devidamente reconhecida, sendo utilizada tanto no setor privado quanto no setor público.

A incerteza do futuro, somada a necessidade da organização de se projetar para um ambiente desejável, em movimentos direcionados pela sua estratégia, faz com que o Planejamento Estratégico ganhe importância no setor público e privado, principalmente pela necessidade de adaptação à conjuntura, uma vez que a velocidade das mudanças tem crescido especialmente nos campos econômico, social, tecnológico e político (MATIAS-PEREIRA, 2007).

Segundo Pfeiffer (2000), o planejamento estratégico teria ainda dois propósitos, quais sejam, concentrar e direcionar as forças existentes dentro de uma organização, de tal maneira que todos os seus membros trabalhem com foco na mesma direção, e, por outro lado, analisar o entorno da organização, ou seja, seu ambiente externo, e adaptá-la a ele, para que seja capaz de reagir adequadamente aos desafios que tiver. A intenção é que a organização conduza o processo de desenvolvimento para não ser conduzida por fatores externos e não controláveis.

O contexto de grande turbulência, movido pela já citada incerteza quanto ao futuro, além da velocidade das mudanças observadas no cotidiano, tornam o Planejamento Estratégico entendido como simples ferramenta de trabalho um conceito ultrapassado, incapaz de responder de forma eficiente às atuais necessidades impostas pelo modelo globalizado e

interligado, evidenciando a necessidade de uma maior atenção a essa demanda específica, que não se satisfaz com simples incrementalismos imediatistas. Ressalta-se, dessa forma, a importância do Planejamento Estratégico que envolva toda a organização, sendo parte essencial da administração e fundamental para o seu sucesso (MINTZBERG, 2000).

Marini e Martins (2004) resumem as diferenças entre o que eles chamam de velho planejamento e novo planejamento em um quadro comparativo. O velho planejamento seria o Planejamento Estratégico usado em um ambiente mais estável, com mudanças lentas, que não obrigava as organizações a dar a devida importância e se dispender tempo e recurso em planejamento. Por outro lado, o novo planejamento corresponderia ao Planejamento Estratégico em um ambiente dinâmico, com rápidas alterações no cenário, situação que exige uma relevância considerável nessa atividade organizacional de planejar estrategicamente. Segue o quadro comparativo:

QUADRO 1 – Quadro comparativo entre o velho e o novo planejamento

| O VELHO PLANEJAMENTO | O NOVO PLANEJAMENTO |
|---|---|
| Segregação entre planejamento e execução: quem pensa não executa, quem executa não pensa. O órgão de planejamento pensa, as demais unidades executam. | Integração planejamento-implementação: todos pensam e executam em diferentes proporções. Todas as unidades planejam e executam. |
| Seqüência planejamento-implementação: primeiro se planeja, depois se executa e se avalia. | Planejando: monitoramento, formulação, ação e avaliação estratégicas são momentos lógicos concomitantes, não sequenciais. |
| Enfoque racional-formal: previsibilidade e durabilidade e rigidez dos objetivos. | Enfoque oportunista-incremental: imprevisibilidade e volatilidade dos objetivos. Flexibilidade e abertura à improvisação. |
| Endógeno: avaliações internas sobre o contexto e seus atores. | Exógeno: visões e avaliações de atores internos e externos. |
| Baseado em planos: planejar é fazer planos que devem ser seguidos. | Baseado em pensamento estratégico: as pessoas devem pensar estrategicamente. |
| A Lei regula e estabelece os planos. | A liderança proporciona uma visão. |
| A estratégia é o resultado do plano. | A estratégia emerge da “luta estratégica”, lidando com as estratégias emergentes. |
| Isolacionista e segregatório: focado nos interesses de alguns e negligência de outros públicos interessados. | Pluralista e transacional: visão abrangente e comunicação permanente com múltiplos públicos de interesse. |
| O desempenho baseado em ações: bom desempenho é cumprir os planos. | O desempenho baseado em resultados: alcance de padrões desejáveis de eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas. |
| Ocasional: realizado em intervalos regulares ou motivados por crises. | Contínuo: motivado pela construção de um futuro desejável. |
| Reprodutivo: reproduz a ordem atual, reforça o <i>status quo</i> . | Generativo: promove inovação, construção de futuros desejáveis/possíveis em bases inovadoras. |

Fonte: MARINI E MARTINS, p.21, 2004.

Parece haver, dessa forma, um consenso entre os autores citados, concluindo que o Planejamento Estratégico tornou-se um importante instrumento de gestão para as organizações na atualidade, constituindo uma das mais importantes funções administrativas, e é através dele que os parâmetros organizacionais da organização são traçados, direcionando-a

e conduzindo sua liderança. Um planejamento eficiente evita a tomada de decisões sem preparo, saindo da armadilha do imediatismo e permitindo que haja um devido preparo para diversos tipos de situações.

No entanto, o Planejamento Estratégico pode ser excessivamente ilusório quando os seus componentes estão mais preocupados com o que o planejamento poderia ser do que com o que ele se tornou de fato. Sem questionar sua importância, deve-se atentar também para suas limitações, uma vez que um bom planejamento, ainda que essencial, não é capaz de substituir uma boa estrutura, recursos qualificados e um ambiente favorável (MINTZBERG, 2004).

Diversas críticas foram feitas ao Planejamento Estratégico, ao longo dos anos, principalmente no que diz respeito a sua rigidez e formalização dos processos. Acadêmicos consideraram que a rigidez reduz o pensamento criativo e, uma vez que o futuro do ambiente corporativo é instável, o planejamento criaria disfuncionalidades na organização (Miller e Cardinal, 1994).

Mintzberg e Quinn (2000) acrescentam que o Planejamento Estratégico perdeu, em certa medida, espaço no cenário empresarial, em razão das empresas e organizações não compreenderem a diferença entre o planejamento e o Pensamento Estratégico, por ser um processo complexo. Ainda, a inexistência ou insuficiência de um acompanhamento sistemático tem sido causa frequente do fracasso do Planejamento Estratégico implantado.

É importante destacar, nesse contexto, que não obstante a importância acima mencionada do Planejamento Estratégico para os resultados organizacionais, esse instrumento é, portanto, insuficiente para fazer frente a todos os eventos que emergem de uma organização ou fora dela. Surge, então, a grande necessidade dos líderes das organizações e gerentes, sabendo das limitações existentes, tentarem trabalhar de forma incremental, criando atmosferas de discussão, capacitando a organização, movimentando-se oportunisticamente em direção às metas organizacionais, não se satisfazendo apenas com o previamente planejado. O próprio planejamento estratégico atual já prevê uma possibilidade de revisão periódica, dada a impossibilidade de se prever o futuro com precisão.

O Planejamento Estratégico foi se tornando de grande importância para todo e qualquer tipo de organização. No setor público não foi diferente, e, por se tratarem de organizações bastante peculiares, a seção seguinte trata de explicitar as principais características desse importante instrumento de gestão dentro do Estado.

3.4. O Planejamento Estratégico no Setor Público

No setor público, o planejamento também é um fenômeno relativamente recente, ainda que se leve em consideração países socialistas, que têm como base de seu modelo econômico um rigoroso planejamento. Até mesmo a discussão sobre a possibilidade teórica do planejamento e da elaboração de planos que norteiem a ação pública tem sua origem nos anos vinte do último século (MINDLIN, 2003).

Após a segunda guerra mundial, e mais especificamente nas décadas de 1960 e 1970, o planejamento estratégico e econômico passou a ser adotado por grande parte dos países capitalistas. Entre seus objetivos destacam-se a obtenção de uma taxa sustentada de crescimento do produto nacional, a harmonização das diferentes metas econômicas e a correção de desequilíbrios regionais. De modo geral, os planos são indicativos para as empresas privadas, mas determinantes para o setor público (SOUZA, 1994).

As duas décadas seguintes foram marcadas por uma relação do Estado com a economia na predominância dos preceitos neoliberais, acontecendo, basicamente, por meio da intervenção indireta e intermediária, baseada em uma ideologia que defende uma maior liberdade dos agentes econômicos privados, e definida como “um novo modelo de liberalismo”. O planejamento estatal era visto apenas como um meio de perpetuar a economia de mercado, pensamento reforçado com a queda das economias socialista no final dos anos 80 (CLARK *et al.*, 2008; CLARK, 2001).

Argumentava-se, por exemplo, que em épocas de grande turbulência e instabilidade não adiantava planejar. E, dessa forma, não se planejava, ou reduzia-se este importante instrumento de gestão a um mero processo ritualista de cumprimento de procedimentos burocráticos, como um elemento figurativo, sem nenhuma, ou quase nenhuma eficácia prática (MARINI e Martins, 2004).

Assim, de acordo com Marini e Martins (2004), desprezava-se um relevante elemento para se adaptar a mudanças ambientais, na medida em que contextos diferentes requerem abordagens diferentes. O planejamento era simplesmente usado de forma errônea, apenas como uma reprodução de práticas anteriores ou de outras experiências, sem adequar as particularidades, e assim, conseqüentemente não era eficiente, ganhando uma imagem ruim, que só foi superada recentemente. Nos últimos anos o Planejamento Governamental

recuperou um pouco do seu vigor, ressurgindo depois de um período de ausência nas pautas de governo.

A aplicação do planejamento no âmbito da administração pública é bastante difundida no período contemporâneo, e espelha os efeitos de dois fenômenos principais que tipificam a moderna sociedade capitalista, sendo eles: o progressivo alargamento do escopo da intervenção estatal e sua concomitante complexificação, que se combinam para tornar a atividade governativa cada vez mais exigente quanto à capacidade formular, monitorar e avaliar políticas públicas; e o incremento do controle exercido pela sociedade sobre o Estado, acentuando a imperatividade de os governos agirem da melhor forma possível, seja na definição dos objetivos estratégicos de sua agenda, seja na forma de alcançá-los (CARNEIRO, 2004).

Assim, no contexto da gestão pública contemporânea, o planejamento vem sendo adotado quase na totalidade dos países, independentemente de regimes de governo, nível de desenvolvimento e de ideologias políticas. Essa se mostra uma tendência crescente, principalmente em um cenário de crise do capitalismo, no qual a intervenção do Estado no domínio econômico e social passa a ser mais aceita, inclusive por teóricos de cunho neoliberal (SOUZA, 1994).

O setor público vem, a cada dia, se posicionando como empresa, prezando pela seriedade de seus serviços, bem como um rígido controle dos seus gastos, de forma que possa evitar qualquer tipo de desvio por parte de seus gestores (D'ANJOUR *et al*, 2006).

Há, contudo, segundo Pfeiffer (2000), determinadas peculiaridades entre o Planejamento Estratégico que é realizado pelas empresas privadas e aquele presente na administração pública, sendo necessário um trabalho diferenciado entre o que se planeja no setor privado, e o que se planeja no setor público, como demonstra o quadro abaixo:

QUADRO 2 – Planejamento Estratégico: setor privado x setor público

| | Empresa privada | Setor público |
|-----------------------------|--|--|
| Missão | <ul style="list-style-type: none"> • Limitada (a determinados produtos e/ou serviços) • Definida pela direção ou pelos proprietários | <ul style="list-style-type: none"> • Ampla e não específica (muitas vezes implicitamente subentendida e não explicitamente definida) • Obrigatória na base de um mandato |
| Visão | <ul style="list-style-type: none"> • Baseada na missão e na análise do ambiente • Coerente com as próprias possibilidades | <ul style="list-style-type: none"> • Determinada pela política ampla e não específica • Muitas vezes incoerente com os recursos disponíveis |
| Organização | <ul style="list-style-type: none"> • Funcional • Linhas claras de decisão • Relativamente simples | <ul style="list-style-type: none"> • Parcialmente funcional • Superposição de funções e política • Complexa |
| Clientela | <ul style="list-style-type: none"> • Limitada ao campo de operação da empresa • Relação definida através de compra ou contrato | <ul style="list-style-type: none"> • Ampla e diversificada • Relações mal definidas • “Cliente” não visto como tal |
| Propósito de atuação | <ul style="list-style-type: none"> • Realizar lucro • Cumprir missão | <ul style="list-style-type: none"> • Servir ao público • Servir à política informalmente |
| Forma de atuação | <ul style="list-style-type: none"> • Tem de ser eficiente • Dinâmica | <ul style="list-style-type: none"> • Não precisa ser eficiente • Geralmente lenta e burocrática |

Fonte: PFEIFFER, 2000, p.11

Há também, como alerta Rezende (2005), fatores políticos no processo do planejamento, além da sujeição ao ciclo político dividido por eleições periódicas, ainda que argumente que esta interferência tenda a diminuir, à medida que vão sendo disseminados os princípios da nova gestão pública.

Assim, o processo de construção do futuro no setor público requer um planejamento pensado do ponto de vista técnico e outro político. O lado político requer um líder político bem capacitado, um executivo principal na qualidade de empreendedor, que seja propositor e negociador de uma visão, buscando aliados a sua direção. Esse líder deve estar cercado de

técnicos qualificados, de forma a reproduzir sua visão de “como chegar lá” de uma maneira eficiente (MARINI e MARTINS, 2004).

Voltando para o pensamento de Pfeiffer (2000), cabe ressaltar que independentemente das características individuais de cada setor, as funções básicas do planejamento estratégico são as mesmas: facilitar e melhorar a comunicação entre os membros da organização e seus parceiros; facilitar e estimular a participação de *stakeholders*; conciliar os diversos interesses internos e/ou externos e garantir a implementação de medidas.

Sem embargos, o processo de Planejamento Estratégico na gestão pública está intimamente ligado ao movimento da nova administração pública, que pode ser visto como um sistema de pensamento ideológico caracterizado pela importação de ideias geradas em áreas do setor privado para dentro das organizações do setor público. Neste contexto, o lucro, visado pelas empresas privadas, seria o retorno sobre o capital investido, sendo este retorno o valor que suas políticas agregam ao desenvolvimento da sociedade, como a queda na desigualdade de renda ou o aumento na escolaridade média, e o capital investido seria o custo total da máquina administrativa mais os impostos recolhidos e os empréstimos tomados (JESUS e PACHECO, 2009).

A especificidade do setor público, seguindo essa linha de raciocínio, seria a coerência das políticas públicas, isto é, dos objetivos, que têm um sentido social, ainda que pareçam ilógicos e irracionais do ponto de vista gerencial. Esta especificidade é a principal determinante para as diferenças existentes entre o planejamento estratégico nas organizações públicas e privadas, conforme evidenciado no Quadro 2 (Pfeiffer, 2000).

Diferentemente do campo privado, o ambiente público possui limites jurídicos e administrativos – sujeitando-se a princípios norteadores como a legalidade e eficiência – para a implementação de qualquer conduta ou ação, por mais bem intencionada que seja. Esses limites, apesar do senso comum julgar o contrário por desinformação, são os responsáveis para que se evitem abusos, discrepância ou omissões dos governos (federal, estadual e municipal), ao tratarem de recursos ou ações que refletem na sociedade, ou seja, na vida de cada cidadão comum.

Assim, há que se considerar também os limites legais para o Planejamento Estratégico, que devem ser respeitados nesse e em qualquer outro ato emanado pelo serviço público. Os cinco princípios pilares da administração pública precisam ser a diretriz do planejamento, são

eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, eficiência e publicidade, como dispõe o caput do artigo 37 da Constituição da República Brasileiro, de 1988 (BRASIL, 1998). Dessa forma, deve o planejamento ser disposto em um instrumento legal, não deve beneficiar ninguém em específico, deve estar atento aos princípios da moral, primar pela eficiência e ser público, para de forma a ser conhecido e reconhecido por todos os cidadãos.

Outro ponto importante é levantado por Matus:

(...) planejar é tentar submeter o curso dos acontecimentos à vontade humana, não deixar que nos levem e devemos tratar de ser condutores de nosso próprio futuro, trata-se de uma reflexão pela qual o administrador público não pode planejar isoladamente, está se referindo a um processo social, no qual realiza um ato de reflexão, que deve ser coletivo, ou seja, planeja quem deve atuar como indutor do projeto (MATUS, 1993, p.13).

Não obstante, entende-se que o planejamento no setor público estaria associado a mudanças e estas a conflitos de interesses entre os agentes, tanto internos quanto externos, à administração pública. O processo de planejamento envolve a definição de prioridades que podem provocar tanto a adesão quanto a oposição sistemática de um ou vários atores. Em outras palavras, planejar implica na identificação dos agentes interessados, além da definição de mecanismos de articulação dos mesmos, visando à consecução de objetivos e a estratégia usada para alcançá-los, tendo sempre em mente que o planejamento governamental não se resume ao planejamento da organização governo, visto como um aparelho estatal, mas sim considerando toda implicação social decorrentes de suas ações (NIERO, *et al*, 2009).

Voltando ao pensamento de Matus (1993), o fato de o governo precisar estabelecer um plano para criar o foco e direcionamento, justifica a importância do plano e do processo de planejamento. O ponto fundamental é que o plano se constitui em um elo entre a política e a gestão, na medida em que explicita objetivos, recursos, competências, e, de modo particular os agentes e os mecanismos de articulação entre eles e as políticas propostas pelo plano.

Seguindo o raciocínio, a função do governo seria agir e transformar a realidade. Dada a complexidade do ambiente, em termos de recursos, agentes envolvidos e natureza dos problemas a serem enfrentados, o administrador público precisa organizar as ações do Estado em torno de metas claras, visando dar direção e foco às atividades implementadas, posicionando-se como condutor do processo. O plano não é uma carta de intenções, mas um instrumento que dirige e governa a ação.

Confirmando esse pensamento, Matus (1993) afirma que:

(...) o essencial do governo é a ação e o essencial do planejamento é o cálculo que a precede e preside, então planeja quem governa, porque o governante faz o cálculo de última instância, e governa quem planeja, porque governar é conduzir com uma direcionalidade que supera o imediatismo de mera conjuntura (MATUS, 1993, p.32).

O planejamento envolve, portanto, a mobilização de agentes internos e externos à administração, exigindo a criação de instrumentos para articular o conjunto de atores envolvidos em permanente comprometimento em relação ao plano, sendo este um dos grandes desafios do planejamento no setor público.

Presume-se que haja, em certa medida, uma articulação no âmbito interno do governo, integrando suas diversas áreas e setores, e, por consequência, suas políticas públicas, permitindo que haja uma maior coerência nas suas ações. Se a coordenação interna ao governo tem por base o comprometimento da burocracia em torno do plano, da mesma forma o público externo merece atenção e será necessário um grau de compromisso ou identificação com o planejamento realizado. Assim, espera-se que o plano crie um ambiente de convergência, uma conjuntura especial entre as diversas políticas públicas através da explicitação de diretrizes claras e acordadas entre os atores internos e externos, e, de maneira singular, da convergência das políticas específicas às diferentes áreas.

Confirma-se, dessa maneira, a significativa relevância do Planejamento Estratégico dentro da administração pública, e sua crescente importância na atualidade, sendo imprescindível para qualquer governo traçar sua estratégia de curto, médio e longo prazo. Independentemente de sua orientação política, o planejamento dentro do Estado passou a ser considerado uma premissa incontestável para uma boa administração, que busca resultados satisfatórios.

A experiência recente de planejamento governamental, tanto no nível nacional como no internacional, vem apontando avanços importantes, embora algumas limitações permaneçam presentes. Os avanços estão mais associados à melhoria da qualidade da formulação estratégica, enquanto as limitações concentram-se em questões relativas à implementação (MARINI e MARTINS, 2004).

Como críticas comumente apresentadas ao modelo tradicional de Planejamento Governamental estão: a incapacidade do Planejamento de submeter a estrutura organizacional, promovendo efetivas mudanças ao modelo existente; grande parte dos atores envolvidos não compreendem a ideia; esforço concentrado na organização da ação (como colocar no plano, como

relacionar ao orçamento) em detrimento do conteúdo (o que colocar no plano) e das estratégias/meios (como implementar o plano) (MATUS, 1993).

Matus (1993) ainda destaca outras críticas, como a não aderência à racionalidade política (às margens da arena política, hierárquico e tecnocrático), a não consideração devida da dinâmica da implementação das ações (desconsidera recursos organizacionais, a formação de agendas, as alternativas turvas, etc); e a concepção feita a partir da prioridade no acompanhamento do custo de fazer (perseguir os limites fiscais).

Sem desconhecimento de tais críticas supracitadas, o que se percebe atualmente é um aprimoramento das práticas de Planejamento Estratégico, e uma seriedade e relevância cada vez maiores dadas a esse importante instrumento de gestão no setor público. Os governos, independentemente de sua orientação política, enxergam hoje nos planos de governo uma ferramenta fundamental para que seja exercida uma boa administração, e para que sejam alcançadas mudanças efetivas e resultados satisfatórios.

4. ESTADO EM REDES

4.1. Conceito de Redes

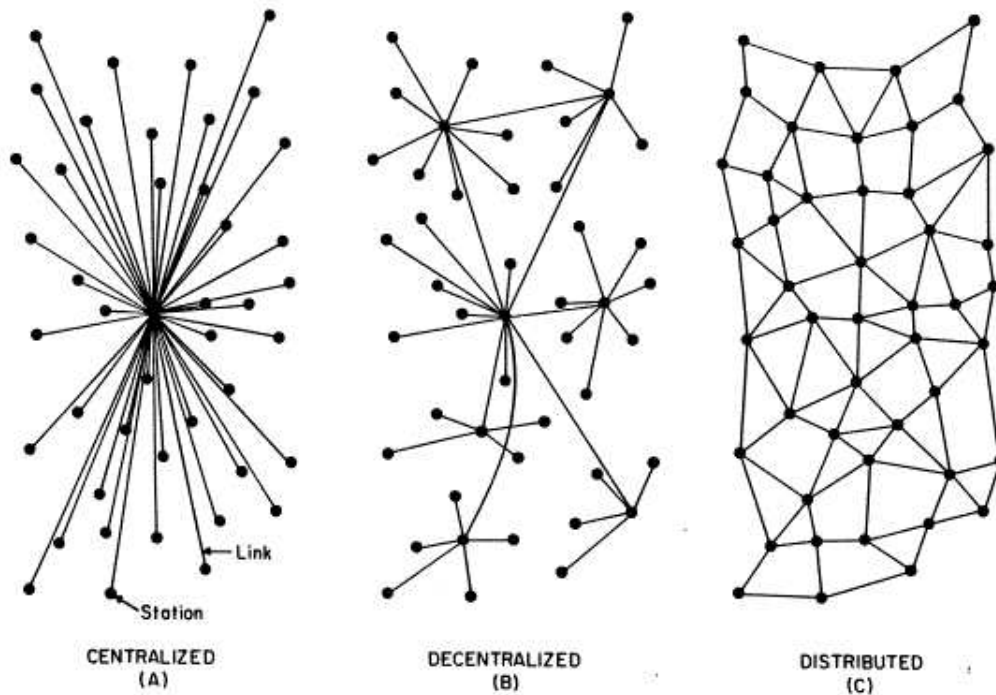
O conceito de rede, na visão de Kastrup (2004), é oriundo da topologia, e, portanto, focaliza-se apenas o objetivo estudado em suas propriedades mais simples, e por isso mais dramáticas e acentuadas, desconsiderando alguns fatores como a largura, altura ou profundidade. Seus objetos são variáveis, e a rede é um deles. O que aparece nela como o único elemento constitutivo é o nó, pouco importando as suas dimensões.

Um diagrama em rede é constituído de uma pluralidade de pontos ligados entre si por uma pluralidade de ramificações. Os pontos são as interseções de vários caminhos, de forma recíproca, um caminho põe em relação vários pontos.

Nesse conceito, as redes podem ser aumentadas ou diminuídas, sem que com isso percam suas características de rede, pois ela não é definida por sua forma, por seus limites extremos, mas sim por suas conexões, por seus pontos de convergência e de bifurcação (KASTRUP, 2004).

A Figura 1 apresenta alguns modelos de rede, no sentido da topologia. No primeiro desenho há uma rede centralizada, havendo um nó central interligando os outros pontos da rede. No desenho central, a rede é descentralizada, não existindo, portanto, um único ponto de interseção para os demais pontos. E no último desenho, é representado um modelo de rede com as redes distribuídas uniformemente, de maneira organizada, com cada ponto se ligando a, no mínimo, dois pontos.

FIGURA 1 – Modelos de Rede



Fonte – Kastrup, 2004.

Ainda na visão das figuras topográficas, a rede se destacaria por ser vazada, isto é, composta de linhas, e não de formas espaciais. Ocorre, assim, o primado da linha sobre a forma, bem como sua definição por uma lógica de conexões. Seis princípios explicam o seu funcionamento, quais sejam (KASTRUP, 2004):

- 1) Princípio da conexão – qualquer ponto de uma rede pode ser conectado a qualquer outro ponto, e deve sê-lo. Este princípio pode ser relativizado, se o formato da rede compreender um ponto fixo central, a partir do qual as ramificações se realizam. No entanto, em um modelo de redes puro, não haveria um ponto central, haveria conexões para todos os lados e direções, sem obedecer alguma espécie de ordem hierárquica e filiação. Este princípio vai contra o princípio da causalidade, determinismo e previsibilidade.
- 2) Princípio da heterogeneidade – as cadeias das redes são compostas por elementos diversos, envolvendo linhas de diferentes áreas do conhecimento. Assim, presume-se que uma estrutura em rede abarque uma diversidade de contextos que garantam a ela uma pluralidade de conceitos e visões.

- 3) Princípio da multiplicidade – a rede não é uma totalidade unificada, e nem é composta de totalidades ou formas puras. É composto de singularidades, que estabelecem entre si conexões, agenciamentos, relações recíprocas, formando as linhas da rede. Esse princípio justifica a diferença interna, explicando as formas da rede sem apelar para qualquer instância supostamente exterior.
- 4) Princípio da ruptura “a-significante” – representa a tensão permanente existente na rede, entre o movimento de criação de formas e organizações, e de fuga e desmanchamento dessas mesmas formas. As redes convivem de maneira constante com as forças que a unem e mantêm seu caráter estável, e também com as forças que tentam separá-las, destruindo os laços de cooperação que a compõe.
- 5) Princípio da cartografia – o mapa que compõe a rede é aberto, conectável em todas as suas dimensões e conexões, desmontável, reversível, suscetível de receber modificações constantes. A rede teria, dessa forma, um caráter inventivo, sendo criada por conexões de seus atores.
- 6) Princípio da decalcomania – capta os impasses, os bloqueios, os germes, isto é, trata-se quase de um antiprincípio, que vale mais pelo que recusa do que pelo que afirma. Os decalques devem ser identificados dentro de uma estrutura em redes para serem eliminados, possibilitando seu efetivo funcionamento, através do fluxo contínuo de informações e de conexões seguras e constantes.

Os princípios expostos devem estar presentes em maior ou menos grau numa estrutura em redes, para que, dessa forma, ela se torne um campo visível de efetividade, onde ocorrem os agenciamentos concretos entre os elementos que a compõem (KASTRUP, 2004).

Segundo Castells (1999), redes são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós, desde que consigam comunicar-se dentro da rede, ou seja, desde que compartilhem os mesmos códigos de comunicação (valores, objetivos, entre outros). Uma estrutura social com base em redes é um sistema aberto altamente dinâmico, suscetível de inovação sem ameaças ao seu equilíbrio.

O’Toole (1997), por sua vez, assim define o fenômeno das redes:

As redes são estruturas de interdependência envolvendo múltiplas organizações ou parte delas, onde cada unidade não se acha apenas

subordinada formalmente às outras em algum arranjo hierárquico mais amplo. As redes exigem certa estabilidade estrutural, mas se estendem além dos vínculos formalmente estabelecidos e das ligações legítimas de políticas e ações. A noção de redes exclui meras hierarquias formais e mercados perfeitos, mas inclui um amplo conjunto de estruturas. O vínculo institucional que sustenta as relações em rede pode incluir cadeias de autoridade, relações de troca e coalizões baseadas em interesses comuns, todas fazendo parte de uma estrutura policêntrica singular (O'TOOLE, 1997, p.45).

Teixeira e Ouverney (2007) afirmam que o conceito de redes é usado em campos diversos, tendo, portanto, significados adaptados ao contexto ao qual o termo é usado. Na psicologia social, por exemplo, seria o universo relacional de cada indivíduo, sendo as características da rede o tamanho, densidade, composição, dispersão, homogeneidade/heterogeneidade e os tipos de funções por elas exercidas. Já para a sociologia, as redes estudadas seriam os movimentos sociais que integram atores diversos, articulando o local e o global, o particular e o universal. Para a administração de empresas, por sua vez, a rede seria definida como a combinação de pessoas, tecnologia e conhecimento que substituiu a corporação usualmente hierarquizada, baseada em trabalho, capital e gerenciamento.

A noção de rede é, atualmente, como evidenciado no parágrafo acima, onipresente em várias disciplinas, como nas ciências sociais (redes sociais, de poder), na física (sistemas desordenados), na matemática (modelos de conexão), na economia (redes financeiras), na biologia (redes sanguíneas), entre outras (MUSSO, 2004). Dessa forma, percebe-se que a ideia de redes está longe de ter um conceito inequívoco, completamente coerente.

A dificuldade de construir um conceito uno advém da multiplicidade de significados dados e das contradições implícitas. Dada a quase impossibilidade de construir um conceito capaz de captar toda a complexidade do fenômeno das redes, certos autores, como uma saída para o problema, e frente à necessidade de conceituar, ampliam exageradamente a gama de vínculos e formas de coordenação presentes, terminando por abarcar, inevitavelmente, diversos outros fenômenos simultaneamente. Isso gera uma dificuldade na utilização prática do conceito, e, não raro, acarreta contradições internas (TEIXEIRA E OUVERNEY, 2007).

O caráter não linear das interações nos sistemas complexos levanta dificuldades tais para a formalização teórica, gerando uma diversidade de conceitos e significações para as relações que envolvem algum tipo de interconexão, comumente definidas como algum tipo de redes.

O excesso de metáforas e significados de “redes” leva, portanto, a uma difícil unicidade em sua conceituação, levando a extremos como na Antiguidade, a medicina de Hipócrates, usada de forma metafórica em organismos vivos, ou na mitologia, através do imaginário da tecelagem. No entanto, vale frisar que a palavra rede, que deriva do latim *retiolus*, diminutivo de *retis*, traz consigo, de uma forma ou de outra, a ideia de ligação, conexão, intercessão entre pontos, em geral, buscando algum objetivo em comum (MUSSO, 2004).

Musso (2004, p.31), objetivando dar um significado mais sólido e seguro, compila diversas conceituações propostas para redes e chegar a seguinte definição: “a rede é uma estrutura de interconexão instável, composta de elementos em interação, e cuja variabilidade obedece a alguma regra de funcionamento”.

Ainda segundo o autor (MUSSO, 2004), três níveis podem ser distinguidos nessa definição:

- A rede é uma estrutura composta de elementos em interação: esses elementos são os picos ou nós da rede, ligados entre si por caminhos ou ligações, sendo o conjunto instável;
- A rede é uma estrutura de interconexão instável no tempo: a estrutura de rede inclui sua dinâmica. Que se considere o desenvolvimento de um elemento em um todo-rede ou de uma rede em uma rede de redes, trata-se sempre de pensar uma complexificação auto-engendrada pela estrutura da rede.
- A modificação de uma estrutura da rede obedece a alguma regra de funcionamento: supõe-se que a variabilidade da estrutura em rede respeita uma norma, eventualmente modelável, que explica o funcionamento do sistema estruturado em rede.

Atualmente, segundo Musso (2004), o conceito de rede tornou-se uma espécie de chave-mestra ideológica, pois abarca três níveis misturados de significações: em seu ser, ela é uma estrutura composta de elementos em interação; em sua dinâmica, ela é uma estrutura de interconexão instável e transitória; e em sua relação com um sistema complexo, ela é uma estrutura escondida cuja dinâmica supõe-se explicar o funcionamento do sistema visível.

Não se desligando da sua usual forma metafórica de entendimento, com uma alusão ao funcionamento interligado dos sistemas de um organismo vivo, chega-se a uma ideia da rede como fonte de técnicas de comunicação, de entrelaçamento, que dão certa unidade a uma diversidade de atores em busca de um objetivo comum.

As redes seriam, também, uma forma de organização do espaço-tempo, na medida em que é capaz de superpor um espaço sobre um território, abrindo uma restrição espacial sem a suprimir, e cria um tempo curto, relativo, através do rápido transporte ou pelo intercâmbio de informações (MUSSO, 2004).

Assim, a rede permite opor a uma forma de organização geral e rígida à uma pirâmide ou árvore de elos interligados, lineares e hierarquizadas, e impede, ao mesmo tempo, de que uma falta de controle hierárquico resulte no caos e na desordem, uma vez que “organiza uma estrutura aparentemente desorganizada”. Os laços informais suprimem o conjunto de regras formais, garantido certa estabilidade as redes, ainda que em menor grau do que as estruturas comuns.

Não obstante, pode-se dizer que as redes absorvem também a questão da mudança social, impulsionadas por constantes inovações na tecnologia de comunicação, a começar pela internet e sua disseminação, associando, quase que de maneira universal, as redes de comunicação. Destarte, a rede indica um futuro libertador, sendo uma promessa de uma circulação generalizada e liberadora de fluxos de informações e das ondas econômicas. Esboçando, dessa forma, uma democracia planetária, igualitária e autorregulada (MUSSO, 2004).

Neste mesmo sentido, Musso (2004) reforça que uma organização do governo, e da sociedade, em redes permite a comunicação, comunhão e a democratização pela circulação igualitária dos homens e pelo acesso ampliado as informações. A redução geográfica das distancias físicas, ou mesmo a intercambialidade dos lugares, graças às vias de comunicação, significa redução das distancias sociais, isto é, democracia.

A rede representa para a sociedade uma interconexão e interligação sem limites ou precedentes na história da humanidade, e tornou-se, assim, o fim e o meio para pensar e realizar a transformação social, e até mesmo as revoluções atuais (CASTELLS, 1999).

Há, ainda segundo Castells (1999), antes mesmo da década de oitenta, uma tendência histórica das funções e dos processos dominantes estarem cada vez mais organizados em torno de redes. Dessa forma, as redes constituiriam a nova morfologia social das sociedades na era da informação, e a sua difusão lógica modificaria de forma substancial a operação e os resultados dos processos produtivos e de experiência, poder e cultura.

Vale frisar que a forma de organização social em redes existiu em outros tempos e espaços, não sendo um processo característico da atualidade. Contudo, o novo paradigma da tecnologia da informação fornece a base material para sua expansão de forma incisiva em toda a estrutura social, dando um caráter muito mais global e instantâneo na troca de informações e nas interligações, acima de qualquer experiência já vista na história (CASTELLS, 1999).

Nesse contexto, de acordo com Castells (1999), a inclusão ou exclusão em redes e a arquitetura das relações entre redes, possibilitadas por tecnologias da informação que operam à velocidade da luz, configuram os processos e funções predominantes em nossas sociedades.

Assim, mesmo sem ainda ter um conceito bem definido, forte, e capaz de dar um significado coeso para as redes, a sua importância no contexto atual é, por outro lado, inegável, e cada vez mais crescente, acompanhando, em certa medida, o avanço tecnológico na área de comunicação e informação, que permite uma integração maior, mais forte e mais consistente. Nesse contexto, as organizações passam a optar por uma estrutura em redes, conforme descreve o capítulo seguinte.

4.2. Gestão em Redes

Nos últimos anos, o ambiente organizacional é cada vez mais dinâmico e a velocidade das mudanças não encontra precedente na história da sociedade humana. O advento de modernas tecnologias de comunicação e informática, o crescimento significativo do comércio, a desregulamentação financeira, e a diversificação da atividade econômica constituem fatores que geram uma turbulência ambiental, evidenciando a necessidade de uma mudança considerável na estrutura organizacional (MACHADO-DA-SILVA e FERNANDES, 1998).

Nesse contexto, um fenômeno vem sendo observado, de forma cada vez mais frequente: a existência de redes, envolvendo diferentes atores, organizações ou nódulos,

vinculados entre si a partir do estabelecimento e manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada (TEIXEIRA, 2002).

Tal movimento pode ser observado em diversos campos gerenciais, como nas empresas, sociedade, política, apoio, entre outros, reforçando a ideia de uma integração cada vez mais concisa e sólida entre as pessoas. Em todos os casos pode ser observado o desafio de estabelecer modalidades gerenciais capazes de viabilizar os objetivos pretendidos de forma eficiente e inovadora.

As estruturas em redes ocorrem quando trabalhar isoladamente já não é suficiente. Isto é, indivíduos representando a si mesmos ou alguma organização, percebem que trabalhar de forma independente não é o bastante para solucionar um problema ou questão mais complexa. Uma estrutura em rede se formaria, portanto, quando essas pessoas, e as organizações por elas representadas, percebem que são apenas uma pequena parte do quadro completo (TEIXEIRA E OUVERNEY, 2007).

Assim, continuando na linha de pensamento dos autores Teixeira e Ouverney (2007), é o reconhecimento de que somente se reunindo para trabalhar de forma ativa num desempenho conjunto e amplo é possível atingir os objetivos comuns que levaria a uma organização em redes.

Um dos conceitos de rede é visto como a psicologia social que integram atores diversos, articulando o global e o local, o participar e o universal (CASTELLS, 1999). Adaptando para a visão da administração, a rede é vista como a combinação de pessoas, tecnologia e conhecimento, substituindo o rígido modelo de corporação hierarquizada e burocrática.

Segundo Jacobi (2000):

As redes se inscrevem numa lógica que demanda articulações e solidariedade, definição de objetivos comuns e redução de atritos e conflitos, horizontalizam a articulação de demandas e se servem das modernas tecnologias de informação para disseminar seus posicionamentos (JACOBI, 2000, p.134).

A grande premissa para o estabelecimento de uma Gestão em Redes, segundo Teixeira (2002), seria o seu condicionamento a um desenvolvimento tecnológico das comunicações, de forma a permitir que as interações sejam realizadas a todo o momento, em tempo real.

Castells (1999) também atenta para essa necessidade, alertando que a revolução tecnológica informacional estabeleceu um novo sistema de comunicação que possibilitou o alcance universal, promovendo o compartilhamento de palavras, imagens e sons, e ainda que reforce as identidades individuais e coletivas, favorece de maneira determinante a integração entre pessoas e organizações.

A “sociedade-rede” ressalta, assim, o papel as inovações tecnológicas, que permite a comunicação em níveis nunca antes imaginados, conectando empresas, organizações, sociedades, pessoas, além de passado, presente e futuro. E esse mesmo fluxo surpreendente de informações está modificando a base material da sociedade em ritmo acelerado. A era da informação chega para ficar, e a adoção de uma gestão integrada nada mais é do que o reflexo disso nas organizações (CASTELLS, 1999).

Percebe-se que a tecnologia da informação revolucionou os modelos organizacionais vigentes, produzindo soluções inovadoras no processo de planejamento, coordenação e controle das atividades e viabilizou uma articulação virtual entre indivíduos e organizações sem precedentes na história.

No mundo de hoje, uma rede bem sucedida exige uma base sólida digital. Os meios de comunicação devem permitir uma interconexão em tempo real, com um fluxo informacional instantâneo. Assim, um sistema eficiente que permita essa comunicação é de suma importância, uma vez que permite que as informações sejam trocadas de maneira rápida e sincronizadas (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

Outro fator importante a ser considerado para o surgimento e ampliação da adoção da Gestão em Redes é a prevalência e disseminação dos ideais democráticos, uma vez que a diversidade ou aceitação do outro como diferente, a pluralidade e o reconhecimento do outro como parceiro, a ação coordenada e interdependente, a negociação dos conflitos e a busca de um objetivo comum, requerem uma cultura democrática enraizada na organização e na sociedade (TEIXEIRA, 2002).

A existência de redes ou estruturas policêntricas envolvendo diferentes atores, organizações ou nódulos vinculados entre si, por meio do estabelecimento e manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada, vem sendo cada vez mais presente no contexto organizacional, tanto no setor privado quanto no setor público (TEIXEIRA e OUVENEY, 2007).

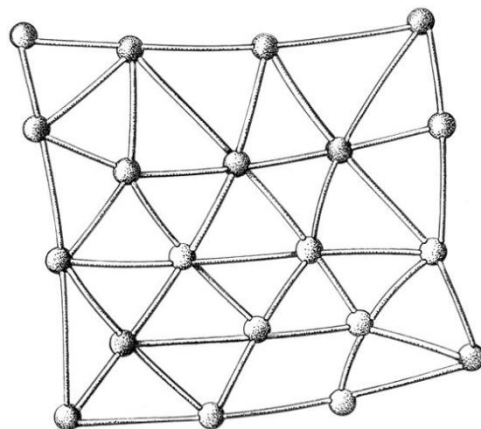
Cada ator tem seus objetivos particulares, e a sua participação na rede não pode ser fruto de suas próprias carências e do mero comportamento maximizador para atingir o seu objetivo pessoal ou organizacional. Deve ser delineado e absorvido um objetivo maior, que se torne um valor compartilhado, e que vá além dos objetivos particulares que permaneçam (TEIXEIRA E OUVENEY, 2007).

As redes, por outro lado, não substituem as organizações piramidais e não são alternativas viáveis para todos e quaisquer tipos de organizações e objetivos, mas podem atender a diversas situações híbridas e dinâmicas, nas quais as estruturas puramente funcionais não são capazes de responder à complexidade da crescente demanda dos ambientes interno e externo (MORGAN, 1997).

Uma rede, na visão de Neto; Walker e Guérios (2010), é composta por nós e elos que interligam os nós, como representada pela figura 2. Os nós podem, inclusive, ser chamados de atores, que podem representar indivíduos ou organizações, enquanto os elos representam os relacionamentos entre eles. O foco de seu estudo pode ser tanto interorganizacional, que são redes de relacionamento entre organizações de forma geral, e o intraorganizacional, redes compostas por indivíduos ou departamentos das organizações.

A Figura 2 representa os nós e suas interligações, na qual os pontos nodais representam os atores, e as linhas conectando-os representam a ligação que existe entre eles, evidenciando a interconexão existente numa estrutura em redes.

FIGURA 2 – Nós e interligações em uma estrutura organizada em redes



Fonte: Neto, Walker e Guérios, 2010.

Loiola e Moura (1996) apresentam algumas dicotomias presentes no fenômeno das redes, quais sejam:

- Organizações x Indivíduos – os vínculos podem ser entendidos como relações de interdependência entre as organizações (ou departamentos, setores), mas também se deve atentar ao fato de que estas relações se dão entre indivíduos, que criam vínculos entre si.
- Transitoriedade x Permanência – as relações entre os diferentes atores da rede apresentam-se em padrões mais ou menos estáveis, o que as diferencia tanto de formas mais casuísticas quanto da formalização burocrática do Estado. Estas estruturas flexíveis transformam-se com a dinâmica da própria rede.
- Cooperação x Competição (Solidariedade x Conflito) – as redes estruturam-se como ações conjuntas de cooperação em torno de um problema e uma solução compartilhados, o que não exclui a existência de singularidades e conflitos. Mais que um consenso prévio, o que existe é a negociação de interesses competitivos.
- Igualdade x Diversidade – os diferentes atores envolvidos em uma rede resguardam sua diversidade, ainda quando se igualam como parte de uma estrutura conjunta.
- Racionalidade instrumental x Racionalidade comunicativa – a ação coordenada e interdependente requer a construção do consenso comunicativo, mas a gestão das redes implica na ação instrumental que vincula, de forma racional e eficaz, meios e afins acordados.
- Construção x Desconstrução – a dinâmica flexível das redes permite a permanente construção e desconstrução tanto de padrões de interações como dos próprios nódulos que compõem a rede.

Com o surgimento de uma sociedade inter-relacionada e sua análise posterior, o interesse se volta para as consequências organizacionais deste novo cenário, tendo as relações intraorganizacionais e interorganizacionais como de suma relevância para o sucesso organizacional, tanto público quanto privado, tornando-se foco de análise, e aumentando

significativamente o espaço dedicado aos estudos sobre redes no mundo acadêmico (MACHADO-DA-SILVA e ALBUQUERQUE, 2009).

Dessa forma, as redes poderiam funcionar como as instituições informais que se baseiam nas regras acordadas para chegar um objetivo comum, ou seja, institucionalizando um mecanismo de coordenação horizontal e reduzindo os custos de informação e transação, criando confiança e reduzindo incertezas (TEIXEIRA, 2002).

As regras devem estar presentes também no modelo organizado em redes, ainda que em menor grau e rigidez que numa estrutura hierárquica. A estabilidade das redes se deve a existência e cumprimento de determinadas regras, que podem se modificar com uma frequência maior ou menor, dependendo das necessidades dos envolvidos no sistema. Dessa forma, as regras constituem uma espécie de infraestrutura para as redes, possibilitando interações e proporcionando aos atores um contexto e uma base para suas ações. São características essenciais da rede (TEIXEIRA E OUVENEY, 2007).

Tomada como forma de estrutura organizacional, as redes representam uma alternativa às estruturas funcionais verticalizadas e hierarquizadas, ideal para condições que requeiram flexibilidade, inovação e mudança.

Dentre suas características estão: flexibilidade e dinamismo estrutural; democracia e descentralização na tomada de decisões; e alto grau de autonomia de seus membros. Segundo Baldi e Vieira (2006), quanto mais contatos mútuos estejam conectados uns com os outros em áreas diversas, mais informações eficientes serão geradas sobre a totalidade, integrando, de forma coesa, toda a organização. Conseqüentemente, haverá mais habilidade para moldar o comportamento que se deseja, gerando estruturas normativas e culturais, e, dessa forma, institucionalizando a rede dentro da organização.

A partir da ênfase no processo de integração entre os diversos entes, possibilitado por constantes inovações nos meios de informação, as distâncias entre as organizações vêm se reduzindo à “velocidade de um clique”, as transações via rede vêm levando as empresas, tanto na esfera privada como pública a se conectarem por meio de uma grande rede para conseguirem se posicionar em um mundo onde a velocidade das informações é que determina as diretrizes das organizações (D’ANJOUR *et al*, 2006).

A multiplicidade de fatores e complexidade de determinadas organizações são as principais motivações da Gestão em Redes, desafiando os envolvidos a estabelecer modalidades gerenciais capazes de viabilizar a gestão dessa nova realidade administrativa (TEIXEIRA e OVERNEY, 2007).

Redes promovem o aprendizado organizacional, na medida em que permitem o acesso, na hora certa, a uma base de conhecimento mais ampla do que é possível em uma única organização ou setor, e, com isso, permitem a promoção e disseminação de boas práticas (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

O compartilhar de informações torna-se uma ferramenta vital para a integração de redes. As barreiras para essa comunicação intensiva devem ser combatidas pelos atores envolvidos, sendo crucial para o sucesso de uma organização estrutura em redes que haja um fluxo ininterrupto de informações entre os atores envolvidos, segundo Goldsmith e Eggers (2006).

Dessa maneira, percebe-se que as redes vêm ganhando importância, não apenas dentro da sociedade, mas também nas organizações, levando tanto o setor privado quanto o setor público a utilizarem desse modelo de gestão interconectado.

Como qualquer modelo de gestão, as redes também apresentam benefícios e desafios para a organização que se propõe a utilizá-la, sendo pertinentes tanto para a área pública quanto para a privada. As principais vantagens e desvantagens estão dispostas na seção seguinte.

4.3. Vantagens e Desvantagens de um Modelo de Gestão em Redes

Uma organização que venha a se estruturar em Redes terá, assim como em qualquer modelo utilizado, pontos fortes e fracos. Isto é, existem vantagens e desvantagens em uma gestão que se baseie em uma integração forte, e tenha isso como uma de suas tônicas principais.

As vantagens trazidas pela Gestão em Redes, segundo Teixeira (2002), seriam: uma maior mobilização de recursos e diversidade de opiniões; a definição de prioridades de maneira mais democrática devido à capilaridade apresentada pelas redes, envolvendo

organizações de pequeno porte e mais próximas da origem dos problemas; a possibilidade de se criar uma presença pública sem criar uma estrutura burocrática por envolver governo e organizações não governamentais; uma maior aptidão em desenvolver uma gestão adaptativa conectada a uma realidade social volátil; e um maior compromisso e responsabilidade dos envolvidos com as metas compartilhadas e maior sustentabilidade do sistema por haver uma maior participação.

A maior especialização que a estrutura em rede proporciona, na medida em que, ao trabalhar de forma conjunta, liberam as organizações e setores envolvidos a se concentrarem em sua missão principal, e a explorarem a expertise dos melhores prestadores disponíveis, usufruindo de um *know-how* diversificado, contribuindo de forma mais incisiva e eficaz com o que sabe fazer melhor, pode também ser citada como um dos pontos positivos de se trabalhar em Redes (GOLDSMITH E EGGERS. 2006).

Ao permitir que os governos explorem uma ampla gama de alternativas envolvendo grande variedade de prestadores de serviços e produtos, as redes incentivam a experimentação, essencial ao processo de inovação. Assim, as redes são um forte incentivo às práticas inovadoras (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

Podolny e Page (2010), por outro lado, listam três principais vantagens de uma organização em rede, sendo elas:

- 1) Capacidade de aprendizagem – as redes englobam diversas fontes de conhecimento e promovem a difusão de informações num amplo universo de atores e organizações. Possibilitam maior intercâmbio de informações do que os mercados e as hierarquias, pois operam com mais estabilidade que os primeiros e não impõem barreiras de segmentação como as últimas. Seu potencial de aprendizagem é maior por dois motivos: primeiro, funcionam como canais de difusão de informações, aumentando a variedade de mecanismos de aquisição de conhecimentos; segundo, na medida em que utilizam as informações existentes para gerar novos conhecimentos, convertem-se num *locus* de inovação;
- 2) Legitimação e status – a criação de vínculos diversificados entre organizações e atores possibilita reduzir as incertezas quanto à viabilidade de novos produtos, programas ou políticas públicas. Graças à associação em rede, a legitimidade e o

status de que gozam certos atores ou organizações numa determina área podem ser transferidos a outros membros;

- 3) Benefícios econômicos – as relações de intercâmbio em rede possibilitam ganhos de escala, principalmente em termos de redução de custos e melhoria da qualidade na provisão de bens e serviços. A associação entre organizações permite a dispersão de custos não só pela divisão do valor dos novos recursos adquiridos, mas também pelo intercâmbio dos recursos já existentes.

Outras vantagens, citadas por autores diversos, seriam o menor nível de incerteza decorrente da dependência de recursos, a ampliação da autonomia, a redução de desigualdades, a criação de laços de solidariedade, entre outras. (TEIXEIRA E OUVENERY, 2007; GOLDSMITH E EGGERS, 2006; PODOLNY E PAGE, 2010).

O relatório da União Europeia aponta uma série de vantagens da organização em redes, como a ampliação dos espaços formais e informais de interação e a possibilidade da geração de complementaridades de recursos e habilidades, o que não ocorreria com uma estrutura hierárquica rígida. As redes constroem e reafirmam relações de confiança e a busca de objetivos coletivamente definidos em meio à produção de benefícios comuns (EUROPEAN UNION, 2001).

Neste documento Europeu também são listados outros benefícios de uma abordagem em redes, como: a criação de processos decisórios caracterizados por maior nível de democratização, uma vez que operam por meio da produção de consenso entre os participantes, sendo a circulação de informações o recurso estratégico das decisões; rápido acesso a fontes de informações seguras, além de mais eficientes em situações de incertezas ou alta complexidade; podem lidar melhor com possíveis falhas nos centros de gestão, pois há uma diversidade de conexões que possibilita a substituição de funções; relações de complementaridade entre os seus membros, diversificando e democratizando os processos de ação; os membros são beneficiados pela diversidade nela presente, a qual é propícia a inovações a partir de propostas ou ideias individuais; são ambientes favoráveis à manifestação da pluralidade de valores e interesses, e, portanto, de uma cidadania plural; e, por fim, as redes têm grande versatilidade em termos de aproveitamento de atores e recursos, uma vez que seu papel e importância variam de acordo com os objetivos fixados, podendo haver realocações no caso de mudanças de objetivos (EUROPEAN UNIO, 2001).

A flexibilização possibilitada por esse modelo de organização também pode ser listada como uma de suas vantagens, uma vez que permite um aumento da velocidade de resposta da organização, além de tornar o fluxo informacional mais rápido. O modelo rígido das burocracias tende, quase que inevitavelmente, a reagir de forma lenta a novas situações, e a tornar moroso o processo de comunicação. A hierarquia inflexível dificulta uma mobilização rápida e mudanças de direção quando as circunstâncias o justificam (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

Assim, os diversos estudos demonstram não só as vantagens operacionais das redes para responder aos desafios presentes no atual contexto da administração pública e privada, mas também o seu potencial como forma de coordenação social e política capaz de propiciar uma gestão com maior eficácia e eficiência, respeitando e mantendo os princípios democráticos e de construção de uma cidadania plural (TEIXEIRA E OUVENEY, 2007).

No entanto, além das vantagens, existem também algumas limitações no modelo em redes. Na visão de Teixeira (2002), estas limitações seriam: lentidão exacerbada para gerar consensos, devido ao envolvimento dos numerosos participantes no processo de decisão; responsabilidades diluídas que podem gerar metas compartilhadas sem garantia no cumprimento dos objetivos; a dinâmica flexível pode terminar afastando os participantes dos objetivos iniciais ou comprometer a ação da rede pela deserção de alguns atores; a possibilidade de provocar a marginalização de grupos, instituições, pessoas e mesmo regiões, devido a não explicitação de critérios universais para participação na rede; além de problemas na gestão das redes, devido principalmente às dificuldades de controle e coordenação das interdependências.

Outras dificuldades envolvidas são a inexistência de uma unidade central para estabelecer os processos de controle das atividades, ou seja, os gestores precisam influenciar e motivar os membros da rede sem, muitas vezes, dispor de autoridade formal para tal. Isso representa um desafio considerável em um ambiente como o setor público, no qual a hierarquia, e o respeito a ela, é um de seus pilares fundamentais (TEIXEIRA E OUVENEY, 2007).

Medir e rastrear o desempenho dentro de uma rede complexa pode também representar um grande desafio para os gestores públicos. Ademais, a rede pode precisar de um longo tempo para alcançar seus resultados. Dessa forma, os membros das organizações podem se

desmotivar, ou até mesmo abandonar esse modelo estrutural, devido à dificuldade de se aferir resultados concretos e provenientes da atuação conjunta (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

Teixeira e Ouverney (2007) listam algumas dificuldades centrais, como: a variedade de atores na rede implica a existência de amplas assimetrias de poder e diferentes capacidades de influenciar o resultado das políticas; a inserção de cada ator na rede varia em termos do seu comprometimento com objetivos; as redes são arranjos, em regra, voluntários, cuja autonomia reduz o poder de definir responsabilidades quanto ao desempenho; pode ser difícil estabelecer parâmetros comuns de avaliação e *accountability*, devida a existência de diferentes culturas e dinâmicas gerenciais; certos vínculos dentro da rede são apenas temporários, necessitando de mecanismos especiais de monitoramento e avaliação; a natureza dinâmica da composição da rede implica frequente entrada e saída de atores e organizações, prejudicando as avaliações e responsabilizações; as redes são organizações desenvolvidas para dar solução a problemas complexos, e estas, por sua natureza impõem limites à definição de prazos e expectativas com relação a metas.

A multiplicidade de atores pode dificultar uma congruência de metas, e isso significa não apenas uma coerência nos processos, mas também nos resultados. Quando envolve o setor público atuando junto com o setor privado essa dificuldade torna-se ainda mais evidente, uma vez que pode haver metas diferentes, como a obtenção do lucro, por parte das empresas privadas, e o bem comum, por parte da organização estatal. As missões e critérios de aceitação do serviço prestado devem estar bem claros e coerentes, o que nem sempre é uma tarefa fácil (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

Um modelo que traz uma estrutura atípica e inovadora para as organizações certamente irá trazer consigo uma série de vantagens e dificuldades, como evidenciadas acima. A aplicação da gestão em redes no setor público tem algumas especificidades, que são tratadas na próxima seção.

4.4. Redes no Setor Público

Em uma era informacional onde o termo velocidade é uma expressão que significa um considerável aumento de custos para qualquer tipo de organização, a sociedade vem se articulando e se conscientizando do papel do Estado. E este, para atender a essas novas

demandas sociais, vem buscando novas técnicas gerenciais nas quais a formação do planejamento estratégico, já englobando uma noção de um Estado em Redes, vem sendo utilizada em larga escala pelos gestores de órgãos públicos (D'ANJOUR *et al*, 2006).

Nesse contexto, as organizações públicas passam a investir em novas técnicas e sistemas para dar suporte as suas novas demandas. A adoção de diversas medidas para que o Estado se torne mais integrado e interconectado, para que a gestão pública seja otimizada e mais eficiente, começa a ser um importante instrumento para aperfeiçoamento da administração pública, na busca por resultados mais eficientes.

Esta integração de serviços em redes interligadas digitalmente é uma tendência mundial relativamente nova, iniciada após a criação da internet. Esta maneira de estabelecer contatos e de transmitir dados de forma ágil e informal transformou as bases relacionais da sociedade, causando mudanças profundas na sua relação com o Estado, proporcionando a difusão de necessidades e de uma gama de demandas cada vez mais globalizada, forçando o Estado a se adequar para atendê-las conforme as expectativas sociais, gerando uma nova concepção deste, fazendo surgir então o Estado Rede.

Além da alteração na forma de organização, os Estados têm enfrentado o desafio relacionado à disseminação da informação de toda e qualquer espécie em virtude da revolução tecnológica. O motor destas vertiginosas transformações são as relações entre redes interligadas. Este propulsor de mudanças de toda ordem, como as sociais, econômicas, políticas e industriais, alterou profundamente as bases de organização mundial, gerando o que Castells (1998, p. 11) denomina Estado rede:

Surge então um novo tipo de Estado, que supera o estado nação mas não o elimina, apenas o redefine. O Estado denominado estado rede é caracterizado por compartilhar autoridade (ou seja, a capacidade institucional de impor decisões) com uma rede de instituições. [...] Assim, o estado nação, se articula cotidianamente com instituições supra nacionais de variados tipos em variados ambientes para tomada de decisões[...] (CASTELLS 1998, p. 11).

Esta noção de Estado-rede apresenta-se como uma redefinição do conceito de Estado-nação; enquanto neste um centro soberano está plenamente caracterizado, naquele a ideia principal é a de difusão deste poder central para poder de redes, o que se daria através da articulação ou do compartilhamento de autoridade com uma série de outras instituições através de nós e de relações intermodais não raro assimétricas (MARTELLI, 2002).

Partilhando dessa visão, D'Anjour *et al* (2006) sugere que os governos vêm, a cada dia, se posicionando mais como uma empresa, na forma de administrar, prezando pela seriedade dos seus serviços, bem como um rígido controle dos seus gastos, objetivando qualquer tipo de desperdício do recurso público. Assim, neste cenário de turbulências e mudanças, no qual as organizações privadas passam a se interconectar e interligar, interna e externamente, as organizações públicas também buscam alinhar suas estratégias em direção a esses novos parâmetros, em busca de um Estado que se adeque a esse paradigma de uma Sociedade em Rede.

A partir do final do século XX e no início do século XXI, os desafios da administração pública das democracias contemporâneas no Ocidente se intensificaram de uma forma notável, gerando a necessidade de uma reformulação dos processos de inserção do Estado nas esferas pública e privada, redefinindo as relações e a dinâmica de intercâmbio de recursos entre o Estado, a sociedade e o mercado. Essas transformações trazem à tona novas questões e impasses nas ações estatais nos campos, social, econômico e político, conferindo um destaque ainda maior à problemática da eficácia e eficiência do Estado, evidenciando a necessidade de uma reformulação no modelo gerencial dos governos (TEIXEIRA E OUVÉRY, 2007).

Assim, o modelo burocrático hierárquico, que funcionou de forma satisfatória para os governos durante quase todo o século XX, viu-se incapaz de responder a sociedades complexas, e aos novos desafios do século XXI. Os meios de enfrentá-los são mais numerosos e complexos do que nunca, e os problemas se tornaram tanto mais globais quanto mais locais, à medida que o poder se dispersa e os limites (quando existem) tornam-se mais fluidos. Logo, percebe-se nos desafios uma abrangência superior e sem precedentes, potencializada por um mundo interligado, ao mesmo tempo em que se acentuam as especificidades de cada nicho, região, e população, devido ao seu desenvolvimento. Soluções uniformes dão lugar a abordagens customizadas, considerando os intrincados problemas colocados por populações diversas passaram a desafiar cada vez mais as soluções simplistas (GOLDSMITH e EGGERS, 2006).

Nas palavras de Goldsmith e Eggers (2006):

O modelo tradicional e hierárquico de governo simplesmente não atende as demandas desses tempos complexos e em rápida transformação. Sistemas burocráticos rígidos, que operam com procedimentos de comando e controle, restrições de trabalho rigorosas, bem como culturas e modelos operacionais introvertidos são inadequados para abordar problemas que, muitas vezes,

transcendem os limites organizacionais (GOLDSMITH E EGGERS, 2006, p.22).

Em respostas a esses desafios, tem lugar uma série de transformações nas mais diversas dimensões da atuação do Estado, incluindo reformulações nos arranjos de provisão de bens públicos, nos sistemas de proteção social, regulação econômica, nos paradigmas de gestão governamental e na cultura organizacional subjacente. Há também mudanças nos modelos de concepção e coordenação do ciclo de políticas públicas, nas estratégias de condução do processo decisório, nas relações entre as esferas governamentais, nas formas de intermediação de interesses e nos mecanismos de mobilização do apoio política necessário ao exercício da governança democrática num ambiente de crescente interdependência. Diante dessa necessidade de agir, grande parte dos governos, e também outras organizações mais diversas, buscam uma maior conexão interna e externa, optando, muitas vezes, por uma organização em redes (TEIXEIRA E OUVENEY, 2007).

As reformas governamentais realizadas nos últimos 50 anos atuaram intensamente no sentido de profissionalizar, por assim dizer, o trabalho e gerenciar a informação de forma rígida. Uma governança conjunta, organizada em redes, exige dos servidores novas capacidades e talentos, mas possibilita aos governos uma maior responsividade aos problemas atuais e maior adequação com uma realidade muito mais interligada, conectada (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

Assim, as redes têm sido vistas como a solução adequada para administrar políticas e projetos onde os recursos são escassos, os problemas são complexos, existem múltiplos atores envolvidos, interagem mais de um departamento ou organização, justificando sua adesão por diversos gestores.

Sem embargos, Prahalad (2004) embasa esse pensamento afirmando que qualquer organização que queira sobreviver, nesse contexto de incerteza, necessita estar inserida no seu ambiente externo de uma forma colaborativa, em um processo que permita aos gerentes utilizar-se mais da criatividade para poder ser mais eficientes em suas ações. Dessa forma, a adoção de uma gestão em redes seria uma inovação essencial para que qualquer organização, público ou privada, tenha sucesso atualmente. Além de configurarem uma inovação, as redes propiciam a capacidade de inovar das organizações.

Redes, de acordo com Goldsmith e Eggers (2006), podem servir a uma ampla gama de propósitos improvisados, tais como a criação de um mercado de novas ideias dentro de uma

burocracia ou a promoção de cooperação entre colegas de trabalho. Os esforços empregados em alcançar os fins públicos de maneira conjunta têm como objetivo final a produção do máximo possível em termos de valor público, que seja maior do que a soma do que cada ator solitário poderia realizar sem colaboração.

Estudos sobre as redes em administração pública, independentemente da perspectiva adotada, veem a emergência delas como um fenômeno estrutural, na medida em que se desenvolvem graças à percepção que têm os múltiplos atores de sua dependência em relação aos demais. Portanto, concebem a coesão como um elemento estrutural que reflete a composição dos arranjos de recursos subjacentes às redes, coesão essa cada vez mais exigida em uma sociedade que se organiza de uma forma cada vez mais interligada (TEIXEIRA E OUVENEY, 2007).

A governança em rede representa a convergência de quatro principais fontes de influência, que estão alterando o setor público em todo o mundo (GOLDSMITH E EGGERS, 2006):

- Governo como terceira parte: o aumento, já de várias décadas, do uso de empresas privadas e organizações sem fins lucrativos – em oposição ao uso de servidores do governo – na prestação de serviços e cumprimento de metas políticas;
- Governo coordenado: a crescente tendência de agências governamentais múltiplas, muitas vezes até mesmo em múltiplos níveis de governo, de unirem-se na prestação de serviços integrados;
- Revolução digital: os recentes avanços tecnológicos, que permitem às organizações colaborar, em tempo real, com parceiros externos, de formas anteriormente impossíveis;
- Demanda do consumidor: crescente demanda dos cidadãos por maior controle sobre suas próprias vidas e por mais opções e variedade de serviços governamentais. Exige-se equiparação a tecnologia de prestação de serviços customizados que foi semeada no setor privado.

Governar em rede seria, portanto, uma síntese dessas quatro tendências, combinando o alto nível de colaboração público-privada, característico de um governo como terceira parte, com as sólidas capacidades de gestão em rede de um governo coordenado, aliadas ao uso de tecnologia para conectar a rede e oferecer aos cidadãos mais possibilidades em termos de opções de prestação de serviços (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

A globalização, por sua vez, apresenta-se como um elemento de grande influencia nas sociedades policêntricas, visto que elas expandem e ultrapassam as fronteiras tradicionalmente fincadas, redimensionando os territórios e influências da ação. Esse caráter transacional é capaz de, ao mesmo tempo, favorecer o encontro e revelar antagonismos. A pressão externa, ampliada pela globalização, atinge também aos governos, que buscam através dos mesmos mecanismos que o levam a encarar novos desafios, quais sejam a interligação e superação de distâncias, para se organizar de uma maneira mais eficiente e a adaptada a esse contexto (TEIXEIRA E OUVERNEY, 2007).

Marini e Martins (2004) discutem o conceito de governo matricial, em que um modelo de governança social é baseado em redes. O foco do modelo de governo matricial é o alcance de resultados de desenvolvimento, através da identificação e da gestão de pontos nodais entre programas e organizações necessárias a sua implementação. O governo matricial, enquanto governo em rede, se caracteriza por arranjos entre diferentes organizações para solucionar questões que não podem ser solucionadas somente por uma delas, atuando sozinha.

Nas palavras de Teixeira e Ouverney (2007, p.10) “as transformações pelas quais passaram o Estado e a sociedade, devido ao processo de modernização, se traduziram na crescente diferenciação do tecido social, o que gerou novas necessidades em relação ao processo de coordenação social [...]”.

A proliferação das redes de gestão, dessa forma, seria explicada por uma multiplicidade de fatores que incidem, simultaneamente, conformando uma nova realidade administrativa. A globalização pode ser apontada como um dos principais catalisadores desse processo, alterando os processos produtivos e administrativos em direção à maior flexibilização, integração e interdependência (TEIXEIRA, 2002).

Ainda nessa vertente ideológica, percebe-se que as transformações recentes no papel do estado e em suas relações com a sociedade impõem novos modelos de gestão que comportem a interação de estruturas mais descentralizadas, e modalidades inovadoras de

parceiras entre entes estatais e outras organizações, assim como uma maior integração interna da própria máquina pública e seus diversos departamentos.

Teixeira (2002) aponta como justificativa principal:

A existência de redes é fruto de outro tipo de fatores identificados com a complexificação dos processos administrativos em um meio ambiente cuja dinâmica impossibilita qualquer ator isolado de controlar os processos e a velocidade das mudanças (TEIXEIRA, 2002, p.1).

No que se referem a uma excessiva fragmentação do Estado, falhas de coerência recorrentes (políticas e programas que não convergem com objetivos comuns), coordenação (dificuldades de articular e convergir ações) e consistência (ações que se anulam reciprocamente) têm tornado a fragmentação uma condição crítica contra a qual é necessária uma atuação integradora, no sentido de se estabelecer uma liderança estratégica e estruturas, processos e grupos de pessoas integradores. Pretende, nesse sentido, que um Estado em Redes seja uma plataforma integradora entre estratégias e entre estas e ações implementadoras (MARINI E MARTINS, 2004).

O Quadro 3 evidencia três diferentes modelos de governança que podem ser adotados pelos governos – mercados, hierarquias e redes, e suas principais diferenças metodológicas.

QUADRO 3 – Modelos de Governança

| | Mercados | Hierarquias | Redes |
|------------------------------------|--|------------------------------------|--|
| Bases normativas | Contratos — direitos de propriedade | Relações de ocupação | Mútuo fortalecimento |
| Meios de comunicação | Preços | Rotinas | Relacionais |
| Métodos de resolução de conflitos | Disputas judiciais — recurso a tribunais | Sanção administrativa — supervisão | Normas de reciprocidade — <i>reputational concerns</i> |
| Grau de flexibilidade | Alto | Baixo | Médio |
| Nível de confiança entre as partes | Baixo | Médio | Alto |
| Ambiente | Precisão e/ou desconfiança | Formal, burocrático | <i>Open-ended</i> , benefícios mútuos |
| Preferência ou escolhas dos atores | Independente | Dependente | Interdependente |

Fonte: GOLDSMITH e EGGERS, 2006, p. 66

Na gestão governamental, as redes são vistas como um tópico oriundo da junção das disciplinas de política e administração, ou ainda como um modelo estratégico de gestão de políticas, ou, por fim, como um novo modelo de governança que envolve os níveis local e global. Seja qual visão for adotada, a ideia central permanece, na qual se entende as redes como um conjunto de relações relativamente estáveis, de natureza não-hierárquica e independente, que vinculam uma variedade de atores que compartilham interesses comuns em relação a uma política e que trocam entre si recursos para perseguir esses interesses comuns, admitindo, dessa forma, que a cooperação é a melhor maneira de alcançar as metas comuns (TEIXEIRA E OUVENEY, 2007).

As redes podem se mover tanto horizontalmente quanto verticalmente, para maximizar o seu potencial. Elas não apenas envolvem serviços de vários setores, mas também empregam conceitos de descentralização, que envolvem as unidades de governos e os programas mais próximos aos clientes. Para serem efetivas, as redes demandam uma mudança fundamental na abordagem de todo o governo. Líderes e dirigentes com autoridade, motivação e visão para avaliar suas situações e remodelar o marco conceitual de seus órgãos e agências terão de mostrar o caminho e guiar essa mudança organizacional (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

Ainda segundo Goldsmith e Eggers (2006), as redes governamentais seriam estruturas de interdependência, envolvendo múltiplas organizações ou partes delas, onde cada unidade não se acha unicamente subordinada formalmente às outras em algum arranjo hierárquico maior, não importando se estão ou não vinculadas, bastando haver uma estrutura de cooperação bem definida.

Com a ascensão de um modelo de gerenciamento por redes dentro do setor público, cria-se a discussão acerca do modelo ideal que deveria ser adotado pelos governos. O Quadro 4 explicita os fatores que favorecem tanto um modelo por redes, quando um modelo burocrático.

QUADRO 4 – Modelo em Rede x Modelo Hierárquico

| <i>Fatores que favorecem o modelo em rede</i> | <i>Fatores que favorecem o modelo hierárquico</i> |
|--|---|
| Necessidade de flexibilidade | Preferência pela estabilidade |
| Necessidade de respostas diferenciadas para clientes | Necessidade de respostas uniformes, baseadas em regras |
| Necessidade de diversas habilidades | Necessidade de apenas uma única habilidade profissional |
| Muitos atores privados potenciais disponíveis | O governo é o fornecedor predominante |
| Clareza em termos de resultados ou produtos desejados | O resultado é ambíguo |
| Setor privado preenche as lacunas de habilidades | O governo tem a experiência necessária |
| Essencial alavancar recursos privados | Capacidade externa não é importante |
| Os parceiros têm maior alcance ou credibilidade | O governo tem experiência com cidadãos nessa área |
| Serviços múltiplos atingem o mesmo cliente | O serviço é relativamente independente |
| Terceiros podem prestar o serviço ou alcançar a meta a um custo menor do que o governo | É mais econômico prestar o serviço internamente |
| Tecnologia em rápida mudança | O serviço não é afetado por mudanças de tecnologia |
| Múltiplos níveis de governo prestam o serviço | Um único nível do governo presta o serviço |
| Múltiplas agências utilizam ou necessitam de funções similares | Uma mesma agência utiliza ou necessita de funções semelhantes |

Fonte: GOLDSMITH e EGGERS, 2006, p. 74.

A tarefa de um gerente de governo, em um modelo burocrático comum, costumava ser relativamente direta e clara: gerenciar um programa ou um serviço. A gestão em redes implica numa série de novas funções e atribuições, como usar de artimanhas políticas, negociar com diversos atores, internos ou externos ao governo, além do planejamento, orçamento, gestão de pessoas e outras atividades comuns de um gerente (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

Exige-se também, segundo Goldsmith e Eggers (2006), a proficiência em inúmeras outras tarefas, como acionar, organizar, estabilizar, integrar e gerenciar uma rede. Para fazê-

lo, os gestores de redes precisam possuir pelos menos algum nível de aptidão para negociação, mediação, análise de risco, construção de confiança, colaboração e gestão de projetos. Também precisam de uma capacidade e inclinação para trabalhar além das fronteiras setoriais e sabedoria para superar todos novos desafios do governo em rede.

Torna-se, dessa forma, fator fundamental para o bom desempenho de uma organização em redes o papel do gerente, isto é, quem tem a responsabilidade do controle e administração de uma gestão em redes exerce uma função essencial. O gestor, nesse modelo organizacional, deve buscar instrumentos que lhe permitam conduzir pesquisas regulares sobre alianças que possui e identificar pontos de coordenação do conjunto de atores. Duas habilidades são exigidas como imprescindíveis para esse gerenciamento, de forma a garantir o comportamento mobilizador da liderança das redes, sendo elas: a habilidade de somar forças e a habilidade de alcançar metas comuns (MANDEL, 1997).

A confiança é a pedra fundamental da colaboração, como afirmam Goldsmith e Eggers (2006). Sem ela, as pessoas não irão colaborar ou trocar conhecimento, e a estrutura em redes que se pretende implantar estará fadada ao fracasso. Caberá ao gerente, e também a todos os atores envolvidos, saber lidar com diferenças culturais, estruturais, de recursos humanos e financeiros, históricas e processuais. Esse alinhamento é crucial para o seu sucesso.

O estabelecimento de relações de confiança e de reciprocidade dos membros de uma rede depende também da qualidade da informação compartilhada. Ambientes cooperativos decorrem, no aspecto da gestão da informação, de construção de significados comuns a partir das informações existentes, a fim de criar um entendimento comum da realidade (SILVEIRA, 2005).

A complexidade das estruturas em redes requer estratégias específicas e inovadoras em sua gestão. As estruturas interligam o Estado, internamente e externamente, mediante diversos vínculos (formais e informais), e alteram as relações clássicas de gestão e de inserção dos atores sociais no processo de produção de políticas públicas (TEIXEIRA E OUVENEY, 2007).

A gestão estratégica da rede torna-se então uma questão crucial. E o grande desafio em relação à acomodação de interesses dos atores passa a ser o estabelecimento de um objetivo maior comum, que se torne um valor compartilhado, o que evitaria o comportamento individual unicamente com fins a maximizar interesses particulares, sem maior importância

aos demais interesses em jogo. O desenvolvimento de um objetivo comum só é possível se houver arenas de barganha, em que os posicionamentos possam ser discutidos e negociados (TEIXEIRA, 2002).

Segundo Mandel (1997), a rede pode ser tanto coordenada por uma autoridade imposta verticalmente, sendo este o seu responsável legal, como articulada horizontalmente, por um ator designado, que não se sobrepõe aos demais membros.

É preciso, dessa forma, que ocorra o alinhamento entre os órgãos participantes da rede e o alinhamento interno, dentro de cada órgão, para que a proposta matricial funcione. Os autores Marini e Martins (2004) analisam esse alinhamento em torno da implementação de um determinado programa. O alinhamento horizontal representa definir arranjos de coordenação, plano de implantação e o papel de cada organização envolvida. Já o alinhamento vertical se caracteriza pela adequação da própria organização aos programas que gerencia ou que participa de alguma maneira. As metas organizacionais e o arranjo institucional devem estar compatíveis com as metas dos programas de gestão compartilhada.

No mesmo raciocínio, mostra-se essencial que os líderes das organizações interajam em uma estrutura de governança efetiva, que aumente o ponto de contato entre os atores, crescendo as relações de confiança mútua e de comunicação. O sucesso dependerá da rápida identificação e solução de quaisquer pontos de atrito (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

Os clientes, no caso do setor público, os cidadãos, não diferem quem presta o serviço público – o Estado é visto como único agente, independentemente de se constituir em uma organização em redes ou num modelo hierárquico comum. Justamente por isso torna-se fundamental que haja o compartilhamento de informações relevantes sobre os seus clientes, para possibilitar que os gerentes coordenem suas atividades. Deve ser construída, portanto, uma visão única do cliente/cidadão. Para tanto, são necessários sistemas integrados, que possibilitem essa comunicação instantânea, proporcionando um serviço mais eficiente, uma vez que ele estará amparado de uma gama maior de informações sobre o seu público-alvo (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

Conclui-se, assim que o estudo das redes não é, exatamente, uma novidade no contexto organizacional. A grande novidade é que os governos passaram a se ver obrigados a trabalhar fortemente ancorado nesse conceito, devido às mudanças significativas na sociedade, movimento intensificado no século XXI. As situações que os cidadãos e seus

representantes eleitos enfrentam hoje são demasiado complexas para soluções do tipo tamanho único, buscando ações individualizadas que são incapazes de resolver situações mais complexas (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

Nesse contexto, busca-se uma integração tanto interna quanto externa para as organizações públicas. A ligação externa diz respeito a uma interação com entidades fora do governo, entes privados, que atuam de forma conjunta com o setor público. A integração interna, por sua vez, remete a ideia de um trabalho unificado, coeso, padronizado e conectado dentro do próprio setor público, e é disso que trata a seção seguinte.

4.5 Redes Intersetoriais no Governo

A ideia de uma gestão em redes no Estado abarca, em regra, uma interconexão entre os entes dentro e fora do governo, na medida em que ganham ênfase as ações executadas sob a lógica da integração, passando-se a fazer referência aos sistemas e não mais apenas a órgãos apartados entre si, tanto no âmbito externo ao Estado quanto no interno, promovendo uma gerência integrada das políticas e dos serviços públicos.

Na maior parte das vezes, é dada uma maior atenção para as atuações do setor público em parceria com o setor privado, deixando de lado a importância de haver também uma coerência intragovernamental, que se traduza em um governo mais unificado, coeso, comunicativo internamente, que compartilhe entre os seus departamentos todos os recursos e informações disponíveis em tempo real.

A terceirização, sozinha, não pode curar os problemas do governo hierárquico. Quando uma burocracia governamental com foco limitado, autocentrado concede um serviço a uma empresa privada, os cidadãos ainda recebem-no por meio de um canal estreito e isolado. E ter que lidar com várias contratadas não é, necessariamente, uma melhora significativa em relação a ter de interagir com outros órgãos governamentais (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

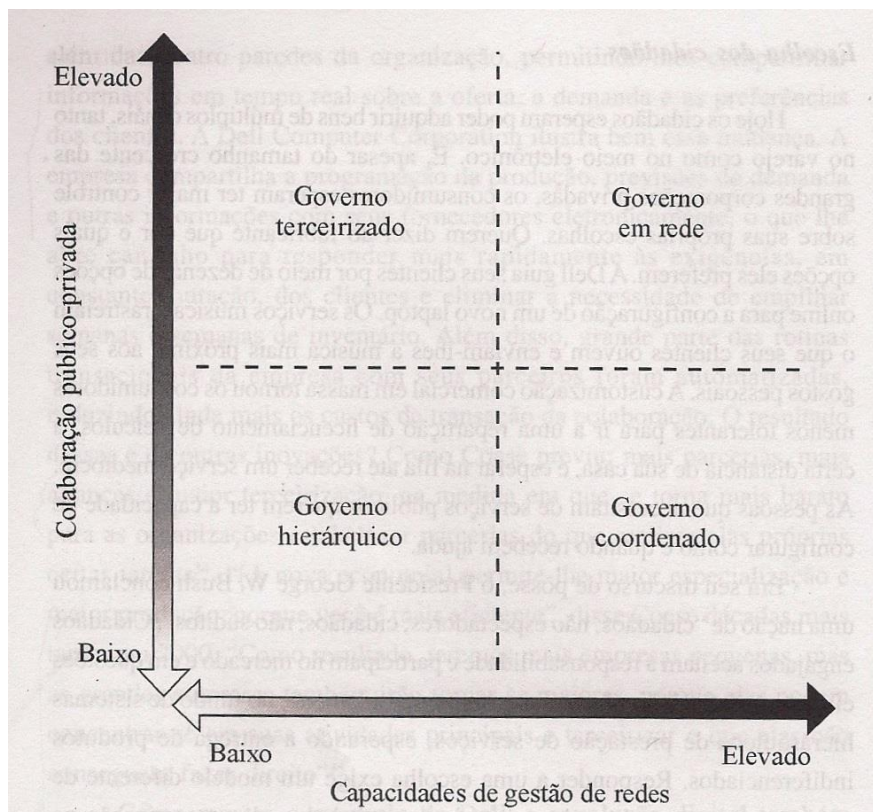
Tal situação evidenciou a necessidade de uma maior coerência interna, tendência que está impulsionando o crescimento do governo em rede: a união de vários níveis e órgãos de governo para prestar serviços mais integrados. Essa reforma consiste no desmantelamento de uma hierarquia excessiva entre os entes estatais, e sua distância, muitas vezes organizadas

como “gavetas completamente desconexas”. Dessa forma, permite-se que haja um maior compartilhamento de informações e uma melhor coordenação de seus esforços. O sucesso nessa área é essencial para melhorar grande parte do que o governo faz hoje, desde questões relativas à educação quanto a problemas com a segurança (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

Esses esforços de coordenação são essências para um governo mais efetivo, que seja capaz de dar respostas e corresponder com bons resultados para a sociedade. A distância interna no governo passou a ser identificada como um problema sério, como um grande empecilho para o bom funcionamento do Estado, entendido como uma grande organização, envolvendo vários entes públicos, que muitas vezes não conversavam.

A Figura 3 representa em suas ordenadas o grau de colaboração público-privada, que mostra o quanto o governo se interage e trabalha de forma conjunta com o setor privado, e a capacidade de gestão em redes, que evidenciaria o grau de coesão interno da organização pública. Para que seja alcançado o Estado em Redes, deve-se haver um elevado grau nos dois aspectos.

FIGURA 3 – Governo em Rede



Fonte: Goldsmith e Eggers, 2006, p. 36.

Os problemas vivenciados pela sociedade, principalmente os mais atuais, que levam em conta uma diversidade cada vez maior de fatores, têm sido caracterizados como complexos. Tal característica vem chamando a atenção da academia e de outros atores de administração pública brasileira. Nesse contexto, o tratamento setorializado dos problemas públicos é objeto de crítica. Esta crítica se refere principalmente ao fato de que esses problemas são considerados de acordo com a especialização dos profissionais responsáveis pelo serviço sem envolvimento de outros setores. Em consequência a intervenção na realidade tende a ser insatisfatória seja em termos da capacidade de resolução seja em termos dos gastos incorridos (MELO E CKAGNAZAROFF, 2005).

Ainda segundo Melo e Ckagnazaroff (2005), uma alternativa de ação que vem sendo utilizada é a ideia de intersetorialidade. Essa ideia provém de uma discussão que ocorre nas ciências sobre interdisciplinaridade e transdisciplinaridade. No que se refere à primeira, implica em uma integração entre diferentes disciplinas, na qual uma dessas disciplinas é considerada mais importante para o tema – ou problema – que as outras. Já a transdisciplinaridade, comportaria além dos aspectos da intersetorialidade, a criação de um novo campo de estudo. A intersetorialidade poderia ser definida como uma forma de articulação de saberes e experiências com vistas ao planejamento, para a realização e avaliação de políticas, programas e projetos, com o objetivo de alcançar resultados sinérgicos em situações complexas.

O setor seria compreendido como um conjunto de papéis sociais estruturados em torno de uma lógica vertical e autônoma de reprodução. A estruturação dos setores segue frequentemente, portanto, uma lógica profissional (papéis sociais), agrupando os atores de um dado campo de atividade, suas ideias e suas práticas. Embora um setor seja a reunião de uma lógica profissional e de um domínio de ideias, isso não significa que haja uma hegemonia consensual quanto a um referencial e a uma única orientação. Pelo contrário, no exercício das atividades de cada setor há sempre presente um jogo marcado por conflitos e discussões em torno das ideias e estratégias que integram essa lógica setorial (MARQUES, 2000).

Ainda segundo o Marques (2000), devemos considerar as fronteiras explicitadas pela categoria “setor” que distinguem os campos de atividades por especialidades, no entanto essas fronteiras podem ser tênues e se sobreporem na medida em que o foco das políticas públicas e ações governamentais não se circunscrevam mais dentro destes limites. Este é o caso das

políticas criadas com base em temáticas, como: políticas de combate à pobreza, voltadas para mulheres, jovens, diversidade étnica, entre outras.

O modelo tradicional pelo qual as políticas públicas são gerenciadas reflete o modelo burocrático de gestão governamental. O que se tem são políticas públicas básicas (educação, saúde, assistência social, cultura, habitação,...) que são implementadas de forma setorial. Para isso, cada área conta com instituições e serviços próprios e isolados. Consequentemente, tal forma de gestão acaba gerando a fragmentação no tratamento das demandas sociais, paralelismo de ações, centralização de decisões, recursos e informações, divergências de objetivos e funções de cada área, além do fortalecimento de poderes políticos e hierarquias, em detrimento do cidadão. Tais estruturas dificultam a prática de direitos e o controle social, já que os problemas vivenciados pelos cidadãos contam com diversas causas, o que os impede de cobrar mudanças de um único setor. O aparato governamental é, também, sujeito a loteamento político-partidário e de grupos de interesses, em todos os níveis de governo e a cada governo, quando todas as estruturas são novamente loteadas para os partidos e grupos de apoio (INOJOSA, 2001).

A estrutura governamental, nesse contexto, possui um caráter competitivo, no lugar de cooperativo, em ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Esta lógica de competição reflete, inclusive, a disputa entre os grupos de interesses, como ocorre na hora de dividir o orçamento. No entanto, este tipo de atuação, não tem nada a ver com a necessidade das pessoas, que com suas demandas diferentes, precisam de condições integradas de desenvolvimento social, de condições ambientais e de infra-estrutura. Este modelo burocrático de gestão governamental impede que os problemas vivenciados pelo cidadão sejam abordados de forma intersetorial (INOJOSA, 1999).

A ideia de intersetorialidade surge, então, como uma forma de gestão das unidades descentralizadas. Estas devem trabalhar articuladas e integradas, de forma a atender às demandas e aos problemas em sua totalidade, com uma ação sinérgica entre vários departamentos responsáveis pelos serviços prestados pelo governo (MELO E CKAGNAZAROFF, 2005).

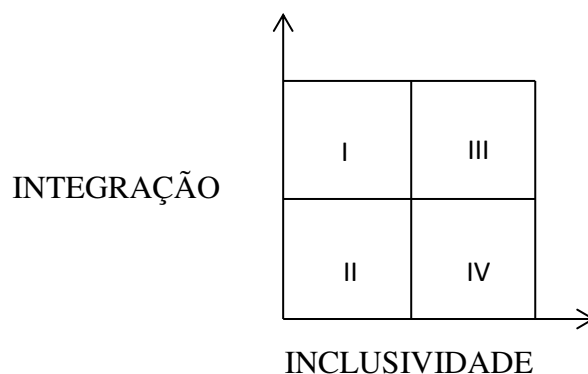
Para Serra (2004), a transversalidade, isto é, a gestão de uma estrutura que busca se organizar de uma forma intersetorial, confere um foco à organização, dirigindo a atenção para aspectos e temas considerados centrais e permitem intensificar a atuação sobre eles.

Entre as atividades desse gestor da transversalidade estão a produção, análise e difusão da informação; o desenho e formulação de objetivos estratégicos e o desenvolvimento de políticas e metodologias de trabalho e a estruturação e gestão de redes relacionais internas e externas de tipo multilateral (Serra, 2004).

As organizações devem contar também com apoio administrativo, técnico, financeiro e político para implementação de seus projetos. Além disso, a constituição de espaços participativos, engendrados pela noção de rede, coloca em cena não só a possibilidade do consenso como também do dissenso, respeitando a diversidade dos atores sociais, o que supõe que os atores aprendam a suportar conflitos, não no sentido de tolerar, mas de sustentar e aceitar soluções provisórias. Ao Estado caberia, então, conferir unidade aos esforços, a fim de compor uma rede de serviços e cooperação, rompendo com a prática das ajudas parciais e fragmentadas, caminhando para direitos a serem assegurados de forma integral e com padrões de qualidade (INOJOSA, 2001).

A lógica intersetorial surge, dessa forma, como forma de dinamizar a relação do governo com o cidadão, considerando as demandas em sua totalidade e buscando resultados que promovam o desenvolvimento social e a inclusão de grupos discriminados na sociedade.

Segundo Santos (2011), um modelo ideal para a intersetorialidade seria:



LEGENDA

I – GESTÃO INTERSETORIAL COOPERATIVA;

II – GESTÃO FECHADA;

III – GESTÃO INTERSETORIAL PLENA;

IV – GESTÃO INTERSETORIAL INCLUSIVA.

Para detalhar mais os níveis do gráfico, a autora delimita mecanismos específicos que aumentam ou diminuem as possibilidades de uma gestão ser mais ou menos cooperativa, e mais ou menos inclusiva. Os fatores considerados foram:

Integração

- Espaços institucionalizados de negociação e decisão entre os atores envolvidos (como reuniões periódicas, fóruns e conferências);
- Mecanismos de comunicação informal entre os setores;
- Integração nos Sistemas de Informação dos setores envolvidos;
- Comitês e/ou equipe intersetoriais permanentes;
- Planejamento conjunto das ações intersetoriais criando uma agenda comum;
- Responsabilidades e metas compartilhadas;
- Conhecimento das normativas que orientem a ação conjunta e integrada proposta pelo programa, por parte dos atores envolvidos;
- Organização territorial e/ou por temática, não setorial de atendimento;
- Horizontalização das relações;
- Periodicidade no contato entre os atores dos diferentes setores;
- Atuação do núcleo de coordenação frente a problemas encontrados pelos setores na implementação do Programa.

Inclusividade

- Descentralização dos processos e atividades;
- Possibilidade de participar do planejamento do programa;
- Possibilidade de fazer parte do conselho do Programa;
- Fontes alternativas de informação;
- Proximidade com outros atores da rede intersetorial;
- Ter opiniões igualmente consideradas para a construção das estratégias de ação;
- Ter um conselho participativo e informado.

Essa escala permite a análise de uma gestão, assim como a comparação de gestões segundo essas duas dimensões. São quatro os tipos de gestões propostas: (I) gestão intersetorial integradora: baixa inclusividade e alta integração; (II) gestão fechada: baixa integração e pouca inclusividade; (IV) gestão intersetorial inclusiva: baixa integração e alta inclusividade; (III) intersetorialidade: é o tipo de gestão que fora substancialmente integrada e inclusiva (SANTOS, 2011).

O modelo ideal, segundo a autora (SANTOS, 2011), seria o do tipo III, com alta inclusividade e integração entre os setores de uma organização, sendo necessário, para tanto, uma mudança cultural em estruturas que normalmente são pautadas pelas ações e decisões tomadas e efetivadas por cada setor, sem a participação dos demais. Esse “modelo ideal” esbarra em um paradoxo do governo contemporâneo, que se fragmenta cada vez mais, em um meio onde aumenta a interação e a interdependência.

A intersetorialidade evidencia uma situação de interdependência, que pode ser entendida como: uma condição na qual cada organização ou setor depende do outro, sem que isto implique, necessariamente, em uma relação de subordinação entre eles. Nessa condição, cada comportamento tem que ser analisado de forma conjunta, e não isoladamente.

A potencialidade de uma ação intersetorial está na efetividade de ações coordenadas e na sinergia entre diferentes setores. Sinergia é definida como ato ou esforço coletivo, de cooperação; ação ou esforços simultâneos; cooperação; coesão; trabalho ou operação associados ou ainda ação coordenada de vários órgãos (INOJOSA, 1999).

Contudo, considerando que os governos são organizações usualmente caracterizadas por serem burocráticas e departamentalizadas, os processos intersetoriais implementados por eles podem incorrer em problemas gerenciais que comumente afetam a sua efetividade.

Cabe ressaltar ainda que uma atuação intersetorial não necessariamente gera cooperação, e muito menos coesão entre os atores, por isso é necessário analisar a atuação intersetorial buscando captar também os conflitos e os possíveis pontos de estrangulamento nas relações entre os setores. Uma intersetorialidade definida apenas de uma forma normativa, formal, não leva, obrigatoriamente, a uma adoção por parte dos atores dos objetivos desse modelo estrutural.

Dessa forma, neste processo de implementação e utilização da lógica intersetorial podem surgir alguns problemas. A articulação dos diversos atores pode gerar maior complexidade do processo de trabalho, desafiando as organizações a encontrarem uma maneira de articular diferentes setores na resolução de um mesmo problema. Dificuldades de diálogo entre os funcionários das unidades descentralizadas podem surgir, caso eles não tenham formação adequada nas suas respectivas áreas de atuação e conteúdo teórico necessário para a execução de suas tarefas, enfraquecendo a abordagem intersetorial. (MELO E CKAGNAZAROFF, 2005).

A indefinição de papéis, a falta de um entendimento comum sobre o que significa a adoção de uma abordagem intersetorial, assim como a dificuldade de compartilhamento de conhecimento e experiência entre profissionais de diferentes departamentos, podem gerar dificuldades em uma organização que venha a se estruturar de uma forma interligada internamente, na qual seus diversos setores sejam colocados para trabalhar de forma conjunta.

Logo, para que haja sucesso em sua implementação, a intersetorialidade deve ser baseada em um forte fluxo informacional que integre de fato os diferentes setores, com canais de comunicação bem estruturados, reuniões conjuntas, nas quais os líderes envolvidos conversem e compartilhem seus pontos de vista. Há também a necessidade de uma democratização da informação e de recursos, que motive uma ação conjunta e deixe os setores e departamentos, permitindo que cada ator tenha relevância suficiente para influenciar nas decisões que o envolvam (INOJOSA, 2001).

Esse conjunto de ações integradoras traz para o setor público, contudo, uma série de novos desafios, que dada a sua especificidade, devem ser tratados em um campo distinto. Dessa forma, a seção seguinte aduz as principais dificuldades que atingem a área pública, quando esta adota um modelo de gestão em redes.

4.5. Desafios da Gestão em Redes para o Setor Público

Uma rede dentro do setor público, com ou sem atores externos, não acontece por acaso. É preciso haver um grande esforço por parte dos envolvidos para que ela se efetive, e para que funcione de maneira adequada. Deve ser feito, portanto, um projeto da rede que se pretende colocar em prática, através de um modelo maleável o suficiente para acomodar cada

ator envolvido, dinâmico o bastante para ajustar-se às circunstâncias em transformação, e, por outro lado, fixo em relação à missão de modo a servir ao objetivo comum. O sucesso ou fracasso de uma abordagem em rede muitas vezes pode estar associado a problemas no seu projeto original (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

Em qualquer caso, no entanto, os principais desafios de uma gestão de redes se resumem na gestão de interdependências, que aproxima diferentes visões, valores e entendimentos, processos de planejamento, formulação e implementação, exigindo o desenvolvimento de formas de coordenação e controle aprimorados (TEIXEIRA, 2002).

Marini e Martins (2004) listam uma série de desafios para um Estado em Rede, quais sejam: confiança, coordenação, negociação, conectividade, construção de relações e equilíbrio entre controle e liberdade. Ainda que permaneçam as relações de hierarquia (a subordinação de órgãos e entidades dentro da estrutura de governo) e dependência (principalmente orçamentária), o governo em redes se volta para a integração entre áreas de governo e outras fora da esfera pública, buscando o alcance de resultados comuns.

Como o governo passa a depender cada vez mais de terceiros, ou depender de ações conjuntas de departamentos diversos, para prestar serviços, seu desempenho passa a depender cada vez mais de sua capacidade de gerenciar parcerias, e na estrutura de negociação que ele tem de ser capaz de criar para implantar esse novo modelo. Não há como se aliar apenas nos tradicionais modelos de controles hierárquicos para gerenciar um governo que se organiza de forma horizontal (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

Justifica-se, assim, a necessidade de haver um controle dentro das redes, ainda que se contraponha a ideia de autonomia inerente ao seu conceito fundamental. Esse controle terá, dessa forma, uma dimensão diversa, ampliando sua função de apoio às atividades desenvolvidas coletivamente em detrimento de seu caráter meramente fiscalizador (TEIXEIRA E OUVENEY, 2007).

O conceito de autonomia também esbarra na *accountability*, essencial ao setor público. A divisão da responsabilidade entre os atores envolvidos gera essa contradição: quem responsabilizar quando as ações não obtêm o sucesso esperado? E como garantir resultados quando se abdica de um controle mais efetivo? É certo que quando o governo atua em rede atrai mais atenção para a *accountability* do que quando simplesmente mantém um sistema burocrático de prestação de serviços públicos. A chave para essa questão passa por uma

compreensão que deve existir entre os atores quanto à hierarquia e responsabilidade, além de uma estrutura de controle adaptada, não organizada por mecanismos rígidos de auditoria e controle, mas sim por relações de confiança e penalidades claras (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

Para que haja êxito na gestão de redes, Agrannof e Lindsay (1983) apontam alguns elementos condicionadores. São eles:

- Despender grande esforço para chegar a entendimentos comuns;
- Alcançar situações em que todos ganham;
- Envolver os reais decisores políticos e administrativos;
- Focalizar questões específicas;
- Avaliar permanentemente e negociar as soluções;
- Criar um marco para a ação cotidiana;
- Ativar seletivamente os atores e recursos;
- Limitar os custos da interação;
- Buscar compromisso dos participantes;
- Qualidade e abertura da interação.

No entanto, qualquer mudança organizacional já é, do ponto de vista administrativo, desafiadora para sua implementação e futura gestão. Do ponto de vista do Estado, uma reforma torna-se um desafio muito maior, não apenas devido ao seu tamanho e complexidade, mas também por suas características institucionais, legais e burocráticas, inerentes ao setor público (CORRÊA, 2007).

Dessa forma, um rompimento com a concepção tradicional do Estado como núcleo praticamente exclusivo de representação, planejamento e condução da ação pública, na medida em que se formam estruturas policêntricas, ultrapassando fronteiras tradicionalmente fixadas, redimensionando os territórios de influência, controle e atuação, trata-se de uma mudança considerável na forma de se gerir o setor público (TEIXEIRA, 2002).

Segundo Rhodes (1986), está implícito à concepção de redes o argumento de que a implementação é um elemento chave no processo político, pois os objetivos iniciais podem

ser substancialmente transformados quando levados à prática. Já a concepção tradicional da administração pública, representada pelo modelo *top down*, pressupõe, para uma implementação adequada, que as circunstâncias externas não imponham restrições, que os recursos e tempos necessários se encontrem disponíveis, que a compreensão do problema esteja clara, que haja entendimento sobre os objetivos, que as tarefas estejam definidas na sequência correta, e que as autoridades possam demandar e receber plena obediência.

Entendida a importância de uma implementação bem organizada dentro do setor público, percebe-se que, tal tarefa, qual seja, reformar a forma de se organizar o Estado, pode se tornar menos complexa quando o governo for capaz de estabelecer estratégias claras de intervenção no modelo existente de administração e de negociação com o legislativo, atuando de forma conjunta de modo a criar alicerces legais para sustentar quaisquer mudanças estruturais. Assim, entende-se que para que haja uma reforma no Estado é imprescindível um planejamento estratégico bem formulado, que permita um alinhamento entre os diversos órgãos e setores do Estado (CORREA, 2007).

No âmbito público, cujo alicerce se concentra fortemente na legalidade, o formalismo acaba por se fazer presente de maneira constante em quase todas as ações do Estado. E em um ambiente de reforma, percebe-se com clareza a necessidade de se conferir o embasamento legal em sua aplicação. O uso de uma imposição legal, seja pela formulação de novas leis, seja pelas constantes mudanças na legislação vigente, exige uma adaptação mais veloz, sendo necessário um considerável esforço de flexibilidade dos dirigentes e demais membros da organização para se adequar ao novo cenário imposto por uma pressão, que muitas vezes é coercitiva (MACHADO-DA-SILVA, 2003).

Por outro lado, a descrença na mudança implementada por meio estritamente legal pode ter consequências severas para a organização, como a não adesão das novas práticas estabelecidas pelos seus agentes, tornando-a inoperante. Nesse sentido, Machado-da-Silva (2003) afirma que o formalismo pode implicar nessa dinâmica organizacional, sendo necessária, também, uma mudança institucional, isto é, uma mudança na forma de pensar e agir dentro da cultura organizacional, de forma que os seus agentes não se posicionem como meros espectadores, mas tomem partido do que está sendo proposto e ajam ao encontro das novas determinações, conferindo efetividade a elas.

Há o risco, como lembram Marini e Martins (2004), de uma estrutura puramente programática, que se mostra limitada na medida em que não assegura a coerência entre os

resultados dos programas e aqueles dos planos de desenvolvimento, e nem da convergência das ações dos atores envolvidos na Rede. Necessita-se, portanto, de uma estrutura capaz de integrar as múltiplas dimensões existentes, de forma a permitir a implantação das estratégias definidas para alcançar os resultados pretendidos.

Uma dificuldade para sua implementação de um modelo de gestão em redes no âmbito intraorganizacional, seria o paradoxo de Luhman, citado por Teixeira (2002), segundo o qual a autonomia relativa de cada subsistema funcional aumenta, mas assim também aumenta sua interdependência mútua. Dessa forma, a ação intersetorial dentro do Estado tem como consequência lógica esse dilema, quando por um lado busca-se uma maior autonomia – necessária para o bom funcionamento – de cada setor, por outro ele se torna cada vez mais dependente, devido a sua maior integração com os demais.

Evidencia-se, assim, que há um o paradoxo inerente à indispensável preservação da autonomia dos membros da rede e a necessidade de desenvolver mecanismos de coordenação entre os atores envolvidos para garantir a efetividade de suas ações. O desafio de manter um ambiente harmonioso dentro dessas condições e uma cooperação entre os atores envolvidos é mais um desafio para o sucesso da gestão em redes no setor público.

A luta por autonomia funcional em um contexto de crescente interdependência tende a gerar conflitos, resultando em um possível dissenso entre os membros da rede, reforçando a ideia de que a coordenação dentro da Gestão de Redes deve ser bem estruturada, de forma a evitar que os conflitos sejam improdutivos, e que haja uma excessiva formalização para evitá-los, sendo este um dos fatores para a desintegração do modelo. A negociação deve ser a tônica da coordenação nesse ambiente (TEIXEIRA, 2002).

No modelo de gestão estratégica intraorganizacional o controle é baseado na autoridade legítima que parte da hierarquia. Com relação à estrutura de poder, as estratégias dependem da habilidade da administração do topo traçar as decisões, delegar e controlar o processo de implementação, sendo esse um dos seus principais desafios (MANDELL, 1990).

Um gestor de um Estado em redes sem autoridade formal para tomar decisões, definindo prioridades e exercendo coordenação hierárquica, e alocando recursos sobre as ações de seu domínio institucional, tende a promover a perda de controle sobre os mecanismos de implementação (MARINI e MARTINS, 2004). É preciso que haja, mesmo que em um nível inferior ao usual, uma capacidade decisória de certos atores envolvidos na

rede, a fim de obter um controle e orientação mínimos no funcionamento do sistema em questão.

Essa falta de autoridade formal deve ser superada por uma negociação extrema, de modo a manter um certo grau desejado de coordenação, e facilitando as interações, uma vez que não existe uma autoridade efetiva operando como gestor ao longo da rede de organizações com um todo. Cada setor ou organização da rede mantém sua própria autoridade, gerindo de forma conjunta os seus objetivos (TEIXEIRA E OUVENEY, 2007).

Por outro lado, Matus (1993) destaca cinco condições para que as ações do governo sejam mais eficientes e bem sucedidas, sendo elas: alta capacidade do governo; bom desenho do aparato público; projeto de governo compatível com a capacidade pessoal e institucional de governo; contexto situacional coerente com o projeto de governo; e, por fim, boa sorte.

Não obstante, a necessidade e o reconhecimento da demanda por redes de relações internas e externas encorajam o desenvolvimento de estruturas e práticas que coordenam e controlam as atividades organizacionais, contribuindo não só para a eficiência das organizações, mas também para sua aceitação dentro do seu próprio corpo administrativo (MACHADO-DA-SILVA E ALBUQUERQUE, 2009).

Reforçando a tese acima exposta, Baldi e Vieira (2006) afirmam que:

O comportamento dos indivíduos é afetado pela imersão estrutural porque tem um impacto sobre a informação disponível quando as decisões são tomadas. As consequências para as organizações são também moldadas como um resultado da ação econômica cumulativa dos indivíduos. A estrutura de relações nas quais as ações estão imersas afeta o modo como essa modelagem ocorre, bem como suas consequências. Assim, se a rede é fragmentada, ocorre uma redução na homogeneidade do comportamento, bem como na formação de normas (BALDI E VIEIRA, 2006, p.18).

Outro ponto a ser destacado, ainda no que tange aos desafios de uma gestão em redes no setor público, é a compreensão do processo de relacionamento dos atores envolvidos, fator fundamental para o entendimento de sua dinâmica, e para a obtenção de eficiência em seus resultados operacionais. A existência de objetivos comuns é responsável pelo direcionamento dos atores de uma rede, mas as estratégias coletivas dificilmente trarão ganhos substanciais sem um intenso processo de comunicação e alinhamento entre estes. (NETO; WALKER e GUÉRIOS, 2010).

Ainda na visão de Neto, Walker e Guérios (2010), tanto a estrutura da rede quanto a posição dos atores pode afetar o funcionamento da organização e suas habilidades na geração de resultados positivos para ela. A conectividade, entendida como a capacidade de interligar cada um dos indivíduos na rede, pode ser representada pela intensidade e pela frequência da comunicação entre os atores, e se mostra fundamental para um efetivo arranjo em redes dentro da organização.

Os conflitos oriundos dessa integração são inerentes à implementação de uma gestão em redes, sendo uma consequência inevitável na relação de interdependência, e deve ser aproveitado em seus aspectos construtivos, como o ajustamento de funções, poder, e recursos entre os envolvidos (TEIXEIRA, 2002).

Assim, a estruturação de espaços e processos de negociação faz parte da dimensão da estrutura da rede, que diz respeito à institucionalização dos padrões de interação. O estabelecimento de regras formais e informais é um importante instrumento para a gestão das redes, porque especifica a posição dos atores dentro da organização, a distribuição de poder e de recursos e define as formas e frequências de comunicação (TEIXEIRA, 2002).

Quando o governo percebe a necessidade de atuar em redes, e assume a missão de fazê-lo, o próximo passo parece ser a definição dos objetivos a serem alcançados por esse novo modelo estrutural, de modo a alinhar as aspirações individuais dos atores envolvidos, possibilitando, dessa forma, que todos ajam em busca de um único objetivo. Esse alinhamento exige metas de desempenho claras, ambiciosas e baseadas em resultados que deem suporte à estratégia geral da rede (GOLDSMITH E EGGERS, 2006).

Outro aspecto importante para o sucesso das redes é uma estrutura de incentivo adequada, podendo ser esse o fator que determine uma rede bem sucedida ou uma rede fracassada. É de suma importância para o alinhamento dos atores envolvidos, e Goldsmith e Eggers (2006) sugerem que tais incentivos propostos sejam vinculados aos resultados, uma vez que cada ator pode ter sua maneira diferente de agir, sendo ineficaz a tentativa de controle processual, sendo necessário, portanto, que se busque determinar resultados, e não atividades.

Para superar possíveis problemas na coordenação da gestão governamental organizada em redes, que envolva elevados níveis de complexidade, diversidade e dependência, Agranoff e Lindsay (apud, TEIXEIRA E OUVERNAY, 2007) fazem quatro recomendações, consideradas por eles fundamentais. São elas:

- O contexto constitucional dos diferentes setores e organizações envolvidas tem de ser reconhecido, e, de forma alguma, confrontado. Só assim seria possível reconhecer e aceitar as diferenças em relação à definição de missões, estrutura, processos e procedimentos, respeitando a autonomia dos envolvidos e definindo as responsabilidades nas ações de modo compatível com as especificidades de cada membro.
- O reconhecimento da natureza política da tarefa é indispensável num processo que envolve atores com diferentes visões políticas do problema. Para superar os problemas que podem advir dessa diversidade seria necessário estimular um diálogo franco que permita identificar possíveis obstáculos à ação coletiva.
- Todo problema relativo às redes de políticas envolve uma dimensão técnica que requer a participação de especialistas e o uso de meios técnicos como ponte entre as diferentes perspectivas. Deve-se criar um fluxo de informação contínua entre o grupo técnico e os atores políticos.
- O foco deve ser a solução de problemas, com o envolvimento de todos os atores políticos no processo decisório, de modo a estabelecer um processo pragmático de construção de uma agenda que minimize os conflitos. A definição de um plano em comum deve levar em conta a necessidade de estimular os membros a negociarem esse plano com suas agências. Mais que usar técnicas de planejamento racional, a gestão deve buscar primordialmente a adaptação.

Não existe, contudo, de acordo com PITASSE e MACEDO-SOARES (2003), um padrão ideal ou superior de rede, uma vez que estas resultam de complexas influências de contexto institucional, social e tecnológico, o que torna infrutífera qualquer tentativa de impor regras genéricas para adesão e funcionamento, sendo imprescindível que sejam respeitadas as características e cultura da organização em questão.

Assim, conclui-se o estudo teórico das redes com a ideia de que não existe um modelo ideal para essa organização, nem mesmo um conceito consolidado, uno e inequívoco para o que seria, de fato, uma gestão por redes. O que se pode afirmar é que existe uma índole cada vez maior de integração, e uma conexão passa a ser a tônica dos discursos de qualquer gestor contemporâneo. O que se assiste é uma sequência de rápidas mudanças, prazos cada vez

menores, e uma velocidade no fluxo informacional que torna as novidades ultrapassadas em tempo cada vez mais reduzido.

Adotar um modelo gerencial que busque se adaptar a esse novo cenário implica em diversos desafios, que requerem um grande esforço, não apenas metodológico, mas prático, sendo necessário que se dispenda recursos e tempo em um rigoroso trabalho de atualização das habituais práticas gerenciais.

No setor público, tais mudanças tem um peso significativamente maior, seja pelo seu tamanho, seja pela maior necessidade de uma organização com uma estrutura mais antiga se adaptar, ou ainda pela tradicional característica burocrática que se encontram os governos. Dessa forma, é necessária uma dedicação ainda maior para que seja implantado um modelo de gestão por redes, que seja capaz de adequar a estrutura estatal à realidade de uma sociedade interligada.

5. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL E EM MINAS GERAIS

Após conceituar o Planejamento Estratégico dentro do governo, e aludir também quanto ao Estado em Redes, torna-se possível, introduzir o estudo no Estado de Minas Gerais, de maneira a aplicar o conhecimento exposto de maneira teórica em um caso concreto, qual seja, o governo mineiro.

No entanto, antes de começar a tratar do Estado de Minas Gerais, faz-se necessário que se introduza sobre o Planejamento Governamental no Brasil, ainda que tal tarefa seja feita apenas por meio de um breve histórico.

5.1. O Planejamento Governamental no Brasil

O Planejamento Governamental é compreendido como um instrumento necessário à melhor organização estatal, incluindo não só a organização entre o que se tem disponível, em termos de recursos (sejam eles financeiros, materiais ou de pessoas), mas também com relação a que objetivos quer-se chegar, e qual a forma mais rápida possível e menos dispendiosa de alcançá-los. Logo, o bom planejamento procura avaliar o quanto se tem para gastar e definir com o que, quanto e quando gastar para se conseguir o fim almejado.

Assim, o Brasil, como não podia ser diferente, também passou a adotar ao longo de sua história determinadas práticas de Planejamento Estratégico. Pode se afirmar que somente a partir da Constituição Federal de 1988 foi introduzido no Brasil um modelo inovador de planejamento e gestão - baseado em experiências de gestão empresarial - e foram definidas novas bases metodológicas e operacionais para uma mudança real no planejamento, orçamento e gestão pública, no decorrer da história brasileira. No entanto, outras iniciativas de planejamento ocorreram antes da atual Carta Magna, tendo, cada uma, características peculiares e uma contribuição para que o Planejamento Estratégico tenha atingido o atual patamar (BRASIL, 1988).

Mindlin (2003) entende que o esforço para coordenar, controlar e planejar a economia brasileira ocorre desde a década de 1940. O Brasil acumulou, a partir de então, e com especial concentração entre os anos 40 e 70, uma experiência razoável em matéria de planejamento governamental.

Desde os primeiros exercícios, no imediato pós-Segunda Guerra, por meio de alguns planos de ação, como o Plano Salte (saúde, alimentação, transportes e energia), e, mais adiante, o Plano de Metas de Juscelino Kubitschek, entre outros, até os mais recentes planos plurianuais, determinados pela Constituição, o Estado brasileiro empreendeu, ao longo destas últimas décadas, diversas tentativas de planejamento do futuro e de organização do processo de desenvolvimento econômico (ALMEIDA, 2004).

O Plano SALTE, proposto por Eurico Gaspar Dutra em 1948, e implementado a partir de 1949 até 1951, pode ser considerado o primeiro grande plano nacional, ainda que neste caso o planejamento se restringisse a um planejamento econômico limitado, tratando apenas dos gastos públicos previstos em um período de cinco anos.

A natureza do Plano SALTE não era realmente global, pois não dispunha de metas para o setor privado ou de programas que o influenciassem. Previa investimentos nas áreas de saúde, alimentação, transportes e energia, via ordenamento orçamentário do Estado, investimentos privados e empréstimos externos (ALMEIDA, 2004).

No governo seguinte, Juscelino Kubitschek propôs o “Programa de Metas” (ou Plano, como ficou mais conhecido), que constituiu um notável avanço na noção de uma coordenação racional da ação do Estado no estímulo a setores inteiros da economia, em geral na área industrial, mas com grande ênfase naqueles “pontos de estrangulamento”, previamente detectados em relação à infraestrutura.

O Plano de Metas previa, basicamente, a coordenação entre o setor público e o privado, estímulo à industrialização, investimento nos “pontos de estrangulamento” na infraestrutura e na demanda de vários setores da economia, formação de recursos humanos, busca pelo financiamento público, empréstimos externos, investimentos privados, abertura ao capital estrangeiro. Em resumo eram “trinta objetivos em cinco grandes metas: energia, transportes, alimentação, indústrias de base e educação (formação de pessoal técnico)” (GIACOMONI, 2005).

Outro Planejamento significativo no Brasil foi o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social, construído no Governo Goulart (1961-1964), e implementado de forma incompleta em 1962-63.

Tratava-se, na visão de Almeida (2004) de um plano de transição econômica, adotando o modelo de “substituição de importações”, para superar desequilíbrios estruturais da economia brasileira. Buscava-se também uma reforma fiscal, redução do dispêndio público, e a mobilização de recursos externos. Era, portanto, mais um plano de adaptação da economia a um novo contexto, do que de planejamento macrossetorial.

Nos primeiros anos da Ditadura Militar, implementou-se o Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que tinha como bases a ampla reforma da política econômica e de seus instrumentos básicos, inclusive no plano institucional; reorganização do Estado nos planos fiscal (tributário-orçamentário, inclusive tarifas aduaneiras), monetário-financeiro (com disseminação do mecanismo de correção monetária, ou indexação), trabalhista, habitacional e de comércio exterior; início de uma forte expansão do setor estatal, com criação de empresas públicas e forte intervencionismo e centralização econômica (ALMEIDA, 2004).

Em síntese, o PAEG enfatizou a viabilidade do modelo de planejamento dentro de uma economia de mercado. Tratava-se de uma tentativa clara de desvincular a imagem do planejamento das economias socialistas de então, sendo um modelo totalmente diverso daquele proposto pelo Plano Trienal (GIACOMONI, 2005).

A grande contribuição do período do Governo Militar para o planejamento estatal, foi, no entanto, o Decreto-Lei nº 200/67, com a instituição do planejamento como princípio da administração pública e o estabelecimento dos seus instrumentos principais, quais sejam: o plano geral de governo, programas gerais, setoriais e regionais de duração plurianual, orçamento programa anual e a programação financeira de desembolso (BRASIL, 1967).

Este Decreto-Lei organizou a orçamentação pública e instituiu a delegação de autoridade, a coordenação e o controle na administração pública. Promoveu, também, a descentralização administrativa e a expansão da administração indireta (sociedades de economia mista, empresas públicas, fundações públicas e autarquias), e favoreceu o desenvolvimento de uma tecno-burocracia qualificada coexistente com o núcleo tradicional da administração direta (GIACOMONI, 2005).

Como consequência direta, de acordo com Almeida (2004), vieram nos governos militares seguintes outros planejamentos em forma de planos. O I Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) (1972-1974) marcou o início do ciclo dos Planos Nacionais de Desenvolvimento, uma fase conhecida como o “Milagre Econômico brasileiro”, caracterizada

por um crescimento econômico acentuado, grande afluxo de capitais externos e movimento de substituição das importações.

Proposto no Governo Médici (1972-1974), previa grandes projetos de integração nacional (transportes, corredores de exportação, telecomunicações; ponte Rio-Niterói, rodovia Transamazônica, hidrelétrica de Três Marias, barragem de Itaipu); planos especiais de desenvolvimento regional; e a expansão dos investimentos estatais e uso da capacidade regulatória do Estado: empresas públicas eram integradas às políticas do governo.

Já o II PND (1975-1979) enfatizou o investimento em indústria de base e a busca da autonomia em insumos básicos. A preocupação com o problema energético era evidente, com estímulo à pesquisa do petróleo, ao programa nuclear, ao programa do álcool e à construção de hidrelétricas.

Projetado no Governo Geisel (1974-1979), este programa previa: a construção de indústrias de base (siderúrgica e petroquímica); bens de capital; autonomia em insumos básicos (metais não ferrosos, minérios, petroquímica, fertilizantes e defensivos agrícolas, papel e celulose), energia (contexto da crise energética: destaque para a indústria nuclear e a pesquisa do petróleo, programa do álcool e construção de hidrelétricas, como Itaipu); dois planos básicos de desenvolvimento científico e tecnológico, e um primeiro plano nacional de pós-graduação.

Houve também um terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento, o III PND, no Governo Figueiredo (1979-1985). Porém, este Plano foi descontinuado por motivo de crise econômica, encerrando um ciclo de trinta anos (desde 1949) de planejamento econômico para o desenvolvimento, a ele sucedendo-se meros planos de estabilização macroeconômicos, até meados dos anos 90, pelo menos (ALMEIDA, 2004).

A Constituição da República de 1988 trouxe consideráveis inovações para o Planejamento estatal, como: o Plano Plurianual (PPA) que se tornou o principal instrumento de planejamento de médio prazo no sistema governamental brasileiro; passou a ser necessário o estabelecimento de forma regionalizada, das diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada; cada PPA deve conter diretrizes para a organização e execução dos orçamentos anuais e a vigência de um plano deve começar no segundo ano de um governo e findar no primeiro ano do mandato seguinte, com o objetivo explícito de

permitir a continuidade do planejamento governamental e das ações públicas. O primeiro PPA foi elaborado para o período 1991-1995 (BRASIL, 1988).

A partir deste documento legal, o Planejamento no Brasil se divide entre um plano de médio prazo (quatro anos), que é o Plano Plurianual (PPA), e dois planos de curto prazo, que são a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Todos esses instrumentos normativos são elaborados pelo poder executivo (BRASIL, 1988).

Quanto ao PPA, o artigo 165, § 1º da CR/88 o define como:

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (BRASIL, 1988).

Assim, entende-se que o PPA é lei que prevê a arrecadação e os gastos em programas e ações para um período de quatro anos, orientando e dando publicidade para a atividade estatal de médio prazo.

Já a LDO é definida na CR/88, no §2º do art. 165, da seguinte maneira:

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Sem embargos, percebe-se que a LDO estabelece as metas e prioridades para o exercício financeiro, orienta a elaboração do orçamento e faz alterações na legislação tributária.

Finalizando os instrumentos legais de planejamento previsto na Carta Magna, tem-se a definição da LOA no art. 65, §5º da CR/88, qual seja:

A lei de orçamento anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público (BRASIL, 1988).

Logo, a LOA fica responsável por estimar receitas e fixar despesas para um ano, de acordo com as prioridades contidas no PPA e LDO, detalhando quanto será gasto em cada ação e programa.

A institucionalização do planejamento governamental por meio de leis representou um grande avanço para o processo de planejamento no Brasil. Seu principal objetivo foi garantir a efetividade da ação governamental e torná-la mais transparente, criando a obrigatoriedade dos governos em todas as esferas de se planejarem a médio e curto prazo. Com tal planejamento, espera-se que a realização das ações e programas previstos na agenda governamental ocorra de uma forma sustentável e eficiente, racionalizando gastos e otimizando os seus recursos, muitas vezes escassos.

Após esse breve relato da história do planejamento governamental no país, a seção seguinte irá tratar do Planejamento Governamental no Estado de Minas Gerais de forma mais específica, uma vez que já há um embasamento prévio e uma contextualização do cenário nacional.

5.2. O Planejamento Governamental em Minas Gerais

Seguindo os parâmetros constitucionais estabelecidos em 1988, o Estado de Minas Gerais é considerado uma referência em boas práticas de gestão pública, tendo o seu modelo de planejamento e gestão como um exemplo não só para outros estados e países, mas também para organizações do setor privado (MINAS GERAIS, 2011).

Buscando adotar um mecanismo inovador de gestão desde 2003, o governo do Estado tem almejado garantir a prestação de serviços públicos de qualidade, com eficácia e eficiência. Assim, Minas Gerais vem conquistando resultados importantes, como o equilíbrio fiscal, a retomada do crescimento econômico e melhorias na prestação de serviços prioritários, como educação, saúde e segurança (MINAS GERAIS, 2010).

O Poder Executivo do Estado de Minas Gerais tem como uma de suas principais políticas uma administração eficiente, a qual não seria possível sem um planejamento adequado, como confirma trecho do PMDI 2011-2030:

Minas Gerais fez uma opção, especialmente nos últimos oito anos, pelo compromisso com o desenvolvimento, ancorado no binômio ajuste fiscal e melhorias inovadoras na gestão pública. Enfatizou o planejamento, a visão estratégica e a seletividade para promover mudanças na sociedade e no governo. Aprendeu, contudo, que a tarefa de preparar o Estado para uma posição de destaque no enfrentamento dos desafios do desenvolvimento em um novo ambiente econômico é obra de vários e, para além dos Governos (MINAS GERAIS, 2011, p.7).

Uma das principais iniciativas para o desenvolvimento da lógica do Planejamento Estratégico como política de gestão do governo mineiro foi a integração entre planejamento e orçamento: em Minas Gerais o ciclo orçamentário inicia-se com o desenvolvimento do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), seguido de instrumentos instituídos pela Constituição Federal, quais sejam o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (CORREA, 2007).

O instrumento responsável por materializar o planejamento de longo prazo de Minas Gerais é o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, definido na Constituição Estadual como um plano plurianual de desenvolvimento a ser apresentado pelo Executivo e discutido com os demais representantes dos cidadãos no Estado, e tem sua duração prevista para vinte anos. A necessidade de se manter a continuidade da ação governamental, garantindo uma visão de longo prazo em contraposição ao enfoque de curto prazo característico dos mandatos políticos justifica esse planejamento com o horizonte temporal tão extenso (MINAS GERAIS, 1989).

A Constituição Estadual traz essa inovação para o planejamento de Minas Gerais, colocando como obrigatória a elaboração de um plano de longo prazo. Tal previsão é expressa na Constituição Estadual, em seu art. 154, parágrafo único, *in verbis*:

O plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e submetidos à apreciação da Assembleia Legislativa (MINAS GERAIS, 1989).

Ainda sobre o PMDI, retornando ao texto constitucional estadual, tem-se, em seu art. 231, *caput*:

O Estado, para fomentar o desenvolvimento econômico, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição, estabelecerá e executará o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que será proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e aprovado em lei (MINAS GERAIS, 1989).

O PMDI deve, portanto, ser apresentado pelo Executivo e discutido com os demais representantes dos cidadãos do estado, garantindo assim não apenas sua legalidade, mas também sua legitimidade perante a sociedade.

Em detrimento à antiga metodologia, na qual os PMDI tinham uma duração de apenas quatro anos, como ocorreu com o primeiro Plano de Desenvolvimento, em 1995, e com o segundo, em 2000, o Estado se propôs em 2004 a ampliar o horizonte temporal do seu Planejamento Estratégico de longo prazo, alcançando, a partir de então, uma visão de futuro de vinte anos. Dessa forma, o PMDI visa permitir aos representantes e aos cidadãos conhecerem todas as principais fraquezas, forças, oportunidades e ameaças do Estado de Minas Gerais, para que então fosse traçado um plano de governo sustentando em estratégias de gestão que permitiriam o crescimento a curto, médio e longo prazos (CORRÊA, 2007).

Em seu artigo 231, §2º, a Constituição Mineira apresenta como sendo os objetivos do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado:

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

Presume-se, a partir desse detalhamento, que os projetos e programas de governo devam estar em consonância com o Planejamento Estratégico de longo prazo, no caso de Minas Gerais, devem estar em sintonia com o PMDI, bem como com os objetivos centrais do governo lá estabelecidos. Assim, pretende-se que o estabelecido como estratégico para o governo não venha a perder sua prioridade em detrimento de outras ações, e são estabelecidas

metas, para que sejam gerados produtos eficientes e resultados satisfatórios (CORRÊA, 2007).

De acordo com Pfeiffer (2000), é impossível tratar todos os problemas existentes ao mesmo tempo, e com a mesma intensidade. Assim, necessita-se de uma análise para mostrar que medidas têm caráter estratégico, ou seja, de questões fundamentais que afetem a sociedade. Isso significa que a estratégia sempre tem a ver com opções, seleções e decisões. Essas decisões são necessariamente em favor de uma ou mais opções, e, com isso, necessariamente contra outras. O raciocínio se encaixa perfeitamente no cenário mineiro, quando nota-se que em seus planos de desenvolvimento são elencadas algumas prioridades, e outras, como consequência, são deixadas de lado.

Assim, percebeu-se que a estratégia de entrelaçar o Planejamento Estratégico à gestão pública garantiu uma integração intragovernamental, buscando permitir que o Estado de Minas Gerais almeje um cenário econômico, político e institucional eficiente e competitivo (CORRÊA, 2007).

A partir dessa visão do Planejamento Estratégico como um dos facilitadores da integração governamental, pode ser feita uma analogia com o pensamento de Ackoff (1966), no qual o Planejamento Estratégico diz respeito à organização como um todo, compreendendo a definição dos objetivos e planos a serem atingidos, assim como a tomada de decisões à longo prazo. Logo, ao elaborar um plano estratégico, é necessário levar em consideração os ambientes internos e externos como fatores econômico-financeiros globais, fatores políticos e até sociais. Faz-se também necessário ter uma visão integrada desenvolvida. No contexto do Estado de Minas Gerais, o plano responsável por executar tais funções seria o PMDI.

Ainda na visão de Ackoff (1966), o planejamento tático, por sua vez, estaria relacionado com as diferentes áreas da instituição. É também utilizado para traduzir os objetivos gerais e as estratégias da alta direção em objetivos e atividades mais específicas. O principal desafio neste nível é promover um contato eficiente e eficaz entre o nível estratégico e o nível operacional. Este é o planejamento tático, comparado, no planejamento mineiro, ao PPAG.

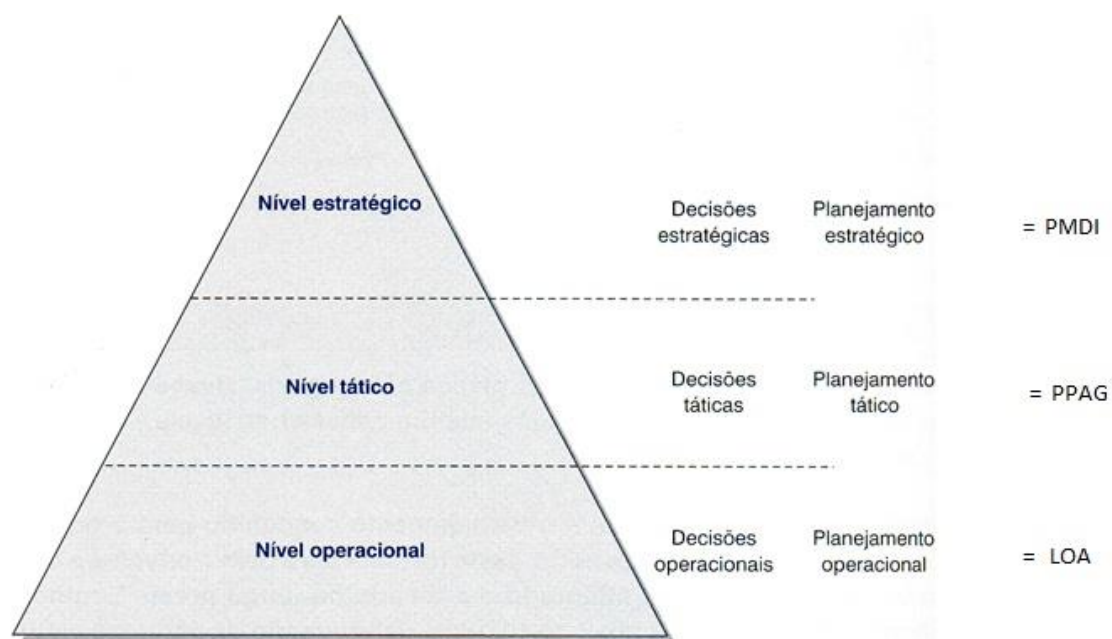
Por fim, os planejamentos operacionais servem para orientar a alocação de recursos para as várias partes dos planos táticos, sendo um processo de menor amplitude, onde o foco é

implementar os planos específicos definidos no planejamento tático (ACKOFF, 1966). Seu plano correspondente no Estado de Minas Gerais seria a LOA.

Assim sendo, o planejamento estratégico (estendendo-se ao longo prazo) é desdobrado em vários planejamentos táticos (médio prazo). Estes, por sua vez, se desdobram em planos operacionais (curto prazo) para a sua devida realização.

A Figura 4 evidencia uma análise comparativa entre os três níveis de planejamento supracitados e os três principais instrumentos de planejamento do Estado de Minas Gerais, demonstrando a analogia que pode ser feita entre eles.

FIGURA 4 – Analogia do Planejamento em seus três níveis no estado de Minas Gerais



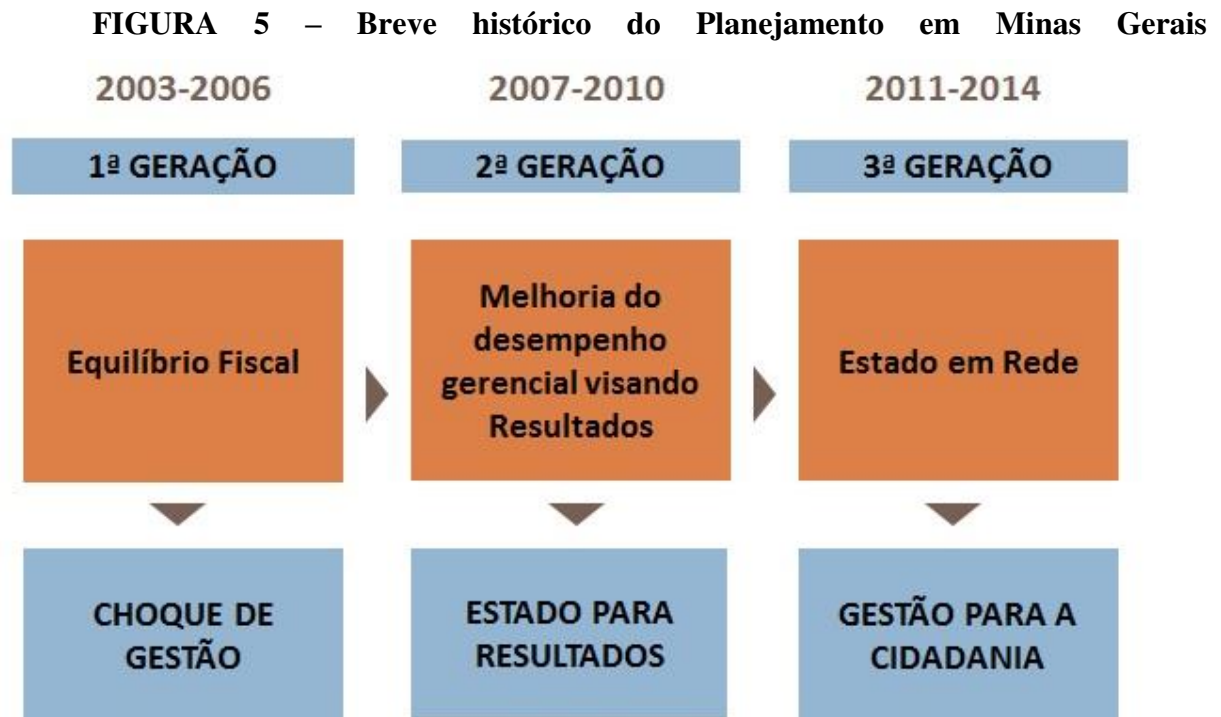
Fonte: Elaboração própria

O nível estratégico estabelece as principais diretrizes da organização, e no Estado de Minas Gerais não é diferente. O PMDI indica os objetivos prioritários, e aponta para onde o Estado deve seguir.

Os objetivos das ações estatais foram se modificando ao longo dos anos, como demonstram os PMDI elaborados a partir de 2003. O primeiro destes instrumentos enfatizava o “Choque de gestão”, baseado principalmente no equilíbrio das contas fiscais (MINAS GERAIS, 2003). Já o PMDI elaborado em 2007 trouxe uma noção reforçada da gestão para

resultados, criando um modelo que se tornou conhecido como “Estado para Resultados” (MINAS GERAIS, 2007). No ano de 2011, a revisão do PMDI trouxe para Minas Gerais uma nova forma de gerir o Estado, voltando-se para o cidadão, dando origem à “Gestão para a cidadania” (MINAS GERAIS, 2011).

A Figura 5 ilustra esse pequeno relato histórico do planejamento no estado:



Fonte: SEPLAG

Apesar de sua previsão para vinte anos, o PMDI tem sido revisto periodicamente. Mudanças nos contextos sociais, políticos e econômicos levam o governo a rever o seu planejamento após certo período, mesmo o de longo prazo, visando garantir que as metas e objetivos estabelecidos permaneçam realistas. Dessa forma, o PMDI é revisto de quatro em quatro anos, concomitante a elaboração do PPAG, de forma a haver uma coerência entre os planos econômicos de médio e longo prazo (MINAS GERAIS, 1989).

A flexibilidade parece estar intrínseca ao planejamento atual, uma vez que a imprevisibilidade do processo de planejamento torna-o, também, um processo de aprendizagem constante, sendo necessário, dessa forma, que o gestor seja capaz de realizar mudanças em seu curso, quais sejam necessárias para implementar a estratégia (ANDION e FAVA, 2002).

O Planejamento Estratégico, mais que um documento estático, deve ser visto como um instrumento dinâmico de gestão, que contém decisões antecipadas sobre a linha de atuação a ser seguida pela organização no cumprimento de sua missão e de seus objetivos elencados como prioritários (ALDAY, 2007).

Como se percebe, o Planejamento Estratégico está muito mais voltado para o ambiente, visando reduzir a ocorrência de riscos para o entorno e a incerteza no processo de formulação de decisões estratégicas, a partir de cenários e das oportunidades e ameaças advindas do macroambiente, e, com base em tais premissas, promover o alinhamento interno. Justifica-se, dessa forma, que haja alterações e adaptações no planejamento, como forma de responder aos estímulos externos e mudanças ambientais (KUNSCH, 2006).

Após a revisão do PMDI, realizada em 2011, orientada pela visão de futuro “tornar Minas Gerais o melhor Estado para se viver”, foi incorporado no Planejamento Estratégico mineiro o pilar da Gestão para a Cidadania, sem negligenciar a continuidade do equilíbrio fiscal e a busca por maior produtividade e qualidade do gasto público, ambos visando à produção de melhores resultados para a população (MINAS GERAIS, 2011).

De acordo com o texto do próprio PMDI:

É nesta direção que se organiza a estratégia de desenvolvimento para os próximos 20 anos, explicitada no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2011-2030, que estabelece 11 REDES DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO - criadas com o objetivo de proporcionar um comportamento cooperativo e integrado entre agentes e instituições em torno de grandes escolhas para o futuro de Minas Gerais, de acordo com a capacidade de integração das ações de Governo e de agregação de valor para a sociedade. Tais Redes focalizam metas síntese e as desdobram em objetivos, estratégias e Indicadores com metas de desempenho para produzir e medir as transformações desejadas em cada uma delas. E é por esses resultados que o atual Governo deverá ser cobrado (MINAS GERAIS, 2011, p.8).

A visão das onze Redes de Desenvolvimento Integrado, estabelecidas pelo PMDI, pode ser representada pela Figura 6.

FIGURA 6 – Redes de Desenvolvimento do PMDI 2011-2030



Fonte: Minas Gerais, 2011.

As principais inovações do PMDI 2011-2030 são os quatro novos atributos da visão de futuro "Minas, um Estado cada dia melhor para se viver": prosperidade, qualidade de vida, sustentabilidade e cidadania. O projeto busca inovar ainda ao implantar a estratégia regionalizada e estimular a participação da sociedade na definição dessas estratégias, e também ao incluir indicadores de curto e médio prazo (MINAS GERAIS, 2011).

A nova atualização do PMDI tem como base a Gestão para a Cidadania, que é um conceito de gestão mais amplo, adotado pelo governo num arranjo institucional denominado Estado em Rede.

O planejamento, nesse contexto, pressupõe uma pluralidade de enfoques e diversidades metodológicas. Assim, recomenda-se que o Estado se posicione como elemento articulador e promotor do desenvolvimento, e que não deixe de considerar os papéis relevantes do mercado e do terceiro setor. Reitera-se, dessa forma, que dentro do setor público

o planejamento seja o grande propulsor das mudanças desejadas, através do delineamento de objetivos e metas, e não deve ignorar os fatores externos ao governo (MARINI e MARTINS, 2004).

Ainda neste sentido, segundo Castells (1999), a flexibilidade, globalização e complexidade da nova economia do mundo exigem o desenvolvimento do Planejamento Estratégico, apto a introduzir uma metodologia coerente e adaptativa em face à multiplicidade de sentidos e sinais da nova estrutura de negociação, de produção, de comunicação e de administração. Assim, o planejamento organizacional deve ser responsável por inserir na instituição mudanças necessárias, a fim de otimizar seus resultados e responder com mais eficiência, sobrevivendo em um contexto de incerteza e alterações velozes. Para tanto, sugere o autor que o planejamento seja o responsável por guiar a organização para uma estrutura interligada, o que em Minas Gerais culminaria em um estado organizado em redes.

Compreende-se assim a estrutura do planejamento em Minas Gerais, e como esse movimento de gestão foi levando o governo a optar por um modelo gerencial interligado. Contudo, antes de adentrar no estudo da organização em redes do Estado, faz-se necessário um estudo prévio do contexto de reformas, que, desde 2003, resulta em grandes mudanças para o governo mineiro, e uma fundamental foi o surgimento de um órgão central, responsável pelo planejamento de todo o Estado – a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, sendo o seu papel crucial para qualquer implementação inovadora em Minas Gerais.

Essa nova forma de estruturação, de gestão organizada em redes, é mais uma mudança que o Estado de Minas Gerais vem se propondo a implementar na gestão pública desde o início dos anos 2000, com o objetivo de tornar a administração pública mais eficiente e com um maior poder de responsividade frente as demandas sociais. Nesse contexto de reformas, surge a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. A seção abaixo explicita seu surgimento e função dentro do governo.

5.3. A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

O Estado de Minas Gerais sofreu, desde o ano de 2003, uma série de reformas administrativas incrementais, que, em uma análise conjunta, podem ser entendidas como um movimento único, que visava implantar no governo mineiro as características de uma

administração pública moderna, ultrapassando o modelo burocrático, buscando um modelo que priorizasse a obtenção de resultados com base na eficiência, qualidade e produtividade (MINAS GERAIS, 2010).

O processo de reforma administrativa de Minas Gerais começou pela definição da visão, da missão, e das metas do Estado. A partir daí, o Estado pode priorizar as políticas públicas consideradas estratégicas diante dos objetivos pretendidos, presentes em seu planejamento de longo e médio prazo. Foram tomadas, também, medidas que visavam corrigir a saúde fiscal do Estado, e esse esforço foi formalizado em um pacote de ações que ficou conhecido como “choque de gestão” (CORREA, 2007).

No curto prazo, Minas Gerais presenciou um processo de reforma do Estado que, por si, já iniciou um processo de reforma institucional que garantiria que o processo de planejamento perdurasse e tivesse eficácia. A título de exemplo: foram instituídos o colegiado de gestão governamental e as câmaras temáticas; as áreas de planejamento, de gestão e de finanças de cada órgão e entidade foram integradas; a função de gerente executivo de projetos foi implementada; o comitê de governança eletrônica; e, entre outras iniciativas, o modelo de OSCIP como estratégica de fortalecimento da sociedade civil na promoção de serviços não-exclusivos do Estado. Tais movimentos já deram a garantia de que se tratava de uma reforma considerável, que realmente traria mudanças efetivas para o governo, e que o planejamento perduraria e teria eficácia (CORREA, 2007).

Assim, houve um novo desenho do Poder Executivo Estadual, que resultou de uma profunda análise das competências e responsabilidades da esfera federada estadual, em harmonia com os critérios de concepção do “Choque de Gestão”, de tal modo que a estrutura administrativa do Executivo, bem como as vinculações das entidades descentralizadas pudessem, desde o primeiro momento do novo Governo, sinalizar com uma moderna concepção de funcionamento do Estado, preocupado com os resultados e metas que se apresentaram como vitais ao êxito da Administração que ora se iniciava (VILHENA *et al*, 2006).

Neste contexto, assume destaque a criação do órgão que seria responsável pela condução do projeto: a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Até então, a estrutura administrativa do Poder Executivo de Minas Gerais apresentava duas Secretarias de Estado, incumbidas das questões referentes ao processo de gestão pública: a Secretaria de Estado de

Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Estado de Recursos Humanos e Administração, a par da Secretaria de Estado de Fazenda, responsável pela receita e pela gestão do Tesouro estadual (VILHENA *et al*, 2006).

A SEPLAG tornou-se, a partir desse momento, a secretaria responsável por coordenar a formulação, a execução e a avaliação de políticas públicas, sendo o órgão central de gestão forte e titular dos meios necessários à plena execução do Projeto Choque de Gestão e do controle orçamentário de todo o Estado (MINAS GERAIS, 2011).

Toda a organização estatal é fundamentada em algum instrumento legal, de forma a obedecer ao princípio da legalidade, um dos pilares da administração pública. A estrutura e organização da SEPLAG são regidas pelo Decreto 45.794 de 2011, seguindo o artigo 18 do da Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011:

Art. 18 A estrutura orgânica básica das Secretarias de Estado, dos órgãos autônomos, das autarquias e fundações públicas e suas respectivas finalidades e competências gerais são as estabelecidas nesta Lei Delegada.

Parágrafo único. A estrutura orgânica complementar e a distribuição e descrição das competências das unidades administrativas dos respectivos órgãos e entidades serão estabelecidas em decreto (MINAS GERAIS, 2011, p.13).

Assim, vem o Decreto 45.794 para determinar como será a estrutura organizacional da SEPLAG, e já em seu artigo 2º expõe as competências e finalidades da Secretaria:

Art. 2º A SEPLAG tem por finalidade coordenar a formulação, a execução e a avaliação de políticas públicas, visando ao desenvolvimento econômico, social e institucional do Estado, propor e executar políticas públicas de recursos humanos, orçamento, recursos logísticos e Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC, modernização administrativa e saúde ocupacional, bem como exercer a coordenação geral das ações de governo e a gestão da estratégia governamental (MINAS GERAIS, 2011, p. 2).

Após compreender a dinâmica do planejamento no Estado de Minas Gerais, percebe-se como sua evolução e adequação ao ambiente externo levaram o governo a adotar um modelo de gestão diferenciado, ancorado em Redes de Desenvolvimento, alterando o modelo de organização estatal para uma estrutura mais integrada. E entendendo o funcionamento do principal órgão articulador de mudanças gerenciais ou estruturais no governo, torna-se viável adentrar com mais profundidade no estudo específico da gestão em redes no Estado mineiro.

A maneira como a Gestão em Redes é executada em Minas Gerais é exposta na seção seguinte.

5.4. A Gestão em Redes no Estado de Minas Gerais

Em Minas Gerais, diante da necessidade identificada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) de introduzir os conceitos de governança em rede na rotina de planejamento e atuação do Estado, como aprofundamento do modelo de gestão voltado para resultados implantado no Governo do Estado, pode ser percebida uma movimentação mais intensa em busca de uma maior integração entre os setores internos e externos ao governo, tendo como principais marcos legais o PMDI 2011 – 2030, a Lei delegada nº180 de 2011 e a Lei nº20.008 de 2012, além do PPAG 2011 – 2015, que operacionaliza esse esforço teórico (MINAS GERAIS, 2011).

O modelo de organização em redes foi inicialmente elaborado a partir das diretrizes constantes no Plano de Governo de Antônio Augusto Junho Anastasia, nas eleições de 2010, e em consonância com questões propostas pela Agenda de Melhorias – Caminhos para Inovar na Gestão Pública, produzida pelo Governo do Estado de Minas em parceria com o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais e o Movimento Brasil Competitivo (MINAS GERAIS, 2010).

Tais diretrizes, buscando uma maior integração, posteriormente foram ainda delineadas pela Lei Delegada 180/2011, que em suas disposições preliminares, no art. 2º, destaca que o Estado adotará o “(...) modelo de gestão transversal de desenvolvimento orientado pelas diretrizes de colaboração institucional e de intersectorialidade no âmbito governamental e extragovernamental; de transparência administrativa e participação social (...)”. A referida Lei destaca ainda as Redes Prioritárias da Gestão Transversal do Desenvolvimento no âmbito do Poder Executivo, elencando as seguintes: Rede de Governo Integrado; Rede de Gestão Eficiente e Eficaz e de Qualidade e Equilíbrio do Gasto; Rede de Atendimento em Saúde; Rede de Educação e Desenvolvimento do Capital Humano; Rede de Desenvolvimento Social, Proteção, Defesa e Segurança; Rede de Infraestrutura; Rede de Desenvolvimento Rural; Rede de Desenvolvimento Sustentável e de Cidades; Rede de Tecnologia e Inovação; e Rede de Identidade Mineira (MINAS GERAIS, 2011).

A Lei 20.008/12, que atualiza o PMDI, traz, no mesmo sentido, em seu artigo 3º a ideia de que o Estado de Minas Gerais adotará um modelo de gerenciamento em redes. *In verbis*:

Art. 3º Para a consecução dos objetivos de que trata o art. 2º desta Lei, nos termos do art. 2º da Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, o Poder Executivo, sem prejuízo da observância das diretrizes de equilíbrio fiscal e da gestão para resultados, adotará o modelo de gestão transversal de desenvolvimento, orientado pelas seguintes diretrizes:

I - colaboração institucional e intersetorialidade no âmbito governamental e extragovernamental;

II - transparência administrativa e participação social;

III - qualidade do gasto, eficiência e compartilhamento na gestão;

IV - melhoria dos indicadores institucionais, administrativos, econômicos, sociais e humanos, com ênfase nas prioridades estratégicas do governo, regionais ou setoriais (MINAS GERAIS, 2012, p.1).

O inciso I, ao estabelecer como diretriz a colaboração institucional e a intersetorialidade no âmbito governamental e extragovernamental, coloca a gestão em redes como um dos princípios norteadores do modelo de administração, a ser adotado a partir de então, para buscar os resultados traçados.

Dentro do novo Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado pode ser percebido em seu capítulo 4.1. “Organização da Estratégia em Redes de Desenvolvimento Integrado”, a clara intenção de trazer para o Estado mineiro um enfoque mais incisivo para a questão de uma organização que volte sua estratégia para uma gestão em Redes (MINAS GERAIS, 2011).

A sociedade, de acordo com o atual PMDI (MINAS GERAIS, 2011), tornou-se mais complexa, e exigente nos últimos anos, levando as organizações públicas e privadas a se redesenharem e pensarem em formas alternativas de organização e gestão. Não bastaria, ainda segundo o documento legal, ofertar um serviço com qualidade, sendo necessário fazê-lo de forma mais integrada, com mais eficiência e dentro dos novos padrões de tempo impostos pela dinâmica do mundo moderno.

Neste contexto, tem-se que, a partir do PMDI, que a solução proposta é a gestão em redes – aqui entendida como conjunto de objetos e pessoas interligados entre si. Essa percepção de mudanças no contexto social e a necessidade de agir em rede têm origem nas

organizações privadas, e em seguida transbordam para as organizações governamentais (MINAS GERAIS, 2011).

Conforme consta no PMDI:

A introdução da noção de rede na gestão pública visa superar dois problemas centrais de governança: a setorialização (fragmentação) e a ineficiência na obtenção de resultados. Sua superação pressupõe a integração de perspectivas heterogêneas, em arranjos que otimizem esforços para fins comuns, ou seja; a organização em redes dos atores inseridos direta ou indiretamente na atividade governamental, potencializa os esforços e conhecimentos de cada um, de forma cooperativa e integrada, em prol de um mesmo objetivo (MINAS GERAIS, 2011, p. 42).

Busca-se, com essa mudança, a substituição de uma estrutural governamental predominantemente mecanicista por uma estrutura em rede, com feições orgânicas voltadas primordialmente para resultados (MARINI E MARTINS, 2004).

Espera-se que, organizando-se em rede, o Estado seja capaz de atuar de forma transversal, estabelecendo laços com diferentes setores da sociedade, no sentido de responder às demandas, resolver problemas e propor estratégias customizadas de desenvolvimento (MINAS GERAIS, 2011).

O próprio PMDI traz em seu texto legal o reconhecimento de uma sociedade que se organiza de uma forma cada vez mais consciente e participativa, e que, favorecida pelo avanço tecnológico, se organiza em rede e em tempo real, em um movimento crescente de compartilhamento de informações e conhecimentos e participação em processos de construção coletiva. O reconhecimento da necessidade de ser organizar de uma forma mais integrada, interna e externamente, possibilita que o próprio instrumento normativo de planejamento tome essa função. (MINAS GERAIS, 2011).

Assim, atribui-se ao planejamento a função de moldar um novo modelo de comportamento gerencial que é pretendido pelo Estado de Minas Gerais, além de buscar, através de suas diretrizes e ferramentas previamente dispostas no corpo legal de seus planos, os meios para alcançá-lo, implementá-lo e executá-lo.

Dessa forma, o Estado de Minas Gerais se propõe a atuar na gestão em Redes em quatro eixos, com enfoque na busca de resultados. O Primeiro eixo é o da melhoria da compreensão da realidade em que os governos estão inseridos, particularmente da dinâmica social e das demandas dos cidadãos. A ação em rede, na medida em que envolve um amplo

leque de atores, ajuda na compreensão da diversidade, heterogeneidade e singularidade da sociedade, superando, em alguns aspectos, a uniformização e a padronização que não correspondem à complexidade do real. Proporcionaria, dessa forma, uma melhoria da qualidade dos diagnósticos, e permitiria, também, a compreensão mais sistêmica dos problemas a serem enfrentados, uma vez que estariam embasados em opiniões e informações oriundas de fontes diversas (MINAS GERAIS, 2011).

Já o segundo eixo consiste na formulação das ações. Integrando em rede as áreas e os parceiros concernidos pelo problema a ser enfrentado, a possibilidade de melhoria das formulações cresce, na medida em que o governo mobiliza os conhecimentos produzidos pelas distintas entidades da sociedade sobre as diversas temáticas que impactam a qualidade de vida da população (MINAS GERAIS, 2011).

O terceiro eixo, por sua vez, encontra-se na execução das ações. A organização dos esforços em rede permite o compartilhamento das informações concernentes à operacionalização, contribuindo, assim, para a redução do “sobretabalho”, do desperdício de recursos e do setorialismo, muitas vezes, nocivo. A existência de um duplo fluxo de informações (horizontal e vertical) permite a articulação integrada entre os órgãos estatais, assegurando a resposta customizada, conservando as prioridades e racionalizando recursos. O compartilhamento de objetivos, perspectivas e conceitos inerentes ao conjunto de estratégias é condição para que todos os profissionais envolvidos estejam empenhados no alcance dos mesmos resultados (MINAS GERAIS, 2011).

Por fim, o quarto eixo remete ao monitoramento e avaliação das ações, realizadas em parceria com a sociedade, permitindo uma compreensão melhor do alcance dos resultados e uma correção em tempo hábil dos eventuais equívocos (MINAS GERAIS, 2011).

Dessa forma, a nova articulação institucional proposta realiza-se a partir da organização da estratégia e do funcionamento do Estado em Redes. A proposta principal do PMDI, no que diz respeito a organização desse modelo de gestão, consiste nas Redes de Desenvolvimento Integrado, previstas em lei e já citadas anteriormente, que objetivam integrar as ações do governo estadual nas diferentes áreas, e, ao mesmo tempo, proporcionar um comportamento cooperativo com os outros níveis de governo e outras instituições, públicas e privadas, em prol de uma maior agregação de valor para a sociedade mineira.

Trata-se, assim, de uma forma de organização e conjunção de esforços em torno de grandes escolhas e prioridades (MINAS GERAIS, 2011).

Estas redes incorporam-se à organização da estratégia de atuação do Estado e se desdobram no funcionamento da administração pública estadual. Pretende-se que o Estado em Rede viabilize essa reestruturação do governo de Minas Gerais a partir da incorporação de um modelo de gestão transversal do desenvolvimento, buscando a intersetorialidade das políticas públicas e a articulação dos atores responsáveis pelo sucesso de sua implementação, ressaltando a participação da sociedade civil organizada como ator ativo e imprescindível nesta trajetória (MINAS GERAIS, 2011).

O objetivo geral do modelo de gestão em redes em Minas Gerais é, portanto, estabelecer um novo arranjo institucional, baseado em mecanismos de governança em rede, participação democrática e gestão integrada de ações e informações, que prevê a articulação horizontal e sistêmica dos órgãos governamentais. Pretende-se que isto ocorra por meio do compartilhamento de informações e do alinhamento estratégico, e o envolvimento da sociedade na estratégia governamental, através da elaboração do planejamento e controle social, na busca de objetivos comuns e específicos e do alcance de resultados efetivos para as regiões do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS, 2011).

O mesmo documento, Estado em Redes, lista os seguintes objetivos específicos:

- Garantir prioridade nas entregas regionais de governo selecionadas pela população, por meio do envolvimento da SEPLAG e dos órgãos de forma transversal.
- Inserir a regionalização e a participação nas decisões governamentais.
- Contribuir para a modificação da cultura dos órgãos e da sociedade, inserindo a lógica da intersetorialidade e transversalidade.
- Criar uma nova interface entre a estratégia central e o pólo regional.

Conclui-se, com essa proposta apresentada, que o governo de Minas Gerais se compromete, através de seu planejamento, a inserir, a partir de 2011, em sua agenda gerencial um modelo de gestão voltado para as redes.

A gestão em redes envolve uma integração da organização tanto interna quanto externa. E no Estado de Minas Gerais não é diferente: há tanto ações buscando um maior envolvimento da sociedade e parcerias com o setor privado, como movimentações objetivando uma maior organização dentro dos seus próprios entes, tratando o Estado como um “corpo único”.

Este trabalho buscou dar um foco maior nas ações objetivando a integração interna do Estado, em detrimento às ações que almejem uma atuação conjunta com o setor privado. Assim, o capítulo seguinte visa, através do estudo de caso da gestão dos programas intersetoriais, compreender melhor como está ocorrendo a implementação do Estado em Rede, focando na coordenação e alinhamento da estrutura interna do Estado, considerando neste caso diferentes órgãos e secretarias. Este estudo é detalhado no capítulo seguinte.

6. ESTUDO DE CASO

Após a compreensão da organização do planejamento em Minas Gerais, e de como se pretende aplicar no estado uma estruturação em redes, é possível uma análise de um ambiente específico, qual seja, o monitoramento de programas intersetoriais dentro da perspectiva de um estado que prima pela integração.

Para tanto, uma contextualização mais precisa ainda é necessária, de modo a possibilitar o entendimento mais conciso de como se dará tal monitoramento, sendo importante conhecer primeiro a ambientação interna consequente da proposta de organização em redes, e de sua influência para o planejamento.

Em seguida, será apresentado um breve estudo sobre a gestão de programas, de forma a embasar o caso particular de Minas Gerais.

Por fim, buscou-se compreender o funcionamento do NCGERAES dentro do Estado que é responsável pelo monitoramento da agenda estratégica, através de sua estrutura interna, análise de funções e estudo de campo.

6.1. Contextualização

Com o levantamento teórico realizado, e com a pesquisa documental evidenciada, percebe-se a inclinação do Estado de Minas Gerais em trabalhar em Redes. No entanto, segundo o Entrevistado 1, essa não é uma ideia nova. Nem fora, e nem dentro do Estado. Enquanto no contexto global, Castells (1999) já fala de uma sociedade e Estado em Redes há muito tempo, dentro do contexto mineiro não é diferente. A grande novidade seria que, a partir de 2012, após as mudanças no planejamento realizadas no ano anterior, o governo passou a ter essa postura integradora como ponto principal em uma agenda, deixando de ser apenas ações pontuais dentro do Estado.

Os Entrevistados 1, 4 e 5 concordam que o que ocorre no Estado de Minas Gerais a partir do novo PMDI, 2011-2030, não é um modelo inteiramente novo, mas uma continuação do antigo, com alguns ajustes, e que se trata, portanto, de uma evolução natural de um modelo que já estava em desenvolvimento desde 2007, pelo menos. Muitas das alterações feitas pelo novo PMDI são apenas no nome, no sentido de dar um enfoque maior para um cenário

pretendido pelo governo: que é de uma gestão eficiente, organizada em redes, na qual a visão integrada e cooperativa fica evidenciada.

A opinião desses entrevistados vem ao encontro do que é proposto dentro do instrumento de Planejamento Estratégico de Minas Gerais. Segundo o Entrevistado 4, o que antes era tratado como Área de Resultados, hoje é conhecido como Rede de Governo. A lógica intersetorialidade permanece inalterada, ou com apenas algumas adaptações pontuais. Endossando o pensamento acima, o Entrevistado 6 afirma que o que acontece, principalmente, é que não foi alcançado o objetivo da ação conjunta, e com essa perspectiva de mudança, pelo menos no nome, espera-se que se atinja a integração proposta inicialmente.

Por outro lado, de acordo com Entrevistado 4, acredita-se, também, que tais mudanças, ainda que na maioria das vezes incrementais, geram uma grande perspectiva de melhora no cenário de Minas Gerais. Mas tais mudanças só seriam possíveis de serem aferidas num horizonte mais extenso de tempo. Por enquanto, trata-se apenas de uma proposta, de uma boa iniciativa do governo.

Nas palavras do Entrevistado 1:

No PMDI revisto em 2007, a Área de Resultados anterior tinha o mesmo papel que tem a Rede. A Área de Resultados era o elemento que coordenava os diversos projetos ou programas que estavam dentro dele. Na sua operacionalização, ela foi pouco efetiva, de forma que os instrumentos que existiam não funcionavam da maneira correta, criando uma grande dificuldade de trabalhar as áreas como um todo, assim como as interfaces e as intercessões. Então, nesse sentido, embora conceitualmente esse nível de coordenação já existisse no PMDI anterior, ele não funcionou em sua plenitude. A expectativa com a criação desse estado em rede é que seja dado mais um passo nesse caminho. E não só uma mudança de nome de “Área de Resultado” para “Rede de Desenvolvimento”. Mas a construção disso é uma coisa complexa (ENTREVISTADO 1).

A Figura 7 evidencia essa mudança que houve na estrutura de ação do governo mineiro: a partir de 2011:

FIGURA 7 – Nova estrutura de ação do Governo do Estado de Minas Gerais



Fonte: SEPLAG

Assim, a orientação por Redes de Governo pretende, em seu discurso, dar ao Estado uma atuação mais eficiente no enfrentamento de problemas que sejam de uma complexidade maior, tornando a sua atuação mais precisa, otimizando os seus recursos e aproveitando melhor o seu potencial. Pretende-se, também, que haja uma maior sintonia e coesão nas ações de diferentes departamentos do governo, de forma a obter melhores resultados para a sociedade.

Nessa nova organização que prima pela integração, o PMDI estabeleceu que as Redes de Governo podem ser definidas como: arranjos que estimulam e proporcionam um comportamento cooperativo entre agentes governamentais e entre várias instituições, orientado para solução de problemas específicos ou para capturar oportunidades relevantes em um determinado período no tempo. As Redes de Governo são organizadas para concentrar esforços funcionais do Governo em função de resultados finalísticos, objetivos estratégicos e estratégias comuns.

Em detrimento a esse novo arranjo institucional proposto, o Entrevistado 3 afirma que:

O fato da expressão “Estado em Rede” constar no PMDI, em si, não garante nada, não muda nada por si só. O discurso pode diferir da ação. O que está no PMDI por enquanto é apenas um discurso. A ideia é muito boa, e se efetivada, pode ser uma grande mudança para o Estado. Mas deve ser analisado o que está sendo colocado em prática, porque o que a gente vê hoje é somente um projeto de estado em rede, com alguns projetos pilotos e outras propostas integradoras, o que é ainda muito pouco (ENTREVISTADO 3).

Percebe-se, assim, que não há entre os próprios envolvidos no planejamento e ação estatal uma crença uníssona no que está sendo proposto no PMDI, e essa proposta irá gerar resultados fáticos. Nas palavras do Entrevistado 5 “é o por baixo, pois o PMDI é um instrumento de longo prazo, é o plano de longo prazo, a forma como ele vai ser implementado é que é diferente. Em 2007 não existia uma metodologia clara, agora existe”.

Resta saber se tal metodologia vai agora ser implementada nos moldes propostos, o que não ocorreu no PMDI anterior, que já estabelecia, de uma forma menos evidente, uma visão de gestão em redes.

O que se percebe, principalmente, é que no novo instrumento legal há uma maior clareza no objetivo de se trabalhar em redes, e uma metodologia mais bem elaborada, mais detalhada, que, na visão dos Entrevistados 1 e 5, e do próprio discurso presente no PMDI, pode promover grandes avanços na gestão pública. Fato é que quando o governo assume para si a tentativa de trabalhar em rede é algo muito desafiador, principalmente no que choca com a burocracia tradicional, fechado dentro de suas áreas, com grande dificuldade de comunicação entre elas.

Dessa forma, percebe-se que não existe ainda uma ideia concreta do que vai acontecer com esse novo modelo proposto. Por enquanto, o que se conclui é que o “novo” é também relativo, pois pode também ser visto em antigos planos uma estrutura semelhante. Se, na prática, o que foi incluído no discurso vai acontecer de fato, e como isso se dará, ainda não é possível afirmar.

Logo, o planejamento de longo prazo estabelecendo uma gestão por redes foi apenas um passo no sentido de obter uma maior integração, e ainda é cedo para avaliar o seu sucesso ou fracasso. Cabe ressaltar, no entanto, que há um esforço nesse sentido, ainda que seja, em um primeiro momento, apenas uma instrução do governo. Foram criadas uma série de

ferramentas e um discurso bem estruturado que visa promover a integração nos ambientes internos e externos do Estado.

Como se trata de uma organização nova, ainda que apenas de uma maneira incremental, surgem pontos positivos e negativos. As percepções das vantagens e desvantagens dessa abordagem mais enfática a um estado em redes são expostas na próxima seção.

6.2. Benefícios e Dificuldades da Organização de Minas Gerais em Redes

A organização que o Estado de Minas Gerais pretende se inserir, isto é, um modelo integrado, pode proporcionar grandes vantagens administrativas. O depoimento do Entrevistado 3 evidencia isso:

Benefícios são totais se consegue implementar uma gestão em redes. A tendência é que haja uma redução dos gastos, uma otimização dos recursos, projetos sendo executados de uma forma mais responsável. E o que se percebe hoje é uma sobreposição muito grande de projetos e processos. As interseções entre os projetos são desconhecidas muitas vezes por eles mesmos. Executando de forma conjunta, isso não aconteceria (ENTREVISTADO 3).

De acordo com o Entrevistado 1, percebe-se, assim, que há na busca pela transversalidade, a oportunidade do estado conseguir dar o salto qualitativo na sua prestação de serviço, uma vez que ele pode conseguir criar mecanismos mais eficientes na sua coordenação e execução, partindo de um trabalho conjunto, o que pode gerar um aumento de eficiência, eficácia e efetividade, a partir de práticas de gestão e mudanças institucionais, sem implicar em um dispêndio maior de recursos.

Portanto, na visão dos entrevistados, as principais vantagens das mudanças propostas com a ação integrada intragovernamental seriam: a possibilidade de haver uma potencialização de ganho em escala, na medida em que vários setores atuam em conjunto para o mesmo fim (ENTREVISTADO 2); possibilidade de enfrentar problemas que são complexos e que não respeitam as áreas de atuação de cada uma das secretarias (ENTREVISTADO 1); maior unidade na execução de políticas públicas, o que evita a duplicidade de ações, e usa a integração para uma ação mais eficaz (ENTREVISTADO 5); e a redução dos gastos e otimização dos recursos (ENTREVISTADO 3).

O modelo de gestão em redes, atualmente, é visto com muito otimismo pelas organizações e pelos agentes envolvidos. No entanto, tal forma de estruturação também apresenta desvantagens. No governo de Minas Gerais a situação não é diferente.

Uma grande dificuldade mencionada pelo Entrevistado 1 foi a cultura da gestão burocrática, em que a discussão ainda é muito departamental, limitando, muitas vezes a atuação do Estado, e certamente gerando entraves para qualquer integração pretendida. A tradicional cultura na qual se organiza o Estado tende a isolar suas secretarias, sendo esse um obstáculo natural para uma proposta de uma ação coletiva.

O Entrevistado 1 ressaltou, também, a inexperiência, não apenas do Estado em implementar esse modelo da forma proposta, mas também de outras organizações. Existe pouca literatura a esse respeito, e não há um manual claro e testado, descrevendo uma maneira certa de agir para implementar dentro da estrutura organizacional uma gestão em redes. Assim, trata-se de um experimento novo, um aprendizado, e, portanto, sujeito a erros.

Outra desvantagem percebida, destaca pelo Entrevistado 2, é que uma organização integrada pode proporcionar um processo de discussão que demore muito para chegar a uma decisão, uma vez que o que se propõe é um cenário mais democrático, mais participativo, e pode, ainda, nem se chegar a uma conclusão. Então, ainda que permita um estudo melhor, pode acontecer de a política pública demorar um tempo excessivo para ser implementada, situação que nem sempre é viável dentro do Estado.

Na percepção do Entrevistado 2, a falta de cooperação interna pode ser outro entrave ao modelo. E isso não seria, necessariamente, por uma situação das secretarias ou órgãos não se mostrassem dispostas a executar um trabalho conjunto, mas sim por não haver, ainda, os meios adequados para essa integração, e uma diretriz bem definida orientando como deve ser realizada uma ação estruturada em redes.

Na visão do Entrevistado 3, a principal desvantagem seria a adesão dos agentes envolvidos dentro do Estado a esse discurso integrador do governo. Nas palavras deste entrevistado: “é necessário que os atores comprem efetivamente o que está sendo proposto. Do contrário, todo o plano tende ao fracasso inerente”.

A conceituação do que é uma rede já foi demonstrada em capítulos anteriores como carente de uma definição clara e una. E, segundo o Entrevistado 1 essa ausência de um

conceito preciso é sentida quando se analisa o próprio PMDI, que não define claramente o que vai ser um Estado em Rede. Prejudica-se, assim, a definição de um escopo bem estruturado para a ação do governo que venha buscar uma organização em redes.

Há, também, dentro do Estado, de acordo com os Entrevistados 1 e 4, órgãos e secretarias em situações muito díspares, tanto em estrutura e organização, como do ponto de vista orçamentário. Colocar para trabalhar de forma conjunta atores que se encontram em situações muito diferentes pode ser considerado um desafio para o modelo integrado. Para estes, nós muito opostos, em termos de poder, podem gerar um obstáculo para a ação em parceria, havendo uma sobreposição da estrutura mais organizada, com mais recurso, sobre a outra, não existindo, assim, uma construção coletiva.

Outro fato apontado, desta vez pelo Entrevistado 3, como problemático é a maneira com a qual o governo deseja se estruturar em redes. Para este, não se trata de uma iniciativa dos próprios órgãos e atores internos, mas sim uma diretriz imposta de cima para baixo. O modelo de integração “top-down” exigirá do governo um monitoramento constante, e uma gestão dessa integração que está sendo imposta para suas estruturas usualmente pautadas pela departamentalização.

Nas palavras do Entrevistado 3:

É muito difícil adotar um modelo de gerenciamento que não seja comprado pelos principais executores. O órgão central não consegue convencer quem executa a executar em conjunto, se eles não quiserem fazê-lo, ou pode até conseguir, mas com grande desgaste e dificuldade. Então, quando se tem um modelo “top-down” de uma gestão por redes, vai diretamente contra a ideia de participação, integração, compreensão de interrelações. Logo, o ponto mais delicado seria este: tentar centralizar uma gestão por redes, pois parece incompatível com a ideia de uma construção conjunta de um modelo integrado. Resultaria em uma integração forçada, “goela abaixo”, o que na prática é inviável, já que é muito difícil de obter sucesso trabalhando dessa forma (ENTREVISTADO 3).

Assim, percebe-se no discurso dos entrevistados que, apesar de haver uma expectativa muito positiva da possibilidade de se operacionalizar um Estado em Redes, há também uma série de entraves, obstáculos e dificuldades a serem enfrentadas antes de se chegar em um modelo ideal e eficiente.

Construiu-se, para dar suporte a essa rede intragovernamental, uma série de instrumentos que possibilitem sua efetivação. As principais ferramentas e atores são explicitados na seção seguinte.

6.3. Principais instrumentos para a gestão do Estado em Redes

Com o objetivo de materializar a gestão em redes, o Estado de Minas Gerais criou alguns instrumentos e ferramentas, e atribuiu novas funções a alguns atores já existentes, além de traçar em seu instrumento de planejamento (PMDI) as diretrizes para integração.

Na perspectiva da integração externa, existem, ainda como projetos pilotos, a gestão participativa nas regiões de planejamento do Norte de Minas e do Vale do Rio Doce (MINAS GERAIS, 2012). Há, também, uma maior efetivação de Parcerias Público-Privada (PPP), que podem ser percebidas em diversas ações do governo, como a reforma do Mineirão, a concessão da Rodovia MG 050 e a Implantação, gestão, operação e manutenção de Unidades de Atendimento Integrado – UAI, agora atuando em conjunto com o setor privado.

O foco do trabalho, no entanto, consiste na tentativa da promoção interna de integração. Logo, será dada uma atenção maior nos instrumentos e ações que tenham essa finalidade.

Vários atores são considerados importantes na articulação, execução e implantação do Estado em Redes, na perspectiva interna ao governo. Podem ser citados os secretários, pela influência que exercem dentro de cada sistema operacional. Existe uma proposta de uma rotina de reuniões, a princípio trimestrais, com todos os secretários, para que, dessa forma, todos tenham espaço para falar e ser ouvido, buscando romper a tradicional lógica departamentalizada, na qual cada sistema operacional é uma organização isolada. Espera-se que, dessa forma, haja um conhecimento mútuo dos chefes de cada pasta, abrindo possibilidades de iniciativas para o trabalho em conjunto.

O governador também é um ator de grande importância para o Estado em Redes, uma vez que é o grande responsável pela definição da estratégia prioritária, e por incorporar em seu discurso e proposta de ação uma postura integradora, tornando essa uma diretriz fundamental da sua gestão. Quando o governador compra o discurso, acreditando ser esse o modelo ideal, cresce consideravelmente a possibilidade de a proposta ter sucesso.

Houve, em 2011, uma mudança importante no cenário institucional do Estado de Minas Gerais. Trata-se da criação das Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação (AGEI). As AGEIs são um desdobramento da SEPLAG, e atuam dentro dos demais setores do Estado, exercendo o duplo papel de capilarizar a estratégia do Estado nos diversos órgãos executivos e de aumentar a participação das equipes finalísticas na construção dessa estratégia global (MINAS GERAIS, 2011).

Nesse sentido, a AGEI é um importante órgão que possibilita a aproximação do planejamento central do governo, com os diversos planejamentos setoriais, adaptando-o as especificidades dos órgãos “da ponta”. Essa posição intermediária ocupada pelas AGEIs, entre o órgão central e os órgãos setoriais executivos, permite que haja uma integração e disseminação da estratégia dentro do Estado inteiro.

O papel das AGEIs, segundo o Entrevistado 3, é crucial para que seja possível rodar o Estado em Rede. Primeiro pelo fato da AGEI possuir uma inserção muito grande dentro dos órgãos, terem conhecimento acerca dele, e serem vistos como responsáveis pela sua gestão estratégica. Segundo pelas AGEI fazerem uma ponte entre pontão órgão executor e o órgão central que é essencial para que seja efetivada qualquer tipo de cooperação ou coordenação que envolva a área meio e a área fim.

A visão integradora da AGEI, no entanto, não é compartilhada por todos os entrevistados, apesar de esse ser o discurso majoritário. O Entrevistado 1 entende que, uma vez que o papel da AGEI seria principalmente o de monitoramento e planejamento, e não de execução de política pública, o que haveria seria uma rede de monitoramento e planejamento, trazendo informações dos órgãos executores para o órgão central, descentralizando a capacidade de planejamento do Estado de um único órgão central (SEPLAG). Porém, não sendo a AGEI responsável pela execução, não poderia ser tratada como uma rede de implantação de políticas intersetoriais, mas apenas como um órgão auxiliar na atividade meio.

Nesse mesmo sentido, afirma o Entrevistado 5:

As AGEIs representam uma evolução. Não na forma de relação de forma integrada, mas pensando o governo de uma forma separada, em cada secretaria, como uma evolução do nosso modelo anterior. Uma questão de gestão voltada para a especificidade de cada órgão. Criou-se uma AGEI que utilizaria uma tecnicidade única, mas que teria maior conhecimento da área fim do que uma área central teria. De alguma forma, tende a humanizar a gestão de projetos (ENTREVISTADO 5).

Outra ferramenta importante para a efetivação do Estado em Redes em Minas Gerais é o Acordo de Resultados. O governo mineiro adotou um sistema de contratualização denominado “Acordo de Resultados” (contratos de gestão) com base na Lei nº 14.694, de 30 de julho de 2003, e dos Decretos 43.674 e 43.675, de 04 de dezembro de 2003. O Acordo é um instrumento de pactuação de resultados mediante negociação entre dirigentes de órgãos e entidades do Poder Executivo, bem como dos gerentes das unidades administrativas e autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão. É o instrumento gerencial que busca o alinhamento das instituições, a partir da pactuação de resultados e concessão respectiva de autonomias para o alcance de objetivos organizacionais, em linha com os objetivos expressos na agenda de governo, com prioridade para aquelas com maior identidade com os projetos estruturadores (MINAS GERAIS, 2006).

O Acordo de Resultados tem, dessa forma, uma grande influência sobre a estratégia do Estado de Minas Gerais, uma vez que nele são pactuadas metas para a gestão ano a ano, e, uma vez cumpridas, os órgãos e equipes recebem o Prêmio, que representa, proporcionalmente, a nota obtida no Acordo de Resultados, uma gratificação no valor de um 14º salário.

Assim, uma vez que se pactua nesse instrumento um compromisso de uma ação integrada, coletiva entre os órgãos envolvidos, torna vinculante para o recebimento do prêmio que tal construção conjunta seja efetivada.

Nesse sentido, podem ser percebidas no Acordo de Resultados de 2012 ações intersetoriais, que são de responsabilidade de mais de um órgão, sendo o peso desta ação, a mesma para todos os envolvidos na mesma. Já havia uma situação semelhante nos Acordos anteriores, nos quais diferentes órgãos eram responsáveis por ações dentro de um único projeto. No entanto, o que ocorria é que eles só pactuavam as metas nas ações que eram de sua responsabilidade. Espera-se que no novo modelo de ações intersetoriais essa distorção não seja replicada.

O que se percebe, segundo o Entrevistado 3, é uma grande resistência dos órgãos em pactuar em seu Acordo de Resultados alguma ação que não esteja inteiramente dentro de sua responsabilidade, que dependa também da atuação de outro órgão. Dessa forma, o principal instrumento de pactuação internaliza muito pouco a noção de integração, por haver uma oposição dos dirigentes máximos em colocar o pagamento do prêmio da sua equipe com

alguma vinculação com o desempenho de outras equipes não subordinadas a ele. Revela-se, assim, como os órgãos não se veem como uma forma única de governo, mas como diferentes organizações.

Programas intersetoriais, por exemplo, de acordo com o Entrevistado 5, não tem sua nota de execução como meta para as secretarias que tenham projetos e processos envolvidos nele. Houve uma tentativa de estabelecer dessa forma, mas não existiu uma aceitação por parte dos órgãos em pactuar uma situação que estaria fora do seu âmbito de ação. A nota da execução do programa intersetorial irá constar apenas no Acordo da equipe do gerente desse programa.

Contudo, ainda segundo o Entrevistado 5, como se trata ainda de um modelo inicial, ainda em construção, não se deve descartar esse importante instrumento de gestão como forma de operacionalizar a integração no Estado de Minas Gerais, pois o Acordo de Resultados é uma ferramenta que ainda pode vir a ser fundamental para efetivação do Estado em Redes.

Como foi possível perceber no capítulo que trata especificamente das Redes, a tecnologia da informação exerce um papel essencial na gestão em redes, uma vez que possibilita o fluxo de informações contínuas e instantâneas. Em Minas Gerais não é diferente. Já está em fase final de teste o programa de monitoramento que permitirá o acompanhamento em tempo real pelo órgão central, qual seja, SEPLAG, de ações realizadas pelos órgãos executores no âmbito dos projetos e processos estratégicos.

Segundo o Entrevistado 3:

O sistema vai contribuir muito para uma interrelação, e para uma integração entre as secretarias, pois vai haver um fluxo de informação em tempo real. A ideia é que os gerentes atualizem diariamente o sistema, com as informações do projeto ou processo estratégico. O que facilita também o monitoramento da área central, tendo as informações diariamente e em tempo real, articulando com outros órgãos, conversando, e tentando ajudar, possibilitando uma maior integração. Se o sistema for respeitado, ele tende a contribuir bastante (ENTREVISTADO 3).

Assim, nota-se uma grande expectativa no sistema que está sendo desenvolvido, e percebe-se nele uma importante ferramenta para operacionalizar o Estado em Redes.

O Entrevistado 5, por sua vez, vê com uma certa ressalva, na medida em que atenta também para a maturidade do processo de integração. O sistema tem sua importância, mas o

processo tem que estar maduro. Caso ele ainda não esteja preparado o suficiente, quando o sistema estiver em pleno funcionamento, este não terá utilidade alguma, do ponto de vista da integração que se espera de um Estado em Redes.

Atentando também para a importância da consistência das redes como ponto principal, o Entrevistado 1 afirma que “o sistema é só um meio, e sem a parte das relações entre os atores nada funciona. Vai facilitar a troca de informações, claro, mas ele sozinho é incapaz de fazer qualquer coisa”.

Logo, nota-se que, se por um lado existe a ideia de que o sistema pode ser fundamental para a implementação e execução de um Estado que prima pela integração, por outro existe a convicção que a tecnologia da informação é apenas um facilitador, que a construção metodológica e maturidade das relações é que serão fundamentais para o sucesso do modelo.

Os gerentes de programa intersetoriais, assim como o GERAES, também exercem um papel importante dentro do Estado de Minas Gerais organizado em redes. No entanto, ao foco do trabalho ser exatamente esse, faz-se necessário que haja um maior detalhamento nos seus papéis, que será feito em um momento posterior do trabalho.

Orientado pela visão de um Estado em Redes, e já operacionalizando as ferramentas e instrumento para implementá-lo, o governo criou a nova agenda estratégica para o Estado de Minas Gerais. A influência dessa diretriz integradora na construção da nova carteira é analisada na seção seguinte.

6.4. A influência do Estado em Redes para a construção da Carteira Estratégica

A construção da estratégia para o Estado de Minas Gerais no ano de 2011 foi um processo que ficou restrito à alta cúpula governamental, excluindo até mesmo a Assembleia Legislativa, que se ausentou explicitamente ao conceder ao Executivo a prerrogativa de legislar sobre a estrutura orgânica da administração pública do Estado, estabelecida pela Lei Delegada nº 180, de janeiro de 2011 (MINAS GERAIS, 2012).

Por outro lado, ainda que de certa forma tenha se restringido à alta cúpula governamental, foi o modelo mais democrático de construção da carteira de prioridades que já foi vista no Estado de Minas Gerais, na percepção dos ENTREVISTADOS 1 e 5. Assim, na

perspectiva do Entrevistado 5 já existe uma influência de uma diretriz mais integrada, na medida em que sua construção foi mais participativa, envolvendo diretamente todos os atores importantes do Estado em várias rodadas de negociação.

O Entrevistado 4 discorda dessa posição. Na sua visão, ainda é muito cedo para se afirmar que o modelo proposto de Estado em Redes exerceu alguma influência sobre a construção da estratégia do Estado. Pode até influenciar nos próximos planejamentos, e isso será muito positivo, em sua perspectiva, possibilitando uma construção coletiva, mas como o processo de planejamento ocorreu quase que simultaneamente com a confecção da carteira estratégica, não é possível afirmar que houve alguma interferência.

Na construção da carteira de prioridades estratégicas, dentro desse contexto de gestão integrada, uma das ações propostas foi, como evidenciado pela Figura 7, a inclusão de programas estruturadores dentro da carteira estratégica do governo. Tais programas podem ter projetos e processos envolvendo mais de uma secretaria, uma vez que tem como foco gerar resultados e solucionar problemas, e não atuar segundo alguma área específica, demonstrando mais uma evidência para a lógica da transversalidade, da integração a qual se propõe o Estado de Minas Gerais.

A gestão de programas trouxe para Minas Gerais um novo desafio, necessitando de uma construção metodológica para seu planejamento, monitoramento e execução. O trabalho optou por dar um enfoque aos programas intersetoriais, envolvendo mais de um sistema operacional do governo, por se tratar de um desafio novo para o Estado. No entanto, faz-se mister uma noção prévia do que são programas, que é o objeto da seção seguinte.

6.5. Programas Estruturadores

O governo mineiro, a partir de 2012, com a revisão do PMDI realizada no ano de 2011, passou a adotar uma estratégia de organização de suas políticas públicas em um portfólio de programas estruturadores, que envolvessem, em várias oportunidades, mais de uma secretaria, usando uma estratégia de gestão em redes e confirmando a tendência de uma estrutura intersetorial (MINAS GERAIS, 2011).

A nova agenda de ações prioritárias do governo, como exposto na seção anterior, é composta por programas estruturadores, e dentro deles, projetos e processos estratégicos.

Trata-se de uma mudança metodológica na estruturação das ações do estado, que exige uma construção de um novo modelo para o seu acompanhamento.

O processo de estruturação do programa é muito similar ao do projeto. No entanto, trata questões em um nível mais estratégico e envolve menos detalhe do que em um projeto ou processo. Tipicamente a identificação de um programa ocorre após a definição do ciclo de planejamento, onde a definição da visão de futuro e das estratégias a serem alcançadas ou de políticas a serem implementadas estão claras. Após a identificação dos resultados transformadores e do objetivo do programa estruturador, são identificados os projetos e processos estratégicos capazes de possibilitar o atingimento do objetivo e o alcance dos resultados (MINAS GERAIS, 2012).

Nestes termos, adota-se o gerenciamento, a partir do novo modelo, em uma estrutura de programas estruturadores cujo gerenciamento concentra-se em um nível mais agregado em relação ao gerenciamento do projeto e processo.

O gerenciamento de programas deve, portanto, focar nas interdependências dos projetos e processos, ajudando, assim, a garantir a sinergia, o aprendizado, e a integração. Por meio de uma governança estruturada, o gerenciamento de programa permite exercer o apropriado planejamento, programação, execução, monitoramento, e controle entre os projetos e processos do programa, para o alcance dos seus resultados transformadores (MINAS GERAIS, 2012).

As vantagens desse gerenciamento, segundo o Manual de Estruturação, Gerenciamento, Monitoramento, e Avaliação de Programas Estruturadores, Projetos e Processos Estratégicos da SEPLAG, são:

- Otimização e integração de custos, tempo e esforço;
- Geração de sinergia e aprendizado;
- Melhoria no nivelamento de recursos;
- Integração entre as entregas dos projetos e processos;
- Mitigação dos riscos associados aos vários projetos e processos;
- Aumento da visibilidade nas alterações de escopo de projetos interdependentes;

- Melhoria nos canais de comunicação entre os projetos e processos, reduzindo ruídos e conflitos desnecessários.

Nesse contexto, o Estado de Minas Gerais passou a adotar a partir de 2012, sendo esse planejamento realizado em 2011, uma nova estrutura de gerenciamento da sua carteira de projetos, passando a ser organizado em programas estruturadores, que é composto por projetos e processo estratégicos, que guardam entre si uma relação próxima quanto aos objetivos pretendidos. A Figura 8 ilustra como a nova carteira de programas, projetos e processos de Minas Gerais está organizada.

FIGURA 8 – Organização da Carteira de Programas Estruturadores



Fonte: SEPLAG

O modelo de Gestão Estratégica orientada para Resultados pressupõe a tradução da estratégia em um portfólio de programas, desdobrados em projetos e processos estratégicos, que mobilizam recursos e competências, visando atingir objetivos predefinidos e entregar resultados concretos para a sociedade (MINAS GERAIS, 2011).

Assim, entende-se como Programa Estruturador um conjunto de projetos e processos estratégicos relacionados e complementares, gerenciados de modo coordenado e sinérgico para gerar resultados transformadores e obter benefícios que não seriam alcançados se os mesmos fossem gerenciados individualmente. Os resultados de um programa não são, portanto, produtos (*output*), e sim resultados e impactos que causam nos cidadãos (*outcomes*). Tais resultados são medidos por indicadores de efetividade. Em Minas Gerais, eles estão traduzidos em resultados transformadores (MINAS GERAIS, 2012).

Já o projeto estratégico é um empreendimento único, singular com início e fim determinados, que mobiliza recursos e competências para realizar entregas específicas (bem ou serviço, que são o escopo necessário para atender aos seus objetivos). Diferente dos programas, o foco do projeto é a entrega do bem ou serviço que ele se propõe a realizar dentro dos parâmetros de prazo, qualidade, custo e escopo. Tais bens ou serviços são medidos por indicadores de eficácia (MINAS GERAIS, 2012).

Por fim, o processo estratégico é um conjunto de atividades repetidas de maneira recorrente, estruturadas e desenhadas para produzir um bem ou serviço específico para um determinado cliente/usuário. Ou seja, é um fluxo que se repete em ciclos ao longo do tempo para produção de um determinado bem ou serviço (MINAS GERAIS, 2012).

De acordo com o Manual de Estruturação, Gerenciamento, Monitoramento, e Avaliação de Programas Estruturadores, Projetos e Processos Estratégicos:

No contexto da atualização do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – 2030 definiu-se como elemento integrador dos esforços de implantação da estratégia, 11 Redes de Desenvolvimento Integrado. 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. Cada uma das Redes se desdobra em um conjunto de resultados finalísticos que serão alcançados a partir da execução dos programas estruturadores e seus respectivos projetos e processos estratégicos (MINAS GERAIS, 2012, p.6).

Segundo o Entrevistado 1, a ideia de se trabalhar com uma gestão de programas é uma tentativa de ser mais preciso do ponto de vista metodológico, e como todo o processo de inovação, tem fluxos e contra fluxos, e talvez nessa primeira versão da carteira, não seja um bom momento para se avaliar o resultado dessa mudança. O que ocorre, ainda de acordo com este Entrevistado, é uma adequação, na medida em que muitos programas e processos anteriormente eram criados, tratados e monitorados como se fossem projetos. Pretende-se,

dessa forma, que seja feito um acompanhamento correto, possibilitando que sejam gerados melhores resultados, a partir desse enquadramento correto.

Percebe-se, então, na visão d Entrevistado 1, que havia uma série de atividades que eram metodologicamente acompanhadas como projetos, mas que não se enquadravam como tal, o que gerava a necessidade de um conjunto de adaptações na metodologia. Nesse sentido, optou-se por separar, dividir, e incorporar na gestão de projetos a gestão de processos e a gestão de programas, para que seja mais preciso do ponto de vista do monitoramento, e do acompanhamento, de forma a usar a ferramenta adequada para medir o que está sendo feito. Houve, também, a ideia de se agrupar projetos e processos dentro de programas por sua finalidade, dentro de um objeto que tenha maior sinergia dentro deles.

Tem-se também, segundo os Entrevistados 2 e 3 a ideia de ganhos em escala proporcionados pela gestão de programas estruturadores, integrando os projetos e processos nele envolvidos, gerando uma sinergia possibilitada pela gestão integrada. A ideia é que uma gestão conjunta de projetos e processos relacionados pode gerar mais benefícios do que se forem gerenciados de maneira isolada. Espera-se, com isso, que seja possível gerar resultados mais positivos através de uma gestão mais eficiente, sem implicar em um maior gasto.

Permite-se, inclusive, para o Entrevistado 1, que o estado seja capaz de fazer algo que até hoje não foi possível, que é fazer uma análise de um conjunto de projetos e processos, tentando analisar sua interface, sua sinergia, e assim sendo capaz de valorizar aquele que tem maior execução, maior entrega para a sociedade. Dentro de um mesmo programa, a análise entre as ações que o compõem é mais precisa, uma vez que buscam resultados semelhantes ou complementares. Possibilitaria, dessa forma, uma priorização mais correta, mais objetiva, entre os projetos envolvidos no programa, o que é fundamental em uma situação de contingenciamento e escassez de recursos.

De acordo com o Entrevistado 5, por outro lado, tem-se que:

Na verdade é uma volta à nomenclatura correta. Antigamente a gente usava o nome de projetos estruturadores, apesar de serem programas, para fugir de uma imagem ruim em termos de Brasil, que tinha a imagem programa governamental, que estava péssimo. Já havia há muito tempo programas sendo executados no Brasil, e em Minas Gerais também, nem sempre com bons resultados, não eram executadas de forma adequada, por falta de recursos ou organização, então optou-se por uma solução simples, que seria a mudança de nome, para repaginar o quadro (ENTREVISTADO 5).

Assim, segundo o entrevistado 5 a mudança de nome é apenas uma adequação a uma situação anterior, que havia gerado a necessidade de chamar os programas de projetos. No entanto, o mesmo Entrevistado reconhece que há por detrás disso uma proposta de uma mudança metodológica, que não necessariamente precisaria vir acompanhada de uma alteração na nomenclatura.

Para o Entrevistado 6, por sua vez,:

Trata-se de uma mudança apenas na nomenclatura, pois na prática não há mudanças. Antigamente usava-se o nome de projeto ao invés de programas por uma questão de marketing, por achar que projeto soava melhor. Embora os projetos estruturadores fossem formados por outros projetos e processos. A nomenclatura geral, inclusive da legislação brasileira, é a de programas e ações, e essas ações se dividem em projetos, atividades e ações intersetoriais. E isso não mudou. A nomenclatura agora está correta, mas a aplicação dela, em termos gestão e execução, não estará necessariamente adequada (ENTREVISTADO 6).

Logo, percebe-se que, em detrimento ao discurso proposto, alguns entrevistados não esperam uma mudança considerável no modelo de gestão, apenas uma adequação na nomenclatura, acompanhada de uma proposta de gerenciamento mais preciso do ponto de vista metodológico, tratando de maneira específica programas, projetos e processos. Mas todos já existiam anteriormente, apenas não eram dados a eles os nomes ou o tratamento corretos.

Outra justificativa, na visão dos entrevistados, para a mudança de “projetos estruturadores” para “programas estruturadores”, foi a tentativa de reduzir a carteira de prioridades estratégicas do governo, que foi se inchando mais a cada ano, chegando a um total de quase 70 projetos estruturadores no ano de 2011.

De acordo com o Entrevistado 6, foi também uma tentativa de redução da carteira de estratégias prioritárias do governo, para que essa carteira tivesse em torno de 30 programas estruturadores, reduzindo pela metade o que havia anteriormente, e que tivesse um conjunto de projetos e processos bem estruturados.

Segundo os Entrevistados 2 e 6, ocorre que esses projetos e processos estratégicos foram tomando uma proporção muito grande já no seu planejamento, e acabaram, dessa forma, espelhando os 67 projetos estruturadores que havia na carteira anterior. Inclusive, vários projetos estratégicos da nova carteira tem um conjunto de entregas tão grandes que deveriam ser considerados programas estruturadores. A síntese na carteira de estruturadores é

apenas aparente, e o Estado continua com um excesso de atividades prioritárias, o que impede uma ação mais qualificada, que demandaria um foco maior. O tamanho da carteira, portanto, se manteve, havendo apenas uma troca de nomes.

Nas palavras do Entrevistado 1:

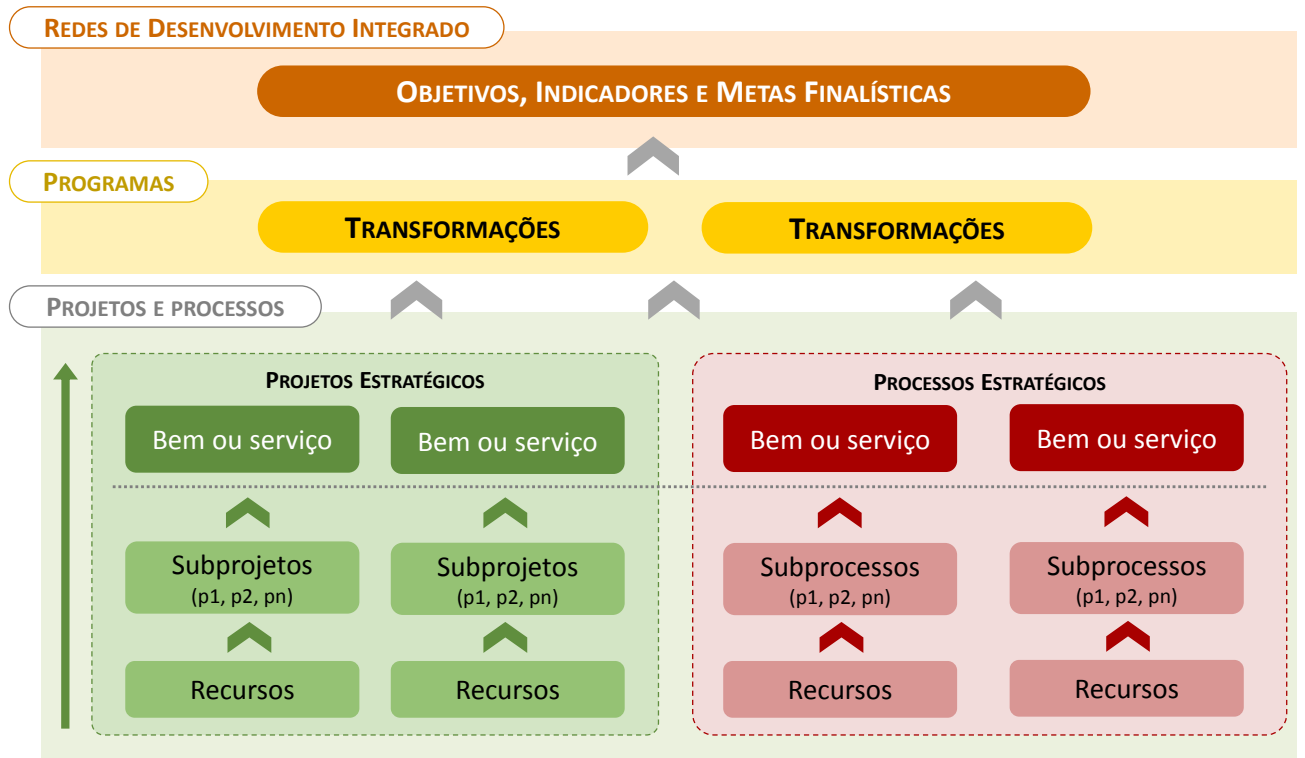
O que se pode observar com a criação dessa nova carteira de programas é que havia uma pressão para diminuir a carteira, nesse sentido, a carteira saiu de 67 projetos para 31 programas, houve uma diminuição. Mas como eu já disse, há um fluxo e um refluxo, muitos dos projetos acabaram sendo incorporados dentro dos programas estruturadores. Foram cortados, e deixariam de ser considerados como estruturadores, mas passaram a ser inseridos por debaixo do tapete dentro de alguns programas. Então, de fato esse enxugamento da carteira que pode aparentar, de 67 para 31, pode não ser real. Com certeza ele não é real. A redução não é necessariamente dessa ordem (ENTREVISTADO 1).

Assim, nota-se que a mudança anunciada não é exatamente o que ocorre na prática. Indo além do discurso propagado, o que se vê é uma mudança muito menor do que o anunciado pelo governo.

Ainda assim, segundo o discurso do governo de Minas Gerais, ainda existem algumas diferenças importantes no novo modelo de gestão. Enquanto os projetos e processos estratégicos são orientados para entrega de um bem ou serviço, ou seja, o seu planejamento está voltado para entrega de um produto definido e bem delimitado, os programas estruturadores tem como objetivo gerar resultados transformadores, isto é, resultado que meçam a transformação no público-alvo. Dessa forma, os resultados dos programas estruturadores são alcançados por meio da execução dos projetos e processos estratégicos (MINAS GERAIS, 2012). Há, também, a adequação na gestão dos programas, projetos e processos, como já citado anteriormente.

A Figura 9 exemplifica a lógica de entrega dos resultados esperados pelo Governo de Minas Gerais e a interligação destes com as Redes, os Programas Estruturadores, os Projetos e os Processos Estratégicos.

FIGURA 9 – Organização da Estratégia no governo de Minas Gerais



Fonte – MINAS GERAIS, 2012.

Surgem, nesse contexto, os gerentes de programa, que, segundo Maximiano (2008), têm sob sua responsabilidade o desempenho de todos os projetos que se enquadrem no seu programa. A seção seguinte trata de uma forma mais detalhada dos papéis dos gerentes de programa, e, mais especificamente, do que se espera da sua atuação no Estado de Minas Gerais.

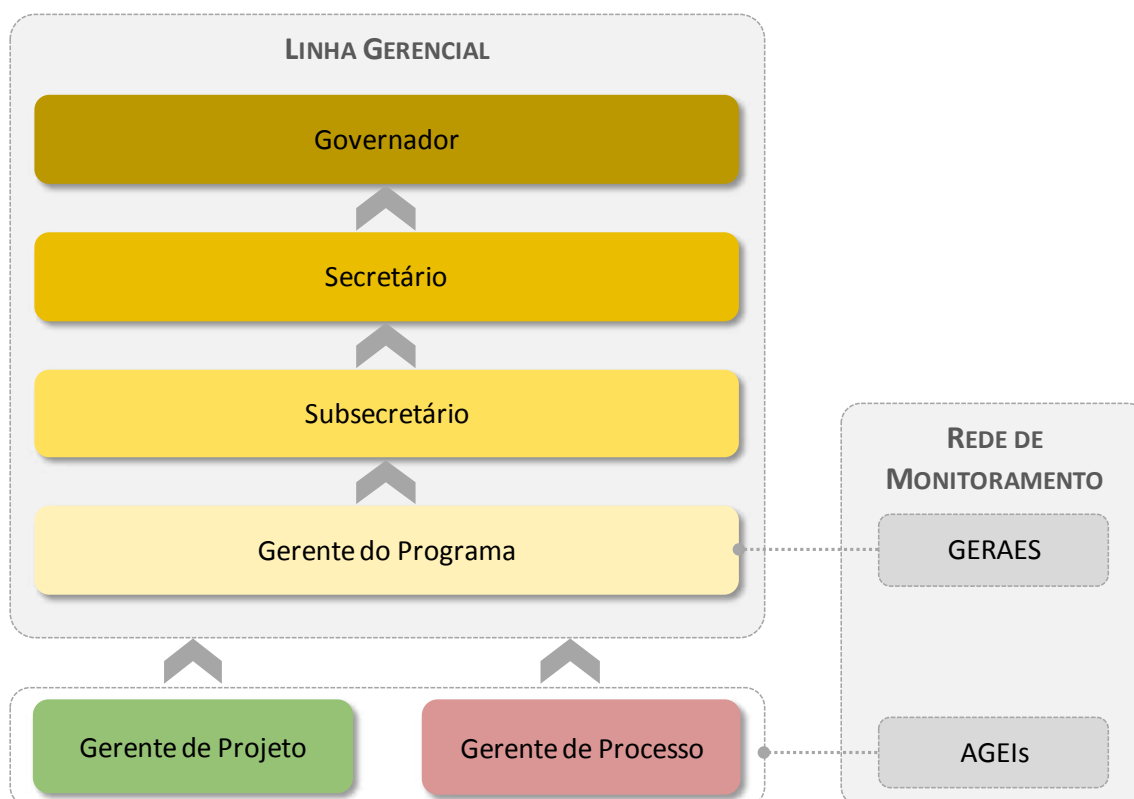
6.6. Gerentes de Programas Estruturadores

O gerente do programa estruturador vai atuar em um ambiente complexo, no qual deve contar com a colaboração dos integrantes da linha gerencial na organização. Suas competências devem estar mais focadas à integração entre o conjunto de projetos e processos que fazem parte do programa ao qual ele gerencia e na gestão dos problemas sistêmicos, assim como, na integração entre as áreas responsáveis pela execução dos projetos e processos estratégicos. É importante assegurar a fluidez na comunicação e na troca de experiência entre

os gerentes dos projetos e processos de forma a maximizar os resultados (MINAS GERAIS, 2012).

A linha gerencial dessa nova estrutura de ação do Estado se organiza de uma forma diferente da usual, como explicita a Figura 10.

FIGURA 10 – Linha Gerencial



As principais funções dos membros que fazem parte da linha gerencial são: solucionar problemas que estejam fora da alçada de decisão dos gerentes dos programas estruturadores; prover a orientação e tomar decisões relativas a mudanças que afetarão os resultados do programa estruturador; autorizar a execução do programa estruturador; aprovar os planos do programa estruturador; revisar o processo do programa estruturador, entrega dos resultados e custos; garantir que os recursos estarão disponíveis ao programa estruturador; e alinhar com as políticas organizacionais, procedimentos, padrões e requisitos (MINAS GERAIS, 2012).

As competências necessárias do gerente de programa no governo de Minas Gerais para tanto, seriam a capacidade de ligar a estratégica com a seleção de projetos, equilíbrio entre os recursos alocados aos diferentes projetos, controle do desempenho de todos os projetos e as necessidades de informação da alta administração.

Prado (2004) por sua vez ressalta a importância do gerente de programa possuir certa autoridade sobre todos os projetos e não-projetos de seu programa, em toda a organização, estejam eles localizados em seu departamento específico ou não. Tal “poder” atribuído ao gerente de programas visa garantir que haja um controle e capacidade do gerente de influenciar nos projetos de seu programa.

Segundo o Manual de Estruturação, Gerenciamento, Monitoramento, e Avaliação de Programas Estruturadores, Projetos e Processos Estratégicos:

Este gerenciamento se concentra em um nível mais agregado. Seus principais objetivos são identificar, selecionar, apoiar a alocação de recursos entre projetos e processos, monitorar e manter a combinação apropriada de projetos e processos para atingir as metas e objetivos do programa. O gerenciamento do programa envolve a consideração dos custos agregados, riscos e retorno de todos os projetos e processos do programa, bem como as várias compensações entre eles. Evidentemente, o gerente do programa também está interessado na “saúde” e no bem-estar de cada projeto e processo incluído no seu programa. Afinal, decisões referentes ao programa baseiam-se nas informações fornecidas no nível de projetos e processos (MINAS GERAIS, 2012, p.25).

As suas atribuições podem variar substancialmente, dependendo da fase em que se encontra o programa, da complexidade do arranjo institucional que lhe dá suporte, de sua natureza, porte e distribuição geográfica, de suas fontes de financiamento e do modelo de organização das Secretarias responsáveis (MINAS GERAIS, 2012).

Alguns dos papéis fundamentais dos gerentes de programas em Minas Gerais podem ser resumidos nos seguintes (MINAS GERAIS, 2012):

- Estruturar o programa, elaborando junto com sua equipe os planos necessários para iniciar a execução do programa;
- Coordenar e integrar esforços, monitorar o alcance dos resultados e atuar na solução de problemas gerais no âmbito do programa;
- Articular diferentes instâncias setoriais para garantir o alcance dos resultados do programa;
- Assegurar a integração dos projetos e processos estratégicos de modo a garantir o alcance dos resultados do programa, garantindo a exata combinação dos projetos e o correto nível de investimento para cada projeto e processo estratégico;

- Alinhar os projetos e processos às diretrizes estratégicas do Governo;
- Facilitar e promover a governança de projetos e processos e ser o facilitador na execução dos projetos, na gestão do dia a dia dos processos e dos Planos de Melhoria de processos;
- Realizar reuniões periódicas de coordenação, monitoramento, integração e motivação da equipe dos projetos e processos;
- Aprovar, com apoio da AGEI, a gestão orçamentária e o cronograma de desembolso dentro dos padrões definidos pelo GERAES, e atuar no caso de eventuais desvios e fatos intervenientes;
- Validar, com apoio do AGEI, as solicitações de mudanças feitas pelos gerentes de projetos e processos;
- Avaliar riscos e identificar os problemas quanto à implantação do programa, em cooperação com os responsáveis pela execução e os integrantes da sua linha gerencial, e propor as medidas preventivas e corretivas; e incentivar a introdução de soluções inovadoras com grande potencial de impacto e eficiência sobre o desempenho do programa.

De acordo com o Entrevistado 5, o objetivo do gerente de programa seria, principalmente, a articulação dentro do programa, para que as coisas ocorram, e ocorram de forma organizada, como se fosse uma rede. Ele é, dessa forma, o gestor de uma “mini-rede”, que tem o objetivo específico daquele programa. O papel dele é, portanto, garantir que as diversas ações do programa se articulem de forma efetiva e de forma integrada em prol de seu objetivo, para que sejam alcançados os resultados pretendidos.

O Entrevistado 2 partilha de um entendimento semelhante, afirmando que função do gerente de programa vai ser a articulação, correndo atrás de alianças. Analisando o que é possível melhorar, e atuando de forma ativa dentro da gestão do programa.

Segundo o Entrevistado 1, o gerente de programas é o responsável por construir a base da rede. A rede é construída por meio das relações que se formam em torno do programa. Ele é o sujeito que é responsável por criar, manter e desenvolver, essas relações.

Cabe ao gerente de programas, ainda de acordo com o Entrevistado 1, gerir uma pequena rede, uma vez que os programas são instrumentos importantes dentro de um Estado em Rede, já que se pretende que os projetos e processos que o compõem sejam gerenciados de maneira conjunta. Seria ele, portanto, um dos responsáveis por implementar a integração dentro do Estado, ainda que em uma escala reduzida.

Percebe-se, não só com os entrevistados, mas através do discurso contido nos instrumentos de planejamento do Estado de Minas Gerais, que há uma grande expectativa na função dos gerentes de programa e no papel que ele vai desempenhar dentro da estratégia governamental, sendo visto como um elo crucial para o funcionamento do Estado em Rede.

No entanto, o cenário que se verifica até então não é bem esse, como pode ser observado na fala do Entrevistado 6:

Sou gerente de um programa tão amplo, e cada projeto que está dentro do meu programa é tão grande, que eu não tenho o menor contato com as coisas que estão sendo elaboradas ou executadas. Acaba que eu apenas estou tocando um projeto que eu já tocava antes, dentro do meu próprio programa. Não há a menor perspectiva de haver uma reunião para gerenciamento, para que eu interfira na gestão dos projetos e processos estratégicos que compõem o programa. E não acho que exista a possibilidade de eu intervir em alguma outra, salvo o que eu mesmo gerencio (ENTREVISTADO 6).

Nota-se que há, novamente, uma diferença entre a expectativa do governo, e o que está ocorrendo na prática. O planejado e disposto nos instrumentos legais pressupõe uma realidade que está longe de ser verificada no mundo real.

O que é pretendido para atuação do gerente de programas, segundo o Entrevistado 3: alguém que acompanhe de forma muito próxima os resultados dos processos e projetos que compõem o seu programa, principalmente os seus indicadores. E deve garantir essas interrelações, de modo a possibilitar que ajam ganhos em escala. Então, cabe a ele conhecer a fundo como os projetos e processos vão ser executados, saber do andamento de cada um deles, para perceber os pontos de interseção e utilizar a gestão de projetos e processos integrados para obter melhores resultados. Além disso, deve ser o responsável pela alocação de recursos internamente dentro do programa. Seus pontos focais seriam, portanto: balanceamento de recursos e priorização de atividades, conforme a percepção deste entrevistado.

Ainda, na percepção do Entrevistado 3, na prática, o que vem ocorrendo é que o gerente de programas atua como uma pessoa que tem as informações mensalmente do andamento dos projetos e processos, estando apto a cobrar dos gerentes de projetos e processos por seus resultados, uma vez que irá responder pessoalmente ao governo central nos comitês de resultado quando alguma coisa estiver fora do esperado. Ainda assim, não tem feito isso.

Não há, inclusive, a possibilidade expressa, pelo menos por enquanto, de que o gerente de programa tenha alguma gerência sobre o orçamento dos seus projetos e processos estratégicos, de acordo com o Entrevistado 6. A situação ainda fica mais clara quando os projetos e processos estão em uma secretaria diferente do gerente do programa. Como o orçamento é da secretaria, fica inviável que haja alguma priorização de recursos por parte dele.

De acordo com o Entrevistado 5, por enquanto não existe nenhuma mudança no ponto de vista orçamentário, que vislumbre essa hipótese de uma autoridade do gerente de programa dentro de projetos ou processos em sistemas operacionais diferentes. Mas a hipótese não é descartada, pois como se trata de um modelo inicial, sujeito a alterações, é possível que em uma situação futura seja feita essa adaptação, quando o modelo já estiver mais maduro.

O que se propõe já para o ano de 2012, segundo o Entrevistado 1, é que o gerente de programa seja autorizado a fazer uma análise prévia, antes da solicitação orçamentária dos projetos e processos que o componham, tendo autoridade, inclusive, para vetar. Mas a aprovação de cotas ainda vai ser por projeto e processo.

Ressalta ainda o Entrevistado 3:

E dificilmente atuará como “priorizador de atividades”, ou “balanceador de recursos”, até porque existem projetos em diferentes secretarias, e acho que essa é uma briga que eles não vão querer comprar, ainda mais quando o gerente de programas for alguém cuja a atribuição funcional não permita ele essa visão tão próxima dos projetos e processos, como ocorre quando são subsecretários ou secretários, sendo inclusive uma recomendação nossa que não fossem escolhidos, mas eles foram, e inclusive solicitaram isso. E outros por desconhecer a metodologia, acho que se conseguirmos que eles sejam guardiões dos prazos, e de nossas pactuações, já vai ser de bom tamanho (ENTREVISTADO 3).

Esse é outro ponto emblemático enfrentado pelo gerente de programa, na visão dos Entrevistados 2 e 3: a estrutura matricial não é bem vista dentro de uma organização pautada

por uma forte burocracia. A dupla chefia esbarra em entraves políticos e numa cultura engessada. Assim, apesar da proposta inicial prever que seriam indicados técnicos especializados para ocuparem o cargo de gerentes de programas, não foi isso que aconteceu na prática. Vários dirigentes máximos dos órgãos optaram por gerenciar os principais programas, com objetivo de manter o controle das ações de sua secretaria, não se submeter a uma chefia de projeto, obter status dentro do Estado, e ter a capacidade de interferir, utilizando de seu poder hierárquico, nos projetos e processos dentro do seu programa.

Essa situação gera um problema grave: o gerente de programa acaba se distanciando de suas funções dentro dele, uma vez que sua gerência funcional já toma grande parte do seu tempo e esforço. Assim, perde-se um ator importante na gestão, e sua função tende a ser delegada a outros atores, sem autoridade de fato para tal, ou ainda deixada totalmente de lado.

A carteira de prioridades estratégicas, quando construída a partir das demandas da sociedade, leva também a formulação de programas multissetoriais, sendo este o foco principal do trabalho. A abordagem intersetorial se mostra mais eficaz do que a programação setorial, típica das organizações departamentalizadas do setor público. Há, assim, uma possibilidade crescente de que a administração pública possa interagir de forma mais direta com a sociedade, atender o cidadão de uma forma mais eficiente, e ter nele o seu referencial para a gestão. Dessa forma, pode ser percebida a formação de programas intersetoriais, possuindo projetos e processos envolvendo diferentes sistemas operacionais.

Diante do exposto, ressalta-se que o foco desta pesquisa está, principalmente, nos programas intersetoriais, que representam uma inovação significativa no modelo de gerenciamento até então implantado em Minas Gerais. A seção seguinte traz considerações acerca dessa temática.

6.7. Programas Intersetoriais

A atual carteira de programas estruturadores é composta por 31 (trinta e um) diferentes programas, localizados nas secretarias e entidades vinculadas do Estado, e gozando, algumas vezes, de uma intersetorialidade.

A figura 11 lista os Programas Estruturadores presentes no PPAG 2012-2015, separados em suas Redes de Governo.

FIGURA 11 – Carteira de Programas Estruturadores (2012-2015)

| Redes de Governo | Programas Estruturadores | |
|---|--|---|
| Rede de educação e Desenvolvimento Humano | 1. Educação para Crescer 2. Pró-escola | 3. Melhor emprego |
| Rede de Atenção a Saúde | 4. Saúde Integrada 5. Redes Integradas de Atendimento em Saúde | 6. Saúde em Casa 7. Saneamento para Todos |
| Rede de Defesa e Segurança | 8. Gestão Integrada de Defesa Social 9. Infraestrutura de Defesa Social | 10. Minas mais Segura 11. Aliança pela Vida |
| Rede de Desenvolvimento Social e Proteção | 12. Assistência Social e Direitos Humanos 13. Travessia | 14. Cultivar, Nutrir e Educar 15. Jovens Mineiros Protagonistas 16. Desenvolvimento Social dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri e Norte de Minas |
| Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável | 17. Qualidade Ambiental | 18. Investimento Competitivo para o Fortalecimento e Diversificação da Economia Mineira |
| Rede de Tecnologia e Inovação | 19. Tecnologia e Inovação rumo à Economia do Conhecimento | |
| Rede de Desenvolvimento Rural | 20. Sustentabilidade e Infraestrutura no Campo | |
| Rede de Identidade Mineira | 21. Circuitos Culturais 23. Esporte é Vida | 22. Promoção de Atrativos e Destinos Turísticos |
| Rede de Cidade | 24. Cidades: Espaços de Integração | 25. Copa 2014 |
| Rede de Infraestrutura | 26. Minas Logística | 27. Energia para o Desenvolvimento |
| Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz | 28. Governo Eficiente 29. Descomplicar – Minas Inova | 30. Mobilização para o Desenvolvimento Mineiro 31. Projeto Referência: Cidade Administrativa. |

Fonte: SEPLAG, 2011.

Destes 31 programas, 13 envolvem em sua execução mais de uma secretaria. Frisa-se que a intersectorialidade considerada neste estudo se limita as ações dentro de um mesmo programa executadas por secretarias diversas, não considerando outras situações, como, por exemplo, órgãos vinculados às mesmas. Novamente a título de exemplificação: um programa que tenha um projeto na Secretaria de Estado de Defesa Social e outro na Polícia Civil de Minas Gerais não é considerado, para fins desse trabalho, um programa intersectorial, ainda que possua diversas dificuldades de gestão semelhantes. Para o estudo, foram considerados os sistemas operacionais (compostos pelas secretarias e suas vinculadas).

A Figura 12 evidencia os programas intersectoriais presentes na carteira de estruturadores 2012-2015, destacando, também, as secretarias envolvidas em cada um deles.

FIGURA 12 – PROGRAMAS INTERSETORIAIS

| Programas Estruturadores | Secretarias Envolvidas |
|--------------------------------|---|
| Cidade Administrativa | 1. Intendência; 2. CAMG. |
| Cultivar, Nutrir e Educar | 1. SEAPA; 2. SES; 3. SEE. |
| Jovens Mineiros Protagonistas | 1. SEEJ; 2. SEC; 3. SEDESE. |
| Copa Do Mundo 2014 | 1. SECOPA; 2. SEDS; 3. SES. |
| Travessia | 1. SEDESE; 2. SETE; 3. SES; 4. SEE. |
| Melhor Emprego | 1. SEDESE; 2. SETE; 3. SEE. |
| Cidades: Espaços de Integração | 1. SEDRU; 2. SEGEM; 3. SEDE; 4. SEERF. |
| Educação Para Crescer | 1. SEE; 2. SEPLAG. |
| Avança Minas Olímpica | 1. SEEJ; 2. SES. |
| Descomplicar – Minas Inova | 1. SEPLAG; 2. SEF. |
| Minas Logística | 1. SEGEM; 2. SETOP. |
| Destino Minas | 1. SEMAD; 2. SETUR. |
| Saneamento Para Todos | 1. SES; 2. SEDRU. |

Fonte: Autoria própria.

Percebe-se que houve uma importância significativa nos programas intersetoriais, uma vez que aproximadamente 42% (quarenta e dois por cento) dos programas que compõem a carteira de estruturadores têm projetos e/ou processos em mais de uma secretaria.

O Gráfico 1 auxilia a enxergar a proporção dos programas intersetoriais dentro de toda a carteira de programas estruturadores em Minas Gerais.

GRÁFICO 1 – Programas Intersetoriais x Programas envolvendo apenas um sistema operacional



Fonte: Autoria própria.

Segundo o Entrevistado 4, já havia dentro dos órgãos uma expectativa de um trabalho em conjunto. O PMDI e a nova Carteira de Programas Estruturadores deu apenas o incentivo que precisava para que houvesse uma ação integrada.

Contudo, de acordo com o Entrevistado 4, faltava uma estrutura para isso. No planejamento atual, busca-se dar uma dinâmica, por meio dos órgãos centrais, para que exista, de fato, uma ação conjunta que envolva diferentes órgãos.

Já havia, na carteira antiga, algumas ações transversais. O que se percebe no novo modelo é uma maior estruturação do modelo, havendo uma integração maior dentro da própria política pública.

Apesar de já existirem ações nesse sentido (visando a intersectorialidade) e uma vontade dos órgãos em desempenhar um trabalho coletivo, o que se percebe na atual carteira, segundo o Entrevistado 4, é uma intersectorialidade “top-down”, isto é, implementada majoritariamente por uma diretriz imposta por níveis mais altos da hierarquia estatal, e muitas vezes pelo dirigente máximo do Estado, o governador.

Os Entrevistados 1, 3, 5 e 6 convergem suas idéias ao afirmarem que o processo de confecção da carteira de Programas Estruturadores foi feito a partir das prioridades elencadas

no PMDI, e desse movimento foram surgindo projetos e processos que teriam como entregas produtos que fossem capazes de atender as demandas sociais. O critério tecnicamente correto seria, após a priorização da estratégia, construir os programas, para só depois incluir neles os projetos e processos relacionados, obedecendo a lógica do maior para o menor. No entanto, o que se viu foi a proposição inicial de projetos e processos, para só depois criar programas que os abarcassem. Dessa forma, foram criados alguns “programas guarda-chuva”, que não tem nenhuma, ou pouca, relação entre as ações que o compõem.

Alguns programas, por outro lado, seguiram a lógica aparentemente correta, sendo criados em um momento anterior aos projetos e processos que passaram a compô-lo. Essa foi a minoria dentro da carteira de programas estruturadores, e demandou um tempo consideravelmente maior. O processo de planejamento no Estado não dispõe, com frequência, de um tempo e recurso elevados para sua condução, logo, muitas vezes faz-se a opção por uma metodologia que não é necessariamente a mais indicada, mas a que é viável devido ao contexto.

Do próprio sistema de confecção da carteira de Programas Estruturadores podem surgir algumas distorções. Como o critério para construção da agenda prioritária não é puramente técnico, situações que não sejam metodologicamente corretas tendem a ocorrer, como explicita o Entrevistado 3:

Não há como não considerar a interferência política nesse processo. Freia a capacidade de se fazer uma priorização estritamente baseada na estratégia. Nós tivemos secretários pedindo a inclusão de projetos e processos, e a partir disso criamos programas, ou ainda os inserimos em programas, sem levar em conta se eles eram os mais adequados para isso. Tivemos, também, programas sendo criados para abarcar projetos e processos dispersos, até mesmo própria Assembleia propôs a criação de novos projetos. Então, a gente partiu de um critério técnico, tentou fazer uma priorização, mas houve uma acomodação da carteira as vontades políticas. A tentativa era essa: construir a estratégia, e depois os programas, e dentro deles os projetos e processos. Para alguns programas isso funcionou bem, para outros não. Então, temos programas “guarda-chuvas”, para abarcar vários projetos e processos que não estariam em nenhum outro específico, daí criam-se programas para enquadrar todos (ENTREVISTADO 3).

Como consequência, ainda segundo o Entrevistado 3, o que acaba ocorrendo são programas analisados no todo, mas os projetos e processos continuam ilhados nas secretarias, não sendo, de fato, executados em conjunto. Dessa forma, o objetivo da intersetorialidade seria frustrado, uma vez que as secretarias envolvidas em um mesmo programa continuariam agindo isoladamente, sem promover uma ação coletiva.

Na visão do Entrevistado 4, apesar de ser uma importante ferramenta para a efetivação de um Estado em Redes, os programas intersetoriais por si não são capazes de garantir uma integração eficaz. No modelo anterior de organização da carteira estratégica do governo, já havia projetos estruturadores com ações em diferentes secretarias. Mas não houve sucesso: ao longo do tempo, as secretarias fugiam da oportunidade de trabalhar com a outra, devido a algumas frustrações em compromissos que não eram assumidos, e para não se prejudicarem, deixavam de praticar uma ação coletiva. As ações acabavam se concentrando em apenas uma secretaria. Na percepção do entrevistado, o instrumento só, não é capaz de garantir nada, precisa haver uma lógica de construção coletiva para gerar a intersetorialidade, e não partir de uma imposição hierárquica, que não gera compromisso entre parceiros.

De acordo com o Entrevistado 3 se não houver uma internalização dessas interrelações, integração e dessa gestão de redes pelos órgãos, de nada adianta uma mudança no processo. Para ele, a mudança metodológica sozinha não é suficiente para gerar resultados, caso os atores envolvidos não mudem efetivamente a forma de gestão dos projetos e processos. Se não houver um trabalho conjunto, decisões coletivas, e uma participação democrática na hora de agir, a gestão de programas que está sendo proposta será uma mudança apenas na nomenclatura e na forma de atuação do órgão central (SEPLAG).

A ideia de um programa envolvendo várias secretarias, segundo o Entrevistado 2, traz novamente o objetivo de potencializar os ganhos em escalas, uma vez que visa absorver as especialidades de diferentes culturas organizacionais, e evitar ações duplicadas de áreas que, usualmente, não conversariam antes de agir.

No entanto, de acordo com os Entrevistados 6 e 4, o grande risco é que essa gestão de programas não mude nada no panorama atual. Isto é, existe o receio de que as ações que sejam de responsabilidades de secretarias diversas sejam executadas por elas, sem conversar com as outras envolvidas. Assim, cada um cumpriria o seu papel dentro do programa, mas não haveria, de fato, uma ação conjunta, e não seria possível alcançar a sinergia que se pretende. Cada ente trabalharia de uma forma tão separada nessa ação supostamente integrada, que eles nem perceberiam que estão fazendo parte de um programa intersetorial, não interagindo entre si para fazer suas entregas.

Complementando o discurso, o Entrevistado 1 afirma que o formato, por si só, não garante uma melhor gestão ou ação. Podem-se mudar os nomes e algumas pequenas práticas,

mas ainda assim manter a essência inalterada, permanecendo exatamente o que se queria alterar: uma atuação integrada, gerando benefícios.

Outro fator importante a ser destacado, é que algumas secretarias têm uma maior tendência, ou facilidade em trabalhar de forma integrada. Em Minas Gerais, percebe-se, analisando os Programas Estruturados intersetoriais, que há na Secretaria de Estado de Saúde (SES) uma maior participação. Cinco dos treze programas intersetoriais envolvem a SES.

O que se percebe, segundo o Entrevistado 4, é que algumas políticas, como a de saúde, já estão em um estágio mais avançado e consolidado que as demais. Não seria apenas mérito de quem a executa, mas a própria dinâmica que a envolve. No caso das políticas de saúde, pode ser citado o Sistema Único de Saúde, que exige uma atuação integração (BRASIL, 1988). Assim, algumas secretarias já tem uma maturidade para trabalhar dessa forma, e essa diferença fica muito evidente quando são colocadas para trabalhar com outras que não estão minimamente preparadas. É mais uma dificuldade a ser enfrentada, pois é complicado integrar lógicas de ação muito opostas. Portanto, é mais um desafio, que precisa de um grande esforço coletivo dos órgãos envolvidos para ser superado.

Como principal garantidor de uma estrutura que permite essa ação conjunta entre diferentes sistemas operacionais, encontra-se dentro da SEPLAG o Núcleo Central de Gerenciamento de Recursos Estratégicos, conhecido como GERAES. Sua função e como ele irá atuar na rede é o tema da próxima seção.

6.8. O papel do NCGERAES na gestão de programas

Este Núcleo Central tem uma grande importância dentro do contexto de um Estado que busca se mover por resultados. A sua localização e função estratégica dentro do governo justifica a responsabilidade que é conferida ao GERAES, tendo sobre sua gestão e monitoramento as principais ações governamentais.

Com objetivo de alinhar-se em torno de sua estratégica político-administrativa e adotar o foco nos resultados como uma diretriz, no intuito de garantir a execução dos projetos prioritários e maior coerência no processo de tomada de decisões, o Governo de Minas Gerais passou a adotar para a execução de suas políticas públicas uma carteira de projetos estruturadores. Para garantir que as estratégias do governo fossem efetivamente

implementadas, foi criado um núcleo dentro da SEPLAG, conhecido como GERAES, que em seus primeiros anos significava Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado (CORREA, 2007).

Esse núcleo seria responsável pelo monitoramento dos projetos estruturadores – que tinham como características essenciais a capacidade de transformar a estratégia do governo em ações concretas e sinalizar as mudanças que seriam realizadas para a sociedade mineira (MINAS GERAIS, 2006).

Nas palavras de Vilhena *et al* (2006):

O GERAES foi lançado em julho de 2003. Inicialmente era composto pelos 30 Projetos Estruturadores – PEs – escolhidos no processo de elaboração da estratégia. Tais projetos foram concebidos como catalisadores do desenvolvimento no Estado e abrangeram modernização da gestão pública, infraestrutura, meio ambiente, educação, segurança e saúde, entre outras áreas. Os Projetos Estruturadores – PEs – são gerenciados, com intensidade, desde o início e têm fluxo de recursos orçamentários e financeiros garantido, o que é bastante significativo em ambiente de restrição fiscal. Na perspectiva do curto prazo, o efeito esperado do GERAES é melhorar os resultados do Governo, por meio do gerenciamento diferenciado, e reforçar o ajuste fiscal mantendo os investimentos estratégicos (VILHENA et al, 2006, p. 49).

O principal diferencial da carteira de projetos GERAES consistiu no fato de que suas ações seriam implementadas pelas secretarias e demais unidades governamentais e gerenciadas de maneira intensiva por um escritório central de projetos, de modo a garantir sua implementação. O escritório central de projetos de Minas Gerais nasceu ligado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e até hoje é conhecido como GERAES. Desde sua concepção, o GERAES utiliza a metodologia de gerenciamento de projetos desenvolvida pelo PMI e PMBOK (MINAS GERAIS, 2010).

O governo de Minas Gerais busca, com o GERAES, um aumento da eficácia da execução da estratégia do governo, por meio da coordenação entre as diversas atividades e áreas e do incentivo a uma cultura de planejamento e disciplina. Pretende-se, então, obter cinco benefícios decorrentes da implementação do GERAES, quais sejam (MINAS GERAIS, 2010):

- Alinhamento entre planejamento, orçamento e execução dos projetos prioritários de governo – a atuação do GERAES, entendido com o escritório

central de projetos, tende a garantir que as prioridades estabelecidas nos instrumentos de planejamento e orçamentos sejam executadas;

- Aumento da taxa de execução dos programas prioritárias do governo – espera-se que com o monitoramento intensivo dos programas prioritários do governo e a prestação de apoio às áreas executoras por um órgão central, leve a uma melhoria na capacidade de execução dos programas prioritários;
- Melhoria da qualidade da informação sobre programas prioritários do governo – o monitoramento intensivo de projetos pelo escritório central de projetos garante a produção de informação confiável, bem organizada, e em um período curto de tempo sobre a execução física e financeira de ações governamentais. Assim, espera-se que haja uma redução da assimetria de informações e um aumento da capacidade de interpretações de informações técnica de diversos setores, possibilitando uma maior qualidade e rapidez na tomada de decisões estratégicas;
- Maior capacitação e qualidade do trabalho das equipes executoras dos programas prioritários – a partir do conhecimento de técnicas de gerenciamento de projetos, o escritório central de projetos ajuda as equipes de execução no planejamento das atividades, na estruturação de cronogramas, planos de trabalho e organização da implementação dos projetos;
- Promoção de cultura de planejamento – a partir do monitoramento central de projetos, espera-se um movimento de criação de escritórios de projetos setoriais nas entidades da administração, direta e indireta, para organizar e apoiar o gerenciamento de projetos nesses órgãos.

O artigo 4º do mesmo Decreto 45.794 de 2011 (MINAS GERAIS, 2011) evidencia a posição do GERAES dentro da SEPLAG, estando o Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional: Coordenações Centrais de Gestão da Estratégia Governamental, subordinado à Subsecretaria de Gestão da Estratégia Governamental (SUGES). Vale frisar que, ainda que tenha sido mantido o nome original – GERAES, o seu significado foi alterado ao longo do tempo, acrescentando ao núcleo a responsabilidade de gerir também o desempenho institucional. Porém, foi mantida a sigla, devido ao amplo conhecimento do nome dentro do Estado. O número de coordenações também foi reduzido, sendo hoje apenas cinco.

A principal função do GERAES, entendido como o escritório central de projetos do Estado de Minas Gerais, é monitorar os projetos considerados mais importantes para o alcance dos objetivos estratégicos propostos pelo governo.

Suas atribuições estão descritas no artigo 27 do Decreto 45.794:

Do Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional

Art. 27. O Núcleo Central de Gestão Estratégica de Projetos e do Desempenho Institucional tem por finalidade realizar a gestão da estratégia governamental, mediante o planejamento, a gestão, a coordenação e o monitoramento das ações governamentais, visando à eficiência e à eficácia na Administração Pública, competindo-lhe:

- I - desenvolver, implementar, gerir e monitorar instrumentos de contratualização de resultados;
- II - acompanhar a implementação do PMDI;
- III - desenvolver, implementar, gerir e monitorar o processo de avaliação de desempenho institucional, por meio dos acordos de resultados, de forma a oferecer à sociedade instrumentos objetivos de mensuração do desempenho dos órgãos e entidades;
- IV - coordenar o processo de formulação das diretrizes para as ações de Governo, de acordo com as orientações estratégicas do PMDI;
- V - auxiliar na integração setorial de órgãos e entidades da administração direta e indireta do Poder Executivo, por meio da identificação de ações setoriais de governo concorrentes e da articulação de ações complementares;
- VI - coordenar, compatibilizar e avaliar a operacionalização das Redes de Desenvolvimento Integrado a partir das ações dos programas estruturadores, projetos e processos, e propor alternativas de correção e redimensionamento das restrições, riscos e dificuldades identificados;
- VII - acompanhar, analisar e avaliar o desempenho físico-financeiro dos programas estruturadores, projetos e processos estratégicos, em articulação com a Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária;
- VIII - produzir relatórios de acompanhamento relativos à execução dos Acordos de Resultados e aqueles exigidos em lei;
- IX - conciliar o planejamento com a agenda política do Governador do Estado, consolidando as informações necessárias ao acompanhamento das prioridades estabelecidas pelo Governo nos acordos de resultados, em articulação com a Assessoria de Gestão da Informação;
- X - coordenar as ações de integração das informações relativas aos acordos de resultados e do Sistema Corporativo de Monitoramento e Gestão da Estratégia Governamental, de forma a subsidiar o acompanhamento dos objetivos estratégicos e as metas governamentais previstas no PMDI;
- XI - desenvolver e gerenciar ferramentas tecnológicas e corporativas de gestão da estratégia, em consonância com a Política de Tecnologia de Informação e Comunicação do Estado de Minas Gerais e observadas as iniciativas e necessidade setoriais;
- XII - contrastar diferenças entre a trajetória esperada e a real, identificando oportunidades de melhoria no que realmente pode impactar os programas estruturadores, projetos, processos e ações governamentais e auxiliar na

resolução de problemas que exijam articulação entre mais de uma unidade, com a gestão estratégica desses programas, projetos, processos e ações; e
XIII - realizar a gestão e o monitoramento da implementação do Plano de Governo.

As atribuições do GERAES de acordo com o artigo 28 do referido Decreto são:

Art. 28. As Coordenações Centrais de Gestão da Estratégia Governamental, em número de seis, têm por finalidade a execução de processos gerenciais de apoio metodológico à contratualização de resultados e à utilização de técnicas de gerenciamento intensivo dos programas estruturadores, projetos e processos, competindo-lhe:

- I - realizar a gestão estratégica, orçamentária e financeira dos programas estruturadores, projetos, processos e ações governamentais;
- II - orientar a alocação de recursos de acordo com o alinhamento das ações e metas estratégicas do Governo do Estado;
- III - monitorar o volume do gasto público nos programas estruturadores, projetos, processos estratégicos e ações governamentais de maneira a implementar a integração entre o PPAG e os orçamentos anuais, tendo em vista o aumento do grau de efetividade desses programas, projetos, processos e ações;
- IV - apoiar os gerentes de programas estruturadores, projetos e processos estratégicos, bem como as Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação e as equipes envolvidas no Acordo de Resultados, mediante a aplicação e a transferência de técnicas e ferramentas de gestão;
- V - monitorar os programas estruturadores, projetos, processos e ações governamentais estaduais, reportando à direção superior a situação dos mesmos, os riscos e as restrições para a adoção de contramedidas;
- VI - zelar pela qualidade técnica dos indicadores e metas pactuados;
- VII - auxiliar as Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação, de forma a garantir que as metas pactuadas por equipe estejam aderentes ao planejamento estratégico do Governo do Estado;
- VIII - coordenar o processo de avaliação da primeira etapa do Acordo de Resultados; e
- IX - participar do processo de avaliação da segunda etapa do Acordo de Resultados, a ser conduzido pelas Assessorias de Gestão Estratégica e Inovação.

Assim, percebe-se que a principal função do GERAES, dentro do Estado de Minas Gerais, é o monitoramento das ações estratégicas do governo. O monitoramento pode ser entendido como um processo contínuo e simultâneo ao gerenciamento, tendo como objetivo provocar decisões necessárias para superar os obstáculos que ocorram durante a execução dos programas de modo a garantir o alcance dos resultados planejados (MINAS GERAIS, 2012).

Como estabelece o Manual de Estruturação, Gerenciamento, Monitoramento e Avaliação de Programas Estruturadores, Projetos e Processos Estratégicos:

Enquanto o gerenciamento se preocupa com a execução dos programas com foco na obtenção dos resultados, o monitoramento destina-se a tomada de

decisões necessárias para superar os gargalos que, porventura, possam comprometer o alcance dos resultados dos mesmos. Por essa razão, implica o envolvimento da linha gerencial do programa, responsável pelas decisões e soluções dos problemas que fogem a alçada dos gerentes de programas (MINAS GERAIS, 2012, p.28).

Percebe-se, dessa forma, que o monitoramento não é sinônimo de acompanhamento, uma vez que este se destina a registrar fatos e desempenhos passados, enquanto aquele opera em tempo real, não tendo periodicidade fixa. Seu ritmo é ditado pelas ocorrências ao longo de toda a execução do programa. Deve, portanto, ser entendido como um processo “vivo”, que produz resultados e gera aprendizado para todos os envolvidos. Sua intensidade será diferenciada, dependendo da necessidade do programa, projeto ou processo em questão (MINAS GERAIS, 2012).

Espera-se que, com o monitoramento dos programas, sejam alcançados os resultados pretendidos, uma vez que se entende que não basta apenas realizar o seu correto planejamento, estabelecer metas factíveis, alocar recursos ou simplesmente velar pela execução dos projetos e processos e aferir os seus respectivos produtos imediatos. É necessário, portanto, ir além, avaliando o desempenho dos programas, cuidar para que estejam sendo executados dentro dos padrões de qualidade, custo e prazos requeridos, avaliar a necessidade de ajustes, e acompanhar de perto seu andamento.

O monitoramento, quando realizado da maneira correta e contínua, permitirá (MINAS GERAIS, 2012):

- estimular a adoção de medidas e estratégias que visem assegurar o sucesso do programa;
- atuar corretiva e preventivamente e em tempo hábil diante dos problemas;
- fornecer informações às organizações parceiras que permitam avaliar a evolução dos resultados, de modo a decidir sobre eventuais revisões;
- identificar problemas sistêmicos e propor soluções para a sua superação;
- manter a coerência entre os Programas Estruturadores e os Objetivos Estratégicos da Rede de Desenvolvimento Integrado vinculada;

- assegurar o apoio e a cooperação dos diferentes órgãos e organizações parceiras para garantir a implantação efetiva dos projetos e processos que compõe o programa, a qualidade de seus resultados e a superação de dificuldades que ocorram ao longo da execução.

O detalhamento do monitoramento realizado pelo GERAES foi retirado do Manual de Estruturação, Gerenciamento, Monitoramento e Avaliação de Programas Estruturadores, Projetos e Processos Estratégicos (MINAS GERAIS, 2012), e é feito da seguinte forma:

No nível Pré-Status estão os projetos e processos estratégicos. Neste nível, os projetos e processos são monitorados individualmente e as principais atividades são:

- identificar e solucionar, em tempo hábil, eventuais problemas que possam surgir e comprometer a execução dos mesmos:
- preencher no Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia com as informações referentes à execução dos projetos e processos estratégicos;
- analisar o desempenho comparando o planejando com o executado;
- solicitar mudanças e cotas orçamentárias.

Ainda neste nível, ocorrem as reuniões de Pré-Status com a presença dos gerentes de projetos, processos e AGEI (Assessoria de Gestão da Estratégia e Inovação).

Para aqueles problemas cuja decisão fugir da alçada do gerente dos projetos e processos e que não puderam ser solucionados no dia a dia da execução dos mesmos, deverão ser cadastrados no Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia e encaminhados para a reunião de Status Report.

Da mesma forma que o nível anterior, o nível Status também aborda diretamente os projetos e processos. No entanto, agora eles são organizados por programas, os problemas e a execução dos marcos críticos são dos programas estruturadores e não mais dos projetos e processos individualmente. As principais atividades que ocorrem neste nível são:

- identificação e tomada de decisão, por parte do gerente de programa, para superação dos problemas que estão sob sua alçada;

- preencher no Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia com as informações referentes à execução dos programas estruturadores;
- analisar o desempenho comparando o planejando com executado; e
- apresentar a deliberação quanto as solicitações de cotas orçamentárias e mudanças.

Neste nível, ocorrem as reuniões de Status Report com a presença do gerente de programa, gerente dos projetos e processos estratégicos, AGEI e GERAES.

Para aqueles problemas cuja decisão fugir da alçada do gerente do programa e que não puderam ser solucionados no dia a dia da, deverão ser cadastrados no Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia e encaminhados para a reunião de Comitê de Resultados.

No nível Comitês são tratados os problemas enfrentados pelos programas estruturadores e que não foi possível solucioná-los nas instâncias inferiores de decisão. Tais problemas são abordados no Comitê de Resultados e “Petit Comitê”. Um momento específico para identificação de oportunidades de integração entre os programas deverá ocorrer nas Reuniões de Integração.

Os papéis do GERAES, no que tange à sua ação frente aos programas estruturadores são (MINAS GERAIS, 2012):

- Monitorar a execução dos Programas Estruturadores;
- Apoiar os gerentes na solução dos problemas dos programas estruturadores;
- Promover reuniões, quando necessário, de monitoramento do programa, visando à superação dos problemas que impeçam o alcance dos resultados;
- Selecionar as informações que serão discutidas nas reuniões e enviá-las com antecedência aos decisores, facilitando a tomada de decisão sobre os programas e, caso necessário, a revisão da carteira;
- Monitorar a execução dos planos de ação dos programas estruturadores;
- Manter “viva” a agenda positiva do Governo;

- Autorizar os pedidos de liberação de cotas orçamentárias dos Programas Estruturadores;
- Auxiliar no aporte conceitual, metodológico e prático no monitoramento dos Programas Estruturadores para os envolvidos (patrocinador, gerentes de programa, projetos e processos e AGED);
- Dar suporte na utilização do Sistema de Monitoramento e Gestão da Estratégia, zelando pela qualidade e pela atualização dos dados nele cadastrados.

Vale frisar que os coordenadores do GERAES não compõem a linha gerencial dos programas estruturadores, nem tampouco substituem os gerentes no contexto da gestão. Seu papel fundamental é apoiar o gerente e facilitar o acionamento, em tempo hábil, dos atores em função das decisões necessárias para a superação de eventuais problemas.

Essa nova concepção, de uma organização por programas, projetos e processos, trouxe uma considerável mudança no modelo usual de monitoramento exercido pelo Estado, e, particularmente, pelo GERAES. Novos desafios vão surgir, e uma inovadora metodologia de gestão está sendo proposta para que seja feito um trabalho ainda mais eficiente e organizado em relação ao antigo modelo, gerando resultados mais significativos para a sociedade na execução das ações do Estado.

Há, nessa nova estrutura, segundo o Entrevistado 3, um foco maior nos programas. Portanto, há uma mudança da rotina da equipe central, na qual ela se afasta desse monitoramento tão intensivo dos projetos e processos, para monitorar o todo, através do acompanhamento dos programas estruturadores.

Assim, ainda na visão do Entrevistado 3, há por parte do GERAES o acompanhamento dos resultados mais relevantes. Isso, por outro lado, transfere uma responsabilidade maior nos demais órgãos executores, na medida em que eles vão monitorar mais os próprios resultados. Como consequência, haverá uma maior internalização da gestão estratégica dentro de cada órgão.

O GERAES, de acordo com o Entrevistado 2, na gestão de programas intersetoriais, pode ser a ponte entre as secretarias envolvidas. Poderá ser o elo da gestão em rede, na questão intragovernamental, na medida em que é seu papel articular a ação conjunta, isto é, o contato entre as diferentes secretarias.

Assim, o Entrevistado 1 afirma que o GERAES teria um papel semelhante ao do gerente de programas, mas num cenário mais amplo, sendo o responsável pela coordenação da rede interna do Estado, sendo, portanto, uma coordenação mais geral.

Percebe-se que existe uma nova forma de trabalhar do GERAES a partir do PMDI 2011-2030. Nas palavras do Entrevistado 3:

O GERAES vai atuar, a princípio, com um monitoramento mais estratégico, saindo de um monitoramento pormenorizado, e passando a executar um monitoramento das atividades principais. Essa é por enquanto a única coisa que tem sido desenhada da gestão de programas. A equipe não tem ainda uma metodologia de gestão de programas, que precisa ser desenvolvida. Não se sabe também como que com o papel de monitoramento o GERAES vai garantir que o gerente de programa cumpra melhor o seu papel, e como através de um monitoramento será possível ampliar essa interrelação entre os projetos e processos para que eles possam gerar resultados. Então, num primeiro momento, esse papel do GERAES será falho, enquanto gestão de programas, no que a metodologia prevê, pois não há ainda um modelo certo a ser seguido. Talvez seja o papel, dentro do possível, mas metodologicamente nós ainda temos muito a avançar (ENTREVISTADO 3).

Trata-se de um modelo em construção, não só para o GERAES, mas para o estado inteiro. No momento em que o governo se propôs a adotar uma estrutura em redes, todo o estado passa a ter uma reformulação, e em alguns setores isso é sentido de uma forma mais drástica.

Conclui-se, dessa forma, que há pela frente um conjunto de desafios. Mudanças em qualquer organização implicam em adaptações para os seus setores, e em Minas Gerais isso não é diferente. Uma proposta de integração exige, como ficou evidenciado, um grande esforço por parte dos atores envolvidos, e a construção de uma metodologia adequada resulta em, muitas vezes, uma prática que difere do planejado, isto é, o que ocorre na realidade pode não ser exatamente o que foi colocado primeiramente no discurso.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como principais objetivos evidenciar como o planejamento do Estado de Minas Gerais pretende levar o Estado a uma organização em redes, dando um enfoque mais profundo nas ações transversais, representadas na carteira de prioridades estratégicas do governo como Programas intersetoriais.

O objetivo geral foi, portanto, compreender como está sendo operacionalizada a gestão de programas que envolvem mais de um sistema operacional, justificando a relevância desse tema principalmente com a inovação que está sendo proposta.

Conclui-se, neste trabalho, que o Estado de Minas Gerais se insere em um novo desafio gerencial, qual seja, adaptar sua estrutura organizacional a um modelo de estado interligado, segundo o qual, como foi definido em seu planejamento, todos os setores do Estado devem funcionar dentro de uma lógica de redes. Essa diretriz gera consequências para todas as áreas da administração pública, envolvendo também, e sendo este o foco principal do trabalho, a carteira de programas prioritários, que compõem a agenda política principal do poder executivo.

O que se percebe com o discurso do governo, através da leitura de suas propostas e de seus planos de ação, é que haverá um trabalho conjunto, dentro e fora do Estado, envolvendo todos os setores do setor público, como se fossem um corpo único, representando, de fato, uma rede.

No entanto, na prática essa ação coletiva vem apresentando limitações. As barreiras existentes internamente no governo permanecem como um obstáculo a ser superado, e os instrumentos até então criados parecem insuficientes para promover uma integração de fato.

Ainda é muito cedo para avaliar o sucesso ou fracasso da tentativa do Estado de Minas Gerais em se organizar de uma forma interligada, mas já pode ser evidenciado que para que tal modelo seja efetivamente implementado, será necessário um dispêndio de esforço consideravelmente maior do que tem sido feito até o momento.

Neste contexto surgem os programas que, devido à complexidade dos problemas que se dispõem a enfrentar, demandam ações de mais de uma secretaria, gerando a necessidade de um novo modelo de gerenciamento, que abarque essa nova realidade multissetorial. Os programas intersetoriais, envolvendo projetos e processos de mais de uma secretaria,

representam uma importante inovação dentro de Minas Gerais, possibilitando ao Estado um leque maior de atuação, ampliando suas possibilidades de agir e de gerar resultados satisfatórios para a sociedade.

Especificamente no que tange aos programas intersetoriais, o que se percebe, é uma realidade consideravelmente diferente do planejado. Poucas mudanças podem ser percebidas, apesar de ser um modelo ainda em construção. O aprendizado para que sejam alcançados os objetivos inicialmente propostos ainda é bem incipiente, e está sendo dado a passadas curtas, encontrando uma forte resistência institucional, e enfrentando, também, uma certa desconfiança dos próprios atores envolvidos.

A lógica com a qual se pretende implantar a gestão em redes no governo mineiro encara como prescindível a adesão ao discurso, e assim está sendo feita, não sendo construída de uma maneira conjunta, sendo mais uma imposição do órgão central a um modelo de organização diferente. Se não houve a cooperação dos atores envolvidos no processo, as mudanças não passarão de projetos, ou de um pedaço de papel, sem significado algum na prática.

Há de se destacar aqui que essa participação não ocorre ainda que o modelo preveja uma gestão participativa. Gestão em redes pressupõe várias interações internas e externas, e o governo tem enfrentado grandes dificuldades nos dois cenários.

Esse cenário se agrava quando se envolvem aspectos políticos, quando se almeja mudanças dentro de uma organização com uma forte cultura burocrática, e quando tais mudanças pretendidas envolvem uma grande complexidade e inovações que não contêm uma receita programada de “como fazer para funcionar”.

Evidencia-se, assim, que há ainda um grande caminho a ser percorrido. E os desafios devem ser enfrentados de maneira democrática, e não impositiva. O contexto burocrático no qual o governo se insere já é um dificultador natural de qualquer mudança pretendida, portanto, se não houver a participação dos agentes estatais, toda proposta tenderá ao fracasso imediato.

O estudo de caso realizado demonstrou a distorção entre o proposto e o realmente executado até então, apresentando o quão incipientes foram as mudanças realizadas até o momento.

O que se percebe é uma distância entre o que foi inicialmente planejado e o que se está sendo verificado. Ainda é muito complicado interferir no orçamento, cultura e modelo de organização dos órgãos do Estado, e essa cultura que está sendo proposta, de uma organizacional matricial e integrada que funcione na prática, exige um tempo considerável para adaptação. O que se tem visto na prática, no entanto, demonstra que não tem ocorrido grandes avanços, ainda que se trate de um modelo novo.

Não é o momento de descartar tudo que tem sido feito ou planejado, mas sim de atentar para o fato de que a implementação de um Estado em Redes é muito mais complexa do que apenas estar presente no instrumento de planejamento. É preciso que na prática sejam executadas ações nesse sentido, e que o discurso seja internalizado pelos atores envolvidos, inserindo a ideia de integração dentro da própria cultura institucional.

Somente no futuro poderão ser avaliadas as ações e decisões tomadas no presente, e as consequências delas ainda não são aferíveis. Só é possível afirmar que se trata de um trabalho contínuo, que irá demandar um grande esforço do governo para que obtenha sucesso, e, para então, gerar os benefícios pretendidos.

Não há dúvidas de que um importante passo foi dado para um Estado em Redes, e os benefícios que tais movimentações vão propiciar ao povo serão conhecidos e avaliados nos próximos anos. O aprendizado será contínuo, e, obviamente, falhas também estarão presentes no caminho. A construção do modelo integrado é feita concomitantemente com sua implementação, e a adesão, não apenas dos atores do Estado, mas também do setor privado, a essa proposta de uma organização estruturada em redes, será fundamental para o seu sucesso.

8. REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

ACKOFF, R. L. **The meaning of strategic planning**. *MicKinsey Quaterly*, Summer 1966.

AGRANOFF, Robert and LINDSAY, Valerie. **“Intergovernmental Management: Perspectives from Human Services Problem Solving at the Local Level”** in *Public Administration Review*, May/June, 1983.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. **“Planejamento no Brasil: memória histórica”, Parcerias Estratégicas**. *Relação de Trabalhos n. 1277, n.18, ISSN: 1413-9375, p. 157-190*. Brasília: CGEE, n. 18 de agosto, 2004.

ALDAY, Hernan E. Contreras. **O Planejamento estratégico dentro do conceito de administração estratégica**. Artigo publicado na *Revista da FAE, v3, nº2*. Disponível em http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_da_fae/fae_v3_n2/o_planejamento_estrategico.pdf. Acesso em 20/02/2012.

ANDION, Maria Carolina; FAVA, Rubens. **Planejamento Estratégico**. *Coleção Gestão Empresarial, cap.3, p. 27-38, FAE. Paraná: Gazeta do Povo, 2002*.

BALDI, Mariana; VIEIRA, Marcelo Milano Falcão. **Calçados do Vale: Imersão Social e Redes Interorganizacionais**. *6ª RAC, vol. 46, nº 3, 2006*.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. 35.ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

_____, Decreto-Lei nº 200/67. **Decreto-Lei Nº 200, de 25 de Fevereiro de 1967**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm. Acesso em 21/02/2012.

CARNEIRO, Ricardo. **Planejamento na esfera pública: fundamentos teóricos, possibilidades e limites operacionais**. In: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz (orgs). **Gestão Social: O que há de novo?** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2004, 2v.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. Volume I, 8ª edição. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CLARK, Giovani. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CLARK, Giovani. **Política Econômica e Estado**. Estudos Avançados (USP), vol.22 no62, p.207-217. São Paulo: Scielo, Campus, 2008.

CLARK, G.; NASCIMENTO, Samuel Pontes do; CORRÊA, Leonardo Alves. **Estado Regulador: uma (re)definição do modelo**. In: XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do Conpedi, 2008, Salvador. Anais XVII Encontro Preparatório para o Congresso Nacional do Conpedi. Florianópolis : Fundação Boiteux, 2008. p. 4180-4195.

CORRÊA, Izabela Moreira. **Planejamento estratégico e gestão pública por resultados no processo de reforma administrativa do estado de Minas Gerais**. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 41, n. 03, p. 487-504, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/>. Acesso em 27 de Novembro de 2011.

D'ANJOUR, Miller Franco; SOUZA, Renata Laíse Reis de; ALEXANDRE, Mauro Lemuel; AÑEZ, Miguel Eduardo Moreno. **Considerações sobre planejamento estratégico na gestão pública: parâmetros e mudanças**. Em artigo apresentado no III SEGet – Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, em 2006. Resende, RJ, 2006.

DRUCKER, Peter. **Introdução à Administração**. 3ª ed. São Paulo: Editora Pioneira, 1998.

EISENHARDT, Kathleen M. **Building theories from case study research**. Academy of Management Review, Vol 14, 1989.

EUROPEAN UNION. **Multi-level governance: linking and networking the various regional and local levels**. White Paper on Governance, Work Area n. 2, 2001. Disponível em: www.eu.org. Acesso em: 6 de abril de 2012.

FARIA, Alexandre. **Uma Proposta de Framework em Gerência Estratégica de Redes Verticais**. RAC, 1ª Edição Especial, 33-54, 2007.

FISCHMANN, Adalberto A.; ALMEIDA, Martinho Isnard R. **Planejamento Estratégico na prática**. 2ª. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

FERREIRA, Sergio de Andréa. **Eficácia jurídica dos planos de desenvolvimento econômico.** Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, n.140, 1980.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público.** 13. ed., São Paulo: Atlas, 2005.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GODOY, A. S. **Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades.** In: Revista de Administração de Empresas. São Paulo: v.35, n.2, p. 57-63, abril 1995.

GOLDSMITH, Stephen; EGGERS, William D. **Governar em Rede – O novo formato do setor público.** Brasília: ENAP, 2006.

HAMEL, Gary; PRAHALAD, C.K. **Competindo para o futuro.** 10ª ed. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1995.

INOJOSA, R. M. **Redes de compromisso social.** Revista de Administração Pública. Revista de Administração Pública, v.33, n.5, p.115-141. Rio de Janeiro, set/out. 1999.

INOJOSA, R. M. **Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento social com intersectorialidade.** In: Cadernos Fundap, n.22, p.102-110, 2001.

JACOBI, Pedro. **“Meio Ambiente e redes sociais: dimensões intersectoriais e complexidade na articulação de práticas coletivas”.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro: FGV, V. 34, N. 6, nov/dez, 2000.

JESUS, Igor Rosa Dias de; PACHECO, Suzana Oliveira. **Planejamento Estratégico Governamental – o caso do Governo do Estado do Rio de Janeiro.** Artigo apresentado no Congresso Internacional de Administração – Gestão Estratégica em Tempo de Mudanças, em Ponta Grossa – PR, entre os dias 21 e 25 de setembro de 2009.

KASTRUP, Virgínia. **“A rede: uma figura empírica da ontologia do presente.”** In: Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação, por André (Org.) PARENTE, 80-90. Porto Alegre: Sulina, 2004.

KUNSCH, Margarida M. Krohling. **Planejamento e gestão estratégica de relações públicas nas organizações contemporâneas.** UNIrevista – Vol. 1, nº 3, julho de 2006.

LOIOLA, Elisabeth; MOURA, Suzana. **“Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais”** em FISCHER, Tânia. *Gestão Estratégica: cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Getúlio Vargas, 1996.

LOPES, Carlos Thoomas G. **Planejamento, Estado e Crescimento**. São Paulo: Pioneira, 1990.

LOPES, Fernando Dias; BALDI, Mariana. **Redes como perspectiva de análise e como estrutura de governança: uma análise das diferentes contribuições**. *RAP – Rio de Janeiro* 43(5): p. 1007-1035, set./out., 2009.

MACHADO-DA-SILVA, C. L. *et al.* **Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo**. In: VIEIRA, Marcelo Milano F.; CARVALHO, Cristina Amélia (Orgs.). *Organizações, Instituições e Poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 179-202.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; ALBUQUERQUE FILHO, José Bonfim. **Práticas Organizacionais e Estrutura de Relações no Campo do Desenvolvimento Metropolitano**. *RAC*, Curitiba, v.13, n.4, art. 6, pp. 626-646, Out./Dez. 2009. Disponível em <http://www.anpad.org.br/rac>.

MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L.; FERNANDES, Bruno H. Rocha. **Mudança Ambiental e Reorientação Estratégica: Estudo de Caso em Instituição Bancária**. *RAE – Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, v.38, n.4, p. 46-56, 1998.

MANDEL, Myrna. **“La Gerencia Intergubernamental en Redes Interorganizacionales: Uma Perspectiva Revisada”** in Bernardo (compilador) – *Pobreza – Un tema Impostergable*, 4a edición, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Técnicas de pesquisa**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MARCONI, Maria de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

MARINI, Caio; MARTINS, Humberto. **Um Governo Matricial: Estruturas em Rede para Geração de Resultados de Desenvolvimento**. Artigo apresentado no IX

Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Madrid, Espanha, 2 – 5 Nov, 2004.

MARQUES, Eduardo César Leão. **Estado e Redes Sociais: Permeabilidade e Coesão nas Políticas Urbanas no Rio de Janeiro**. São Paulo: FAPESP, 2000.

MARTELLI, Carla Gandini Giani. **Estado-rede: a possibilidade do Estado na sociedade informacional. Perspectivas**, Revista de Ciências Sociais, São Paulo, v. 24-25: 2002.

MATIAS-PEREIRA, J. **Manual da Gestão Pública Contemporânea**. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

MATUS, Carlos. **Política, Planejamento e Governo**. Brasília: Editora IPEA, 1993.

MAXIMIANO, Antonio Cesar Amarau. **Administração de Projetos: Como transformar ideias em resultados**. 3ª edição. São Paulo: Atlas, 2008.

MELO, Joyce de Souza Cunha; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. **Implementação De Programa Intersetorial De Políticas Públicas – O Caso BH Cidadania**. Artigo apresentado no VII SEMEAD – Seminários em Administração, FEA-USP, nos dias 11 e 12 de agosto de 2005.

Disponível

no

<<http://www.ead.fea.usp.br/Semead/8semead/resultado/trabalhosPDF/328.pdf>>, acessado no dia 30 de abril de 2012.

MINAS GERAIS. **Agenda de Melhorias: Caminhos para Inovar na Gestão Pública**. Belo Horizonte, 2010.

_____. **Constituição do Estado de Minas Gerais 1989**. Belo Horizonte, 1989.

_____. **Decreto 43.674**. Belo Horizonte, 2003.

_____. **Decreto 43.675**. Belo Horizonte, 2003.

_____. **Decreto 45.794**. Belo Horizonte, 2011.

_____. **Estado em Rede: Gestão Regionalizada e Gestão Participativa**. Belo Horizonte, 2011.

- _____. **Lei nº 14.694**. Belo Horizonte, 2003.
- _____. **Lei delegada nº 180 de 2011**. Belo Horizonte, 2011.
- _____. **Lei nº 20.008 de 2012**. Belo Horizonte, 2012.
- _____. **Lei nº 20.024 de 2012 – PPAG 2012 - 2015**. Belo Horizonte, 2012.
- _____. **Manual de Estruturação, Gerenciamento, Monitoramento e Avaliação de Programas Estruturadores, Projetos e Processos Estratégicos**. Belo Horizonte, 2012.
- _____. **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2003-2020**. Belo Horizonte, 2003.
- _____. **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023**. Belo Horizonte, 2007.
- _____. **Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (coord.). Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2011-2030**. Belo Horizonte, 2011.
- MEYER Jr., Victor. **Considerações sobre o Planejamento Estratégico na Universidade**. Florianópolis: Universidade: Organização, Planejamento e Gestão, 1988.
- MILLER, C.; CARDINAL, L. **Strategic planning and firm performance: a synthesis of more than two decades of research**. *Academy of Management Journal*, v.37, n.6, p.1649-1665, 1994.
- MINDLIN, Betty. **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Editora Perspectiva S.A., 2003.
- MINTZBERG, Henry. **Ascensão e Queda do Planejamento Estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- MINTZBERG, Henry; AHLSTRAND, Bruce; LAMPEL, Joseph. **Safári de Estratégia: Um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- MINTZBERG, Henry. QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MORGAN, G. **Images of organization**. Sage. 1997

MOTTA, Fernando Cláudio Prestes. **Redes Organizacionais e Estado Amplo**. Revista de Administração de Empresas. Rio de Janeiro, 27(2) 5 – 13, 1987.

MUSSO, Pierre. “**A filosofia da rede.**” In: Tramas da rede: novas dimensões filosóficas, estéticas e políticas da comunicação, por André (Org.) PARENTE, 17-38. Porto Alegre: Sulina, 2004.

NIERO, José Carlos Coelho; SILVA, Sérgio Vital; MAZZALI, Leonel. **O Planejamento Estratégico Situacional no Setor Público – A contribuição de Carlos Matus**. Artigo apresentado no XII SemeAd – Empreendedorismo e Inovação, USP, entre os dias 27 e 28 de agosto de 2009.

NETO, Mario Mollo; WALKER, Robert Ari; GUÉRIOS, Ruy. **Avaliação de performance de uma rede intra-organizacional do setor de publicidade com base em análise estrutural**. Artigo apresentado no Congresso Internacional de Administração – Gestão Estratégica, Inovação, Tecnologia & Sustentabilidade, em 24/09/2010.

O'TOOLE, L.J. **Treating networks seriously: practical and research-based agendas in public administration**. Public Administration Review, v.57, n.1, p. 45-53, 1997.

PFEIFFER, Peter. **Planejamento Estratégico Municipal no Brasil: Uma Nova Abordagem**. Brasília: ENAP, Texto para Discussão, nº 37, 2000.

PENA, Paulo Camilo de Oliveira. Estudos Econômicos, Políticos e Sociais: **Introdução ao Planejamento na Administração Pública**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1959.

PITASSE, Cláudio; MACEDO-SOARES, T. Diana L. v. A. de. **Redes Estratégicas Virtuais: Fatores Críticos de Sucesso**. RAC, Edição Especial, 75-99, 2003.

PMBOK Guide, **A Guide to the Project Management Body of Knowledge**. 2000 ed., Project Management Institute Inc., USA, 2000.

PMI, **The Standard of Program Management**. PMI: USA, 2006.

PRADO, Darci Santos do. **Gerenciamento de Portfólios, Programas e Projetos nas Organizações**. 4ª edição. Nova Lima: INDG Tecnologia e Serviços LTDA, 2004.

PRAHALAD, Coimbatore Krishnarao; RAMASWAMY, Venkant. **O futuro da competição: como desenvolver diferenciais inovadores em parceria com clientes**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

PODOLNY, J.M.; PAGE, K.L. **Network forms of organization**. Annual Review of Sociology, v.24, p.57-76, 1998.

QUEIROZ, Marco. **O Planejamento Estratégico e as Organizações do Terceiro Setor**. 2ª ed., São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2004.

RATTNER, Henrique. **Planejamento e Bem-Estar Social**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1979.

REZENDE, Flávio da Cunha. **Tendências da Gestão Pública nos países da OCDE**. In: LEVY, Everlyn; DRAGO, Pedro Anibal (org.). **Gestão Pública no Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Fundap, 2005.

RHODES, R.A.W. **European Policy-Making, implementation and subcentral governments: a survey**. Maastricht: European Institute of Public Administration, 1986.

SANTOS, Natalia Navarro dos. **A Intersetorialidade Como Modelo De Gestão Das Políticas de Combate À Pobreza No Brasil - O Caso do Programa Bolsa Família no Município de Guarulhos**. Dissertação apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, como requisito para obtenção do título de Mestre em Administração Pública e Governo. São Paulo, 2011.

SERRA, Albert. **La gestión transversal: expectativas y resultados**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, Espana, 2004.

SILVEIRA, Henrique. **Gestão da informação em organizações virtuais: uma nova questão para a coordenação interorganizacional no setor público**. Ci. Inf., Brasília, v. 34, n. 2, p. 70-80, maio/ago. 2005.

SOUZA, Washington Peluso Albino de. **Primeiras linhas de direito econômico**. São Paulo: Editora LTR LTDA, 1994.

SOUTO, Marcos Juruena Villela. **Aspectos Jurídicos do Planejamento Econômico**. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris LTDA, 1997.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury. **O desafio da gestão das redes de políticas** – VII Congresso Internacional Del CLAD sobre La Reforma Del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. 2002.

TEIXEIRA, Sonia Maria Fleury; OUVENEY, Assis Mafort. **Gestão de Redes: A estratégia de regionalização da política de saúde**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

THIRY-CHERQUES, Hermano Roberto. **Modelagem de Projetos**. 2ª edição. São Paulo: Atlas, 2004.

VASCONCELLOS FILHO, Paulo de. **Planejamento estratégico para retomada do desenvolvimento**. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora S.A., 1985.

VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARAES, Tadeu Barreto. **O Choque de Gestão em Minas Gerais** - Políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: UFMG, 2006.

YIN, K. Robert. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A

- 1) Qual é a sua percepção/opinião acerca do Estado em Redes de Desenvolvimento Integrado instituído pelo novo PMDI 2011-2030? Quais são as características do modelo de Estado em Rede? Quais são os seus objetivos? Quais as principais dificuldades que vem sendo enfrentadas?
- 2) Quais são os pontos positivos e negativos de uma Gestão em Redes? Quais são as ameaças e oportunidades? O que muda no modelo de gestão atual em relação ao modelo Estado para Resultados?
- 3) Quais instrumentos e ferramentas estão sendo adotados e deverão ainda ser adotados para a implementação do Estado em Rede?
- 4) A partir do PMDI 2011-2030 instituiu-se um modelo de Gestão por Programas. Qual a relação deste novo modelo com o Estado em Rede? Quais as vantagens e desvantagens dessa organização para o gerenciamento?
- 5) Qual a influência do modelo Estado em Rede para a definição da nova carteira de programas e projetos estratégicos?
- 6) Quais são os atores envolvidos no planejamento e monitoramento dos Programas e respectivas responsabilidades e papéis? Qual é o papel do GERAES nesse modelo? E o que se espera do gerente de programas?
- 7) Como se dará o acompanhamento orçamentário dos Programas Estratégicos? Será diferente do antigo modelo? Como fica a relação entre projetos e processo dentro do programa do ponto de vista orçamentário? Quais as possíveis dificuldades e vantagens desse modelo?
- 8) Qual a importância da tecnologia da informação no gerenciamento dos programas? Como será feito o acompanhamento por meio de sistemas integrados?
- 9) Qual o impacto do modelo de Gestão por Programas na pactuação dos Acordo de Resultado? E nos indicadores dos projetos e processos?

APÊNDICE B

