

LARISSE LOISE DOS SANTOS

**O PROCESSO DE ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA NA
SUPERINTENDÊNCIA DE GOVERNANÇA ELETRÔNICA NA
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO DE MINAS
GERAIS NO PROJETO CHOQUE DE GESTÃO**

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção do
título de *Magister Scientiae*.

VIÇOSA
MINAS GERAIS – BRASIL
2007

**Ficha catalográfica preparada pela Seção de Catalogação e
Classificação da Biblioteca Central da UFV**

T

S237p
2007

Santos, Larisse Loise dos,

O processo de administração estratégica na superintendência de governança eletrônica na Secretaria de Estado de Planejamento de Minas Gerais no Projeto Choque de Gestão / Larisse Loise dos Santos. – Viçosa, MG, 2007.

xvi, 80f. : il. (algumas col.) ; 29cm.

Inclui anexo.

Orientador: Ricardo Corrêa Gomes.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Viçosa.

Referências bibliográficas: f. 73-78.

1. Programa Choque de Gestão. 2. Administração pública - Minas Gerais. 3. Informações eletrônicas governamentais. 4. Planejamento estratégico. 5. Reforma administrativa - Administração - Minas Gerais. I. Universidade Federal de Viçosa. II. Título.

CDD 22.ed. 351.8098151

LARISSE LOISE DOS SANTOS

**O PROCESSO DE ADMINISTRAÇÃO ESTRATÉGICA NA
SUPERINTENDÊNCIA DE GOVERNANÇA ELETRÔNICA NA
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO DE MINAS
GERAIS NO PROJETO CHOQUE DE GESTÃO**

Dissertação apresentada à
Universidade Federal de Viçosa,
como parte das exigências do
Programa de Pós-Graduação em
Administração, para obtenção do
título de *Magister Scientiae*.

APROVADA: 16 de julho de 2007.

Prof^ª Patrícia Almeida Ashley
(Co-Orientadora)

Prof. Afonso Augusto T. F. C. Lima
(Co-Orientador)

Prof. Wendel Sandro de Paula Andrade

Prof^ª Maria Carmen Aires Gomes

Prof. Ricardo Corrêa Gomes
(Orientador)

"O professor medíocre dá aula. O professor bom explica. O professor muito bom ensina. O grande professor inspira." (Autor desconhecido)

"O insucesso é apenas uma oportunidade para recomeçar com mais inteligência."
Henry Ford

"Em tudo daí graças." I Tess. 5:18

A Deus, o Senhor da minha vida, e aos que sempre me apoiaram nesta empreitada, a quem serei eternamente grata:
meus pais (Edna e Luiz) e meu irmão Leandro.

Amo muito vocês!

AGRADECIMENTOS

A Deus, por ter colocado pessoas tão iluminadas nesta minha jornada em busca de conhecimento.

À minha família, pelas orações diárias.

À Universidade Federal de Viçosa, pelas oportunidades que me fizeram despertar para a carreira docente.

Aos funcionários da Secretaria de Planejamento e Gestão de Minas Gerais, pela essencial colaboração.

Ao Programa de Pós-Graduação em Administração, pelo constante apoio dado através do seu excelente corpo técnico-administrativo e docentes.

Aos colegas discentes do mestrado do Departamento de Administração, em especial aos amigos da primeira turma.

Aos meus amigos cristãos adventistas, por terem sempre orado por mim.

Às pessoas que me iluminaram com sua convivência sob o mesmo teto: Bruno, Dani, Welson, Eliane, Regina, Emanuelle.

Às pessoas que me iluminaram nos meus momentos de desânimo: Josiane, Rosiane, Rosana, Simone, Robson, Adrian, Vanderléia, Prof. Henrique, Prof. Pedrinho, Liziane e Prof. Emmanoel.

À banca examinadora, por compartilhar comigo o seu brilhantismo, polindo as arestas do meu trabalho.

À professora Maria Carmem, pela enorme colaboração dada na análise de dados.

À estimada professora Luciana, pelo sempre presente ombro-amigo.

Ao professor Ricardo e à professora Patrícia, pela paciência e por serem a minha inspiração.

Aos meus inúmeros amigos que, por um lapso meu, não lembrei de citar o nome aqui.

BIOGRAFIA

LARISSE LOISE DOS SANTOS, filha de Luiz Francisco dos Santos e Edna Emilia dos Santos, nasceu em 09 de setembro de 1978, em Passos, MG.

Em dezembro de 1995, concluiu o Curso Técnico em Contabilidade e, em 1997, ingressou no bacharelado em Administração da Universidade Federal de Viçosa (UFV), concluindo-o cinco anos depois.

Em 2003, iniciou carreira docente como professora substituta no Departamento de Informática da Universidade Federal de Viçosa.

Em 2005, ingressou no Programa de Pós-Graduação, em nível de Mestrado, em Administração da UFV, submetendo-se à defesa da dissertação em julho de 2007.

Atualmente é Coordenadora Pedagógica do Curso Superior de Tecnologia em Processos Gerenciais da UNIVIÇOSA, tendo já ministrado as disciplinas de Introdução à Informática; Organização, Sistemas e Métodos; Administração Estratégica; coordenado Estágio Supervisionado e Trabalho de Conclusão de Curso em Administração; e coordenado, pedagogicamente, o Curso de Administração de Empresas noutras instituições.

SUMÁRIO

	Página
LISTA DE QUADROS	x
LISTA DE FIGURAS.....	xi
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	xii
RESUMO	xiii
ABSTRACT	xv
1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Apresentação	1
1.2. O Problema e Sua Relevância	2
1.3. Objetivos	4
1.4. Delimitação do Estudo	4
2. REFERENCIAL TEÓRICO	6
2.1. Introdução.....	6
2.2. Governança, Accountability e a Implementação de Políticas Públicas	7
2.3. Administração Estratégica no Setor Público	10
2.3.1. Alinhamento Estratégico	12
2.3.2. O Gerencialismo ou New Public Management – NPM	13
2.3.3. Reformas na Administração Pública no Brasil	15
2.4. Administração Estratégica no Governo do Estado de Minas Gerais – 2003-2006	19

	Página
2.4.1. O “Choque de Gestão” – CG – em Minas Gerais	19
2.4.2. Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES ...	20
2.4.3. Acordo de Resultados – AR	24
2.4.4. Avaliação de Desempenho Individual – ADI	27
2.4.5. Instrumentos de Planejamento e Orçamento do Governo do Estado de Minas Gerais.....	28
2.4.6. O Governo Matricial	32
2.4.7. Governo Eletrônico e Governança Eletrônica	34
2.5. Modelo Conceitual para Análise do Alinhamento Estratégico	40
3. METODOLOGIA.....	41
3.1. Delineamento da Pesquisa.....	41
3.2. Etapas da Pesquisa	43
3.3. Universo e Plano Amostral.....	44
3.4. Coleta e análise dos Dados.....	45
3.5. Tratamento dos Dados.....	46
3.5.1. Análise de Conteúdo	46
3.5.2. Análise Temática.....	47
4. RESULTADOS	48
4.1. Apresentação	48
4.2. Análise Temática	48
4.2.1. Tema 1: Transparência	48
4.2.2. Tema 2: Acordo de Resultados.....	53
4.2.3. Tema 3: Alinhamento Estratégico.....	54
4.2.4. Tema 4: Avaliação	56
4.2.5. Tema 5: Modelo Gerencial.....	57
4.2.6. Tema 6: Aspectos Humanos	58
5. Discussão: A Implementação e Alinhamento Estratégicos na Superintendência de Governança Eletrônica	61
5.1. Os Resultados à Luz do Modelo Conceitual Analítico	61
5.1.1. Preocupações dos Entrevistados Afetas ao Alinhamento Estratégico	62
5.1.2. Alinhamento entre o PPAG e o Acordo de Resultados.....	67

	Página
5.1.3. Alinhamento entre o Acordo de Resultados e a Avaliação de Desempenho Individual	68
5.1.4. Alinhamento entre a Governança Eletrônica e o Choque de Gestão	68
5.1.5. Alinhamento entre o PPAG e o PMDI: GERAES	69
6. CONSIDERAÇÕES FINAIS	70
6.1. Contribuições	70
6.2. Limitações do Estudo	71
6.3. Sugestões para Futuras Pesquisas	72
REFERÊNCIAS	73
ANEXO	79

LISTA DE QUADROS

	Página
1. Modelo de Administração Privada e Modelo PSO da Administração do Setor Público	14
2. Relação dos instrumentos de gestão com o GERAES	22
3. Duplo planejamento no ano de 2003	23
4. Duplo planejamento no ano de 2004	23
5. Análise para determinar o estágio de desenvolvimento de um <i>site</i> de e-gov	36
6. Modalidades de estudo de caso	43
7. Preocupação da SEPLAG com a comunicação sobre a Política de Gestão	63
8. Divulgação de informações relacionada com o controle	63
9. Menção sobre como o controle deveria ser feito.....	64
10. Menção sobre o que pode ser melhorado na Governança e na SEPLAG .	65
11. Sobre o Acordo de Resultados	65
12. Sobre o Governo Matricial.....	66
13. Aspectos da Governança.....	67

LISTA DE FIGURAS

	Página
1. Integração dentro do Acordo de Resultados da SEPLAG	25
2. O Acordo de Resultados e as duas etapas do Choque de Gestão	26
3. Metodologia para construção da estratégia	30
4. Distanciamento entre PPAG e LOA ao longo dos anos	31
5. Modelo proposto para análise de fragmentação	33
6. Governo Matricial de acordos verticais e horizontais	34
7. Alinhamento entre Choque de Gestão e Política de Governo Eletrônico ...	38
8. O papel da Governança Eletrônica em relação à Política de Governo Eletrônico	39
9. Modelo Conceitual para Análise do Alinhamento Estratégico na Superintendência de Governança Eletrônica	40

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AR	Acordo de Resultados
ADI	Avaliação de Desempenho Individual
CG	Choque de Gestão
DCGMOL	Diretoria Central de Gestão do Minas On Line
E-gov	Governo Eletrônico
GE	Governança Eletrônica
GERAES	Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MOL	Minas On-Line
NPM	<i>New Public Management</i>
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PRODEMGE	Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais
PSO	<i>Public Service Oriented</i>
SCGE	Superintendência Central de Governança Eletrônica
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
TICs	Tecnologias da Informação e da Comunicação

RESUMO

SANTOS, Larisse Loise dos, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, julho de 2007.

O processo de administração estratégica na superintendência de governança eletrônica na Secretaria de Estado de Planejamento de Minas Gerais no Projeto Choque de Gestão. Orientador: Ricardo Corrêa Gomes. Co-Orientadores: Patrícia Almeida Ashley e Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima.

Este estudo objetivou analisar como as ações realizadas e os resultados obtidos em 2005 e 2006, pela Superintendência Central de Governança Eletrônica da Secretaria de Estado de Planejamento de Minas Gerais, dentro do contexto da reforma administrativa ocasionada pelo Projeto Choque de Gestão. A *accountability* foi visualizada nesta pesquisa como essencial para a governança na gestão pública, em que, dentre seus efeitos sobre a modernização do aparato estatal, se destaca o alinhamento estratégico entre as políticas públicas, os recursos e os indivíduos. Foi explorada, neste contexto, a teoria da *New Public Management* como linha-mestra, fazendo-se, assim, uma análise dos instrumentos de alinhamento e gestão estratégica utilizados pelo governo do Estado de Minas Gerais, através da estratégia de pesquisa conhecida como Estudo de Caso. Optou-se pela coleta de dados através de entrevistas com agentes estratégicos do Projeto Choque de Gestão, realizando-se paralelamente a Análise de Conteúdo como forma de tratamento dos dados obtidos e tendo como diretriz a *Grounded Theory*. Foram identificadas relações implícitas no Projeto Choque de Gestão entre o Plano Plurianual de Ação Governamental, o Plano

Mineiro de Desenvolvimento Integrado, a ferramenta de Duplo Planejamento (GERAES – Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado), a Governança Eletrônica (órgão objeto do estudo de caso), o Acordo de Resultados (instrumento de Avaliação Institucional) e a Avaliação de Desempenho Individual. Dentre as principais contribuições obtidas através da análise dos resultados à luz do modelo conceitual proposto neste trabalho, pode ser destacada a necessidade de um mecanismo pleno de *accountability* horizontal que auxilie a implementação e monitoramento dos resultados das estratégias de governo, bem como a necessidade de um mecanismo de responsabilização que informe ao servidor exatamente como suas ações impactam a obtenção dos resultados da instituição estatal como um todo. Como sugestão, propõe-se que os resultados propostos nos ARs sejam desdobrados em ações-meio e ações-fim dentro das funções de cada cargo, visto que os indivíduos sofrem impacto direto da Governança Eletrônica, ao terem que estruturar a informação para disponibilizá-la, além de sofrerem influência das informações recebidas sobre a importância de suas ações individuais no alcance das metas globais. Tal fator melhoraria o desempenho institucional no alcance das metas propostas pelo Choque de Gestão.

ABSTRACT

SANTOS, Larisse Loise dos, M. Sc., Universidade Federal de Viçosa, July of 2007.
The strategical administration process in the electronic governance Superintendency Planning Secretary of the Minas Gerais State in the Breaking Management Project. Adviser: Ricardo Corrêa Gomes. Co-Advisers: Patrícia Almeida Ashley and Afonso Augusto Teixeira de Freitas de Carvalho Lima.

The objective of this study is to examine how the accomplished actions and the results received in 2005 and 2006 by the Central Superintendency Electronic Governance of the State Planning Secretary of the Minas Gerais state inside the administrative reformation context caused by the Breaking Management Project. The accountability could be seen in this research as being essential for the governance in the public management, considering its effects on the modernization of the state display there is a strategical alignment featured among the public politics, resources and people. The New Public Management theory was explored in this context as a guideline. This way we can analyze the alignment instruments and strategical management done by Minas Gerais state government, by research strategy known as Case Study. Data was collected from interviews with the Breaking Management Project strategical agents, doing through the Content Analysis as a treatment form of the obtained data and having as a guideline the Grounded Theory. Implicit relationships were identified in the Breaking Management Project between the Pluriannual Plan of Government Action, The Mineiro Plan of Integrated

Development, the Double Planning tool (GERAES – Strategical Management of Resources and State Actions), the Electronic Governance (Subject organ for the Case Study), the Result Deal (Institutional Estimation instrument) and the Individual Performance Assessment. Among the main contributions obtained through the result analysis considering the concept model offered in this work, we can highlight the need of an entire horizontal mechanism that may assist the implementation and monitoring of the obtained results on the government strategies and the need of a responsible accountability mechanism to inform the servant exactly how his actions may impact in obtaining the results of the state institution as a whole. As a suggestion, the obtained results in the Result Deal should be detailed in both middle and end actions inside each charge functions, knowing that the individuals suffer a direct impact from the Electronic Governance when they have to structure the information to make it available, in addition to suffering influence of the information received about the importance of their actions in the scope of individual overall targets. This factor would improve the institutional performance to reach the Breaking Management Project.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Apresentação

A ineficiência na administração pública no Brasil chegou a elevados índices, de acordo com estudos apontados por Bresser Pereira (1997), o que motivou os governantes a buscar modelos para gerir o aparelho estatal, na maioria das vezes importando ou adaptando os modelos que são aplicados em empresas. Essa modernização administrativa do setor público (ABRUCIO, 2007) deu origem a *New Public Management* – NPM, que, no caso do Brasil, começou a ser incorporada como modelo de gestão no setor público a partir da década de 1990.

O governo do Estado de Minas Gerais, sob essa bandeira da modernização via gerencialismo da Administração Pública Estadual, iniciou em 2003 uma série de medidas que desembocou em um planejamento estratégico para a gestão do Estado de Minas Gerais. Tais medidas têm como base a NPM, que reconhece que não basta apenas aplicar as técnicas e instrumentos da Administração Estratégica na Administração Pública, dado que o núcleo estratégico do Estado, diferentemente da administração privada, inclui a definição de leis, regulamentada por outras leis, e políticas, que devem se cumprir (BRESSER PEREIRA; SPINK, 2003).

A primeira medida do governo de Minas Gerais foi buscar o equilíbrio fiscal do Estado, controlando seus gastos através do Projeto Choque de Gestão. Contudo, esse ousado projeto também prevê investimentos no setor público e melhoria na

prestação de contas ao cidadão, realizando parcerias com os mais diversos setores, algo até então inovador no âmbito público estadual brasileiro.

Nesse contexto, esta pesquisa partiu do pressuposto de que as “reformas administrativas são políticas formuladas com o propósito geral de elevar a *performance* do aparato burocrático do Estado” (REZENDE, 2006, p. 124), equiparando-se as reformas administrativas às estratégias elaboradas por uma empresa privada e associando-se a *accountability*¹ ao estudo do Choque de Gestão em Minas Gerais.

1.2. O Problema e Sua Relevância

O Plano Estratégico do Governo do Estado de Minas Gerais, aparentemente, tem tentado utilizar o modelo *Public Service Oriented*² – PSO – de administração gerencialista. Tal plano tem sido concebido através da ênfase na gestão estratégica através da elaboração de programas de curto, médio e longo prazos, todos com um foco comum: a eficiência, a eficácia e a efetividade administrativa do Estado. Contudo, foi levantado o questionamento, no âmbito da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – SEPLAG, se o simples fato de se atingirem as metas e objetivos estabelecidos no Acordo de Resultados – AR³ serve de parâmetro de eficiência, eficácia e efetividade administrativa.

A razão para esse questionamento é o desconhecimento do quanto o AR está alinhado com os objetivos dos programas de curto, médio e longo prazo e como o AR influenciará positivamente o alcance dessas metas, podendo, assim, comprometer os parâmetros para controle estratégico. Também, não é clara a existência de uma relação direta entre a Avaliação de Desempenho Individual dos servidores públicos estaduais e o cumprimento do AR pelas secretarias.

A Superintendência Central de Governança Eletrônica – SCGE é responsável pela divulgação, ao cidadão, das ações e programas governamentais, dentre outras funções. Considera-se, neste estudo, que a congruência entre o AR, os objetivos dos

¹ Refere-se à capacidade dos governantes de explicitarem os seus atos aos cidadãos, propiciando meios para que estes possam ter acesso a essas informações, bem como meios de se pronunciarem aos seus governantes cobrando medidas.

² Uma das três visões da NPM que têm seu foco na equidade e *accountability*, vendo o cidadão como cidadão e não como um cliente do aparato estatal.

³ Acordo de Resultados é o instrumento de pactuação entre o governo e os diversos órgãos do aparato estatal de Minas Gerais.

programas e a avaliação de desempenho individual é fundamental para o sucesso dos programas do governo do Estado de Minas Gerais. Nesse sentido, argumenta-se que a ausência de alinhamento estratégico entre as ações da SCGE e o projeto Choque de Gestão, o Plano Plurianual de Gestão – PPAG – e o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – comprometeria a eficiência administrativa do Estado.

Laia (2006, p. 280) afirmou que o projeto de Governo Eletrônico de Minas Gerais, que está no âmago da SCGE, “possui bases conceituais sólidas muito próximas das encontradas na literatura sobre o tema” e que se encontra alinhado à estratégia do Choque de Gestão. Contudo, o próprio autor afirmou que ainda se caminha em busca de um aumento da eficiência e transparência das ações governamentais. Também deixou claro que ainda existe uma lacuna entre a construção de um modelo de governança eletrônica e sua implementação com uma *accountability* plena.

Diante do exposto, apresenta-se a seguinte questão-problema a investigar:

Como as ações realizadas e os resultados obtidos em 2005 e 2006 pela Superintendência de Governança Eletrônica da Secretaria de Estado de Planejamento de Minas Gerais estão alinhados estrategicamente com o modelo gerencial de Choque de Gestão adotado pelo governo estadual?

Foram questões norteadoras que intermediaram esse estudo e auxiliaram a operacionalização da investigação sobre alinhamento estratégico proposta na questão-problema:

1. Até que ponto é possível estabelecer uma ligação direta entre as ações do Plano Plurianual de Gestão e o Acordo de Resultado?
2. A Avaliação de Desempenho Individual é embasada nas metas vinculadas ao Acordo de Resultados?
3. Qual o papel da Governança Eletrônica na implementação e monitoramento do Choque de Gestão?
4. O PPAG está viabilizando o alcance da visão de futuro proposta no PMDI?

1.3. Objetivos

- **Objetivo Geral**

Contribuir com modelos e ferramentas de gestão para a avaliação sobre alinhamento estratégico do Projeto Choque de Gestão, a partir de estudo de caso na Superintendência Central de Governança Eletrônica do Estado de Minas Gerais durante o período de 2005-2006.

- **Objetivos Específicos**

1. Compreender as abordagens gerenciais contemporâneas para a Administração Estratégica no setor público brasileiro.
2. Contextualizar e explicitar o modelo gerencial adotado no Governo do Estado de Minas Gerais no período de 2005-2006, caracterizando-se o Projeto Choque de Gestão.
3. Elaborar um modelo conceitual analítico para verificação do alinhamento estratégico do Projeto Choque de Gestão no âmbito da Superintendência de Governança Eletrônica.
4. Analisar o alinhamento estratégico do Projeto Choque de Gestão de acordo com os resultados e modelo conceitual analítico elaborado no referencial teórico.

1.4. Delimitação do Estudo

É possível encontrar estudos que analisam o Projeto Choque de Gestão, bem como o PMD e o PPAG sob o enfoque dos documentos e planos propostos oficialmente pelo governo. Contudo, não se pode dizer o mesmo de estudos que analisam esses elementos através do discurso e da forma como cada envolvido no processo de gestão da implementação dessa nova forma de gestão estatal enxerga e executa o seu trabalho.

O objeto central de estudo deste trabalho foi o Choque de Gestão e a Superintendência de Governança Eletrônica do Estado de Minas Gerais. Não obstante, para atingir os objetivos inicialmente propostos, fizeram-se necessários a inclusão e o estudo de elementos como o PPAG, PMDI, GERAES, Acordo de Resultado e a Avaliação de Desempenho Individual.

O enfoque dado pela pesquisadora ao desenvolver o trabalho foi no intuito de buscar entender como a informação e a implementação da estratégia de governo contribuem sinergicamente uma para com a outra.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1. Introdução

Inicialmente, far-se-á uma breve análise da Governança, contrapondo o conceito desta com o de *accountability* e o seu papel funcional na implementação de políticas públicas.

Na seção em que é tratada a temática da Administração Estratégica no setor público, faz-se um prelúdio sobre alinhamento estratégico, perpassando o conceito e os níveis da NPM.

Em seguida, é feito um breve histórico das reformas administrativas realizadas no aparato estatal brasileiro, no sentido de melhorar a sua *performance* administrativa e econômica.

Inicia-se, então, uma explanação sobre como é concebida a Administração Estratégica no Estado de Minas Gerais pelo atual governador durante o período de 2003 até o de 2006. Aborda-se aí o Choque de Gestão, o GERAES paralelamente com o PMDI e PPAG, bem como a relação destes entre si e com outros instrumentos de planejamento e orçamento. É abordado também o modelo de gestão do Governo Matricial como solução para o fenômeno da fragmentação, que faz que muitos programas governamentais sejam abortados logo no início de sua concepção.

A partir dessas abordagens supracitadas, é proposto um modelo para análise e compreensão dos resultados obtidos e discutidos posteriormente neste trabalho.

2.2. Governança, *Accountability* e a Implementação de Políticas Públicas

A implementação é um ponto-chave para o sucesso de uma estratégia elaborada. No âmbito da administração privada, sabe-se que apenas 10% das estratégias elaboradas conseguem ser efetivamente implementadas (ANDION, 2006). Nenhum estudo constata numericamente esse número no setor público, contudo, devido às falhas administrativas, pensa-se que esse número possa ser muito menor, principalmente se tais estratégias objetivam reformar o Estado em si.

Segundo Rezende (2006), as políticas que tentaram reformar o Estado brasileiro fracassaram devido às falhas na sua implementação, ou seja, a problemas de governança. De acordo com Araújo (2002), a governança pode ser entendida como outra face de um mesmo processo, pois ela se refere aos aspectos adjetivos/instrumentais da governabilidade; logo, a governança seria a capacidade que determinado governo tem para formular e implementar as suas políticas. No entanto, Carneiro (2005) complementou, ao definir governança, como a capacidade de gestão, sendo um atributo do Estado, que se divide em duas perspectivas básicas: pode se referir às condições do aparato administrativo, como profissionalização da burocracia estratégica, fortalecimento dos instrumentos gerenciais e melhoria do desempenho; em outras palavras, é a capacidade de governo e eficácia estatal. Em outra perspectiva, aponta para o âmago da democracia, partindo da noção de *accountability*, ou responsabilização pelas ações tomadas pelo Estado para implementação de suas estratégias.

Governança⁴ é definida pelo Banco Mundial como "a maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento" (WORLD BANK, 1992, p. 1, citado por BORGES, 2007). De acordo com Borges (2007), o Banco Mundial estabelece quatro dimensões-chave para a boa governança:

1. Administração do setor público: melhora da capacidade de gerenciamento econômico e de prestação de serviços sociais.
2. Quadro legal: estabelecimento de um marco legal.
3. Participação e *accountability*.
4. Informação e transparência.

⁴ Tradução para o termo em inglês *governance*.

As duas últimas dimensões são consideradas fundamentais pelo Banco Mundial para aumentar a eficiência econômica, por envolverem a disponibilidade de informações sobre as políticas governamentais. Essas dimensões também são importantes por promoverem a transparência dos processos de formulação de políticas e a oportunidade para que os cidadãos possam influenciar a tomada de decisão sobre elas. Cabe ressaltar que o Banco Mundial não considera nenhuma forma de governo como a preferencial para que seja estabelecida a governança (BORGES, 2007).

Entenda-se *accountability* como a capacidade de resposta dos governos, ou seja, a obrigação dos oficiais públicos informarem e explicarem seus atos (CARNEIRO, 2005). Para Campos (1990), o exercício da *accountability* é determinado pela qualidade das relações entre o governo e o cidadão, entre a burocracia e as clientelas. Somente a partir da organização de cidadãos vigilantes e conscientes é que se estabelecem as condições para a *accountability*. Logo, existe ligação diretamente proporcional entre a informação repassada ao cidadão e a *accountability*, e o conceito de *accountability* abrange muito mais do que uma excelente gestão pública no âmbito de processos administrativos. *Accountability* envolve também treinamento de agentes públicos para a prática de ações mais transparentes e democráticas. Ou seja, o cidadão também poderia exercer o controle sobre o desempenho das funções administrativas do Estado (CAMPOS, 1990).

A *accountability* pode ser classificada em horizontal e vertical, sendo a origem do controle o que diferencia uma da outra, ou seja, onde se inserem os atores que demandam a transparência e a prestação governamental de contas (PINTO, 2001).

A *accountability* horizontal é aquela que enfatiza a aderência das práticas governamentais aos procedimentos legais e constitucionais, tendo tal perspectiva ligação direta com o sistema de *checks and balances*, a qual implica a tradicional divisão tripartite das funções estatais em Executivo, Legislativo e Judiciário, que se contrabalanceiam. Nessa concepção, o próprio Estado estabelece, através de agências estatais legalmente qualificadas, o exercício do controle da atuação governamental (PINTO, 2001).

Já a *accountability* vertical “faz referência à possibilidade de os cidadãos vocalizarem demandas sociais para os representantes públicos (eleitos ou não) e denunciá-los por atos impróprios que possam cometer” (PINTO, 2001, p. 34). Assim,

ela enfatiza os mecanismos que os cidadãos usam para controlar os resultados da atuação governamental. De acordo com Pinto (2001, p. 34): “Os governos só seriam *accountables* na medida em que não apenas seguissem os preceitos constitucionais e legais, mas também agissem de acordo com as preferências dos cidadãos”.

Rezende (2006) afirmou que a cooperação simultânea dos atores estratégicos na arena da política da reforma administrativa para o ajuste fiscal e a mudança institucional é a variável-chave para o sucesso das políticas de implementação de reformas no aparato Estatal.

Arretche (2005) considerou que é impossível fazer uma análise geral sobre a implementação de políticas públicas no Brasil. Contudo, a forma pela qual a informação sobre a avaliação é compartilhada entre os vários atores interessados é de fundamental importância para a influência que os resultados da avaliação possam vir a exercer. Ou seja, a comunicação transparente dos objetivos e metas a serem executados está intimamente ligada à governança.

Diante de tal fato, os principais problemas que representam obstáculos à criação de um aparelho de Estado moderno e eficiente somente poderão ser superados através de medidas de cunho administrativo-gerencial, com base na premissa de que as instituições públicas devem buscar a eficácia administrativa (BRESSER, 2003).

Ora, o objetivo central da participação do cidadão é assegurar a legitimidade política dos governos, bem como aumentar a eficiência na prestação dos serviços públicos. Ou seja, garantir o empoderamento⁵ da sociedade civil, capacitando os cidadãos para "cobrar e garantir a boa *performance* [dos governos]" (WORLD BANK, 1992, p. 14, citado por BORGES, 2007), "criando incentivos para inculcar nos políticos e burocratas o comportamento racional dos empreendedores no mercado" (WILLIAMS; YOUNG, 1994, citados por BORGES, 2007).

Tal argumentação parte do pressuposto de que o caminho para se obter uma gestão política eficaz é a profissionalização da administração pública, por meio da elaboração e implementação de políticas públicas por indivíduos comprometidos profissionalmente com os resultados (SANTOS, 2001).

Nesse sentido, nos tópicos subseqüentes apresenta-se, inicialmente, um escopo teórico sobre administração e alinhamento estratégicos ajustados ao campo da

⁵ Tradução para o termo em inglês *empowerment*.

administração pública. São apresentadas algumas das principais abordagens contemporâneas de gestão que estão em discussão para o contexto geral do setor público, inclusive o contexto brasileiro, em especial o Gerencialismo ou *New Public Management*. A última seção trata da apresentação do modelo de gestão adotado pelo governo do Estado de Minas, denominado Choque de Gestão.

2.3. Administração Estratégica no Setor Público

De acordo com Paula (2006, p. 1): “No campo da gestão empresarial, a avaliação das conseqüências das decisões e práticas administrativas é hoje uma questão estratégica” devido à crescente exigência dos seus clientes, que estão cada vez mais cômicos de seus direitos. Essa mesma autora afirmou que uma mudança análoga está ocorrendo na gestão pública.

Guimarães e Almeida (2006, p. 16) dividiram a análise do planejamento estratégico (momento da construção da estratégia) em três dimensões:

- Envolvimento dos responsáveis pela contratação e realização da estratégia.
- Análise da viabilidade da estratégia proposta.
- Aderência do processo orçamentário à estratégia.

A realização de estratégias de governo tem como etapa essencial o processo de elaboração e execução do instrumento que reflete as decisões alocativas de recursos: o orçamento. Orçamentos em que a alocação de recursos não respeita o plano inviabilizam a estratégia, todavia a plena integração planejamento-orçamento por si só não é garantia de realização da estratégia. Assim, o orçamento é apenas o instrumento que torna viável, no curto prazo, a estratégia (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006).

A administração estratégica pode ser definida como “um processo contínuo e interativo que visa manter uma organização como um conjunto apropriadamente integrado com o seu ambiente” (CERTO; PETER, 1993, p. 6). Para que isso se consolide é necessária a realização de algumas tarefas (WRIGHT et al., 2000):

- Análise das oportunidades e ameaças do ambiente externo.
- Análise dos pontos fortes e fracos do ambiente interno.
- Estabelecer as diretrizes organizacionais, como: missão, visão e objetivos.
- Formulação e implementação das estratégias.

- Realizar controle estratégico para assegurar o atingimento dos objetivos estabelecidos e para que se possa realinhar a estratégia, ao que foi inicialmente proposto.

Kaplan e Norton (2004, p. 5) afirmaram que “não existem duas organizações que pensem sobre estratégia da mesma maneira”; logo, entende-se que cada organização deve ter o seu próprio modelo, levando em consideração as suas demandas e fatores dos ambientes interno e externo.

Todas as organizações devem ser geridas estrategicamente para assegurar que conseguiram cumprir a sua missão e atingir seus objetivos. No entanto, faz-se necessária uma adaptação do modelo de administração estratégica proposto para o setor privado, a fim de poder utilizá-lo no setor público, para se resguardarem as diferenças entre organizações privadas e públicas.

Entende-se por organizações públicas aquelas criadas, custeadas e regulamentadas pelo setor público (WRIGHT et al., 2000). Duas das principais diferenças entre organizações públicas e privadas são a sua fonte de receita e a constituição e interesses de seus grupos de *stakeholders* (WRIGHT et al., 2000). O ambiente em que essas organizações operam também é bastante complicado, pois, além de estarem sujeitas à visibilidade pública e fiscalização, elas têm que atender tanto os seus clientes (cidadãos) quanto às suas fontes de custeio, bem como à legislação (WRIGHT et al., 2000). Ou seja, essas organizações têm restrições político-legais sobre a escolha e elaboração de suas estratégias.

Muitas organizações públicas falham ao tentar cumprir a sua missão, pois, além de, muitas vezes, a elaborarem de forma muito vaga e indefinida, elas têm o problema da rotatividade periódica da liderança, o que faz que os líderes utilizem a abordagem de curto prazo para suas diretrizes organizacionais (WRIGHT et al., 2000). Além disso, tem-se o problema de os funcionários não receberem incentivos ligados ao desempenho de suas tarefas, o que torna o ambiente de trabalho desmotivante (WRIGHT et al., 2000).

Segundo Bliska e Vicente (2001), para que uma instituição cumpra com efetividade sua missão é imprescindível que suas ações decorram de um planejamento organizado e permanente, baseado na consciência sobre as políticas e diretrizes públicas às quais a organização se vincula e no conhecimento das expectativas de clientes e usuários, levando-se em conta as condições e meios de que dispõem. Dessa forma, sem diretrizes claras, os objetivos podem estar em conflito e

indefinidos, tornando o controle estratégico deficiente. E sem esse controle é difícil tomar ações corretivas e fazer as escolhas certas para o realinhamento estratégico.

Diante disso, uma alternativa que vem surgindo é a proposta de contratualização que diversifica os mecanismos de responsabilização das organizações públicas. De acordo com Costa (2006), o contrato de gestão é uma orientação estratégica para toda administração pública, que aponta para a institucionalização de mecanismos universalistas de regulação e orientação para a qualidade.

2.3.1. Alinhamento Estratégico

O Alinhamento estratégico é um processo contínuo de adaptação e mudança. O conceito de alinhamento estratégico parte do pressuposto básico de que a *performance* econômica está diretamente relacionada com a habilidade do gerenciamento para criação da chamada adequação estratégica. Entenda-se adequação estratégica como conquista da posição da organização no mercado adquirida através de uma estrutura administrativa adequada. E é essa adequação estratégica que proporciona o direcionamento a ser tomado ao ser realizado o realinhamento estratégico (BRODBECK, 2001).

De acordo com a autora citada, o dinamismo do alinhamento estratégico deve-se ao fato de que as estratégias estabelecidas devem ser constantemente revisadas, considerando-se o movimento constante das forças externas e internas e incorporando-se a essas estratégias novas variáveis geradas pelas pessoas, através da aquisição da experiência adquirida ao longo do tempo e do conhecimento, utilizando-se para tal as novas tecnologias.

Para que o alinhamento estratégico obtenha sucesso, é necessária também a integração funcional. A integração funcional lida com “o relacionamento horizontal entre as diferentes funções do negócio, permitindo o fluxo da operação de uma maneira integrada” (BRODBECK, 2001, p. 26). Dessa forma, os processos administrativos são recriados para permitir o controle estratégico que possibilita agilidade nas mudanças e reorientações da organização.

2.3.2. O Gerencialismo ou New Public Management – NPM

O gerencialismo nasce num contexto de crise do Estado Contemporâneo, sendo quatro os fatores socioeconômicos que contribuíram para detonar a crise do Estado contemporâneo (BLISKA; VICENTE, 2001):

1. O grande período de recessão da economia mundial, devido à primeira crise do petróleo em 1973 e, em 1979, à segunda crise do petróleo. Após tal fato, a economia mundial não conseguiu retomar os níveis de crescimento das décadas de 1950 e 60, vivendo um momento de intensa escassez.
2. A crise fiscal: após crescerem por décadas, os governos não tinham mais como financiar seus déficits.
3. A inaptidão dos governos para resolver seus problemas.
4. A globalização e todas as transformações tecnológicas que reorientaram a lógica do setor econômico, levando, assim, os governos ao enfraquecimento em ditar políticas macroeconômicas.

O modelo gerencialista surgiu, nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, a partir da eleição dos governos conservador britânico e republicano americano, respectivamente, sendo inicialmente um Gerencialismo Puro, ou seja, mais direcionado à redução de custos e ao aumento da eficiência e produtividade do aparato estatal, assim como o é nas organizações privadas. Tal modelo fora encarado como a resposta para o Modelo Burocrático, que se encontrava em crise (ABRUCIO, 1997). Contudo, ao longo do tempo o Gerencialismo Puro tornou-se tão rígido quanto a Burocracia que ele tanto combatia (ABRUCIO, 1997). Isso porque a ênfase excessiva na eficiência com um enfoque estrito no controle orçamentário não promovia a flexibilidade dos gestores para decidir e inovar, sendo tais fatores essenciais na recém-nascida era da globalização.

Surge o Consumerismo, tentando melhorar o Gerencialismo Puro enfatizando a flexibilidade na gestão (ABRUCIO, 1997); o Consumerismo que enfatizava o uso da lógica de estratégia, indo além da confecção dos programas governamentais. Concomitantemente ao modelo adotado nas organizações privadas, o setor público começa a adotar a perspectiva de qualidade nos seus serviços para atender o “cliente”. Por tratar o cidadão como cliente, esse modelo recebeu várias críticas (ABRUCIO, 1997), pois o consumidor/cliente é mais passivo em relação às decisões e políticas adotadas do que o cidadão. E, principalmente, o conceito de cidadão está

ligado à *accountability*, ou seja, aos mecanismos e meios para conhecer seus deveres e cobrar os seus direitos.

Em um contexto recente, nasce a *Public Service Oriented* – PSO, que se destaca em relação aos outros modelos anteriores, por ter um conceito amplo sobre o cidadão (ABRUCIO, 1997). Na PSO, existe a idéia de que deve haver competição entre agências públicas e, mesmo, a possibilidade de cooperação entre elas para a obtenção de um melhor resultado global na oferta de serviços públicos (ABRUCIO, 1997). A PSO também tem preocupação com a existência de *accountability* e equidade social paralelamente (ABRUCIO, 1997). No Quadro 1 é possível estabelecer-se uma comparação entre o modelo de administração privada e o modelo de administração do setor público, segundo a teoria do PSO. Nesse quadro, observa-se como o motivo pelo qual o cidadão não pode ser visto como um mero cliente, como é feito pelas empresas privadas, pelo aparato estatal.

Quadro 1 – Modelo de Administração Privada e Modelo PSO da Administração do Setor Público

Modelo do Setor Privado	Modelo do Setor Público
Escolha individual no mercado	Escolha coletiva na política
Demanda e preço	Necessidade de recursos públicos
Caráter privado da decisão empresarial	Transparência da ação pública
A equidade do mercado	Equidade do recurso público
A busca da satisfação do mercado	Busca da justiça
Soberania do consumidor	Cidadania
Competição com instrumento de mercado	Ação coletiva como meio político
Estímulo: possibilidade de o consumidor escolher	Condição: consumidor pode modificar os serviços públicos

Fonte: Adaptado de STEWART; RANSON, 1988, p. 15, citados por ABRUCIO, 1997.

Logo, a NPM possui três visões ou modelos diferentes quanto aos principais objetivos e à sua relação com a sociedade (ABRUCIO, 1997), que surgiram historicamente nessa seqüência, em que um complementa o outro:

1. Gerencialismo Puro – foco na economia e eficiência, vendo o cidadão como um contribuinte.

2. Consumerismo – foco na eficácia e qualidade, vendo o cidadão como cliente/consumidor.
3. *Public Service Oriented* (PSO) – foco na equidade e *accountability*, vendo o cidadão como cidadão.

No Brasil, uma das primeiras mudanças na forma de se elaborarem políticas públicas foi o “Brasil em Ação”. O “Brasil em Ação” representou uma das primeiras mudanças na agenda do governo em direção a uma agenda de políticas públicas voltada para o desenvolvimento (BARZELAY, 2005). “Ao implementar princípios de gestão, o Brasil em Ação mostrou que a falta de resultados no setor público em larga medida não se deve à falta de recursos, mas, sim, à falta de gestão” (Entrevista com Ariel Paes Garces, Brasília, ago. 2003, citada por BARZELAY, 2005).

2.3.3. Reformas na Administração Pública no Brasil

Entre os anos de 1930 e os de 1960, o Estado foi um fator de desenvolvimento econômico e social. Particularmente após a Segunda Guerra Mundial, houve um período de prosperidade econômica e de aumento dos padrões de vida sem precedentes na história da humanidade (BRESSER, 1997).

A partir de 1930 houve no Brasil várias reformas que foram experimentadas na Administração Pública. Essas reformas surgiram como uma reação contra o Patrimonialismo que imperava no setor público, que era caracterizado (BEZERRA, 2006), por:

- Ser baseado em relações de lealdade pessoal.
- Ausência de limites entre os bens e recursos públicos e privados.
- Clientelismo, corrupção e nepotismo.
- O centro do modelo era o chefe político.
- Ausência de carreiras e de critérios de promoção.
- Função do Estado e do servo público era dar emprego e favorecer aliados.

Em 1936 surge o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) com o objetivo de instalar uma Burocracia Weberiana através da profissionalização da Administração Pública, impondo, assim, um predomínio da ordem racional-legal sobre o Patrimonialismo.

A “era” DASP coincide com a aceleração da industrialização brasileira, momento em que o Estado assume papel decisivo ao intervir no setor produtivo de bens e serviços. Contudo, a Era DASP (1930-1945) terminou mostrando claramente as disfunções na adoção do Modelo Burocrático pelo Estado, dentre eles (BEZERRA, 2006):

- Estilo impositivo autoritário – reforma de cima para baixo.
- Transplante de técnicas e práticas externas.
- Hipertrofia do DASP.
- Rigidez hierárquica.
- Caráter hermético.
- Auto-suficiência técnica do DASP.
- Concentração nas atividades-meio.

Uma nova tentativa de modernização do Estado e aperfeiçoamento da Burocracia surge em 1967, com o Decreto-Lei 200/67, que visava, dentre outras coisas (LEITÃO, 2006):

- Diretrizes para organização e funcionamento da Administração Pública Federal.
- Princípios da Administração Privada.
- Visão sistêmica.
- Descentralização funcional do aparelho do Estado.
- Delegação e flexibilidade.

O Decreto-Lei 200/67 – DL 200/67 – pressupunha que a iniciativa privada era mais bem administrada que o setor público e tentava superar a rigidez da Burocracia, e nesse momento surge a Administração Pública Gerencial no Brasil (LEITÃO, 2006).

O DL 200/67 foi um dos impulsionadores do Programa Nacional de Desburocratização, que surgiu em 1979, destinando-se reformar a burocracia. Tal programa visava “liberar o cidadão comum da opressão burocrática e aperfeiçoar os mecanismos de distribuição dos bens e serviços públicos” (REIS, 2006, p. 1). Contudo, o DL 200/67 estimulou de tal maneira a descentralização e crescimento do Estado, que no início dos anos de 1980 surgiu o Programa Nacional de Desestatização, a fim de conter o desenfreado crescimento do aparato estatal.

A partir dos anos de 1970, devido ao seu crescimento distorcido e ao processo de globalização, o Estado entrou em crise e se transformou na principal causa da redução das taxas de crescimento econômico, da elevação das taxas de desemprego e do aumento da taxa de inflação, que tiveram como resposta uma onda neoconservadora e as reformas econômicas orientadas para o mercado: “isso pareceu ser um prelúdio do Estado Mínimo” (BRESSER, 1997). Nessa mesma época, a recém-iniciada política de substituição de importações é encerrada por ser considerada inviável e uma fonte de desperdício de dinheiro (ALVES, 2004).

Durante a Nova República (1985-89) houve agravamento da crise fiscal do Estado (ALVES, 2004). Em 1986, o Plano Cruzado surge com sua política de congelamento de preços, salários e câmbio, que acabaram por aumentar a inflação e grande desajuste das contas externas (ALVES, 2004).

Nas duas últimas décadas do século XX, quando as pessoas começaram a perceber que uma das razões da crise fiscal do Estado era a ineficiência estrutural da administração pública burocrática, a Reforma Gerencial ganhou força ao propor a flexibilização dos processos e dos regulamentos burocráticos, conferindo um grau mais elevado de autonomia e de *accountability* às agências governamentais e aos seus gerentes (BRESSER,1999).

As políticas de reforma do Estado, a partir de então, passaram a ter como alvo a inflação, os desajustes econômicos e sociais. Surgem propostas para a resolução da questão fiscal do Estado, ou seja, a readequação do gasto público à arrecadação (ALVES, 2004).

Na década de 1990, verificou-se ser inviável a proposta conservadora de Estado Mínimo. As reformas iniciadas logo após a Segunda Guerra Mundial revelaram sua verdadeira intenção ao criar condições necessárias para que o Estado pudesse desempenhar, além das suas tarefas clássicas de garantia da propriedade e dos contratos, o papel de garantidor dos direitos sociais e de promotor da competitividade do respectivo país (BRESSER,1997).

Em 16 de março de 1990, surgiu o Plano Brasil Novo, conhecido popularmente como Plano Collor. O plano tinha fortes raízes na reflexão brasileira sobre as dificuldades colocadas pela inflação e na experiência de política econômica da época, sendo caracterizado pelo bloqueio das aplicações financeiras e por uma reforma monetária, visando recuperar-se o controle do Estado sobre a moeda nacional (CARVALHO, 2006).

A ideologia neoliberal ganhou, ainda, força no Brasil, através da encarnação da ideologia de mercado inaugurada por Collor e consolidada, posteriormente, por Fernando Henrique Cardoso. Dentro da reestruturação do Estado proposta pelo neoliberalismo, as reformas administrativa e patrimonial ganham destaque, bem como as mudanças ocorridas no campo gerencial: a radical transformação do modelo de administração política (SANTOS et al., 2003). Tal fato é marcado no governo de Fernando Henrique pela criação do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), que objetivava a reforma administrativa, a reforma constitucional da previdência, a reforma fiscal e a eliminação do monopólio estatal (BRASIL, 1997).

A Reforma Gerencial de 1995 foi definida pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado, documento no qual se desenvolve um quadro teórico para a reforma. Essa reforma envolvia (BRESSER, 1999):

1. A descentralização dos serviços sociais para estados e municípios.
2. A delimitação mais precisa da área de atuação do Estado.
3. A distinção entre as atividades do núcleo estratégico, que devem ser efetuadas por políticos e altos funcionários, e as atividades de serviços, que podem ser objeto de contratações externas.
4. A separação entre a formulação e a execução de políticas.
5. Maior autonomia para as atividades executivas exclusivas do Estado que adotaram a forma de "agências executivas".
6. Maior autonomia para os serviços sociais e científicos que o Estado presta, que deveriam ser transferidos para "organizações sociais", isto é, um tipo particular de organização pública não-estatal, sem fins lucrativos.
7. Assegurar a responsabilização – *accountability* – através da administração por objetivos, da criação de quase-mercados e de vários mecanismos de democracia direta ou de controle social, combinados com o aumento da transparência no serviço público.

Contudo, o MARE obteve cooperação dos atores estratégicos responsáveis pela implementação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado apenas para o ajuste fiscal, enquanto a mudança institucional em si não obteve o mesmo êxito. Esse apoio diferenciado levou o MARE à sua extinção cinco anos após a sua criação. As funções do MARE foram absorvidas por outro ministério, a política de reformas

foi substancialmente alterada e a proposta de mudança institucional foi sistematicamente abandonada (REZENDE, 2006).

O governo Lula elaborou um plano de gestão (PPA 2004-2007) editado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, denominado “Gestão pública para um Brasil de Todos”, em que está escrito que, no Brasil, os contextos político, econômico e social impõem transformações macroinstitucionais que afetam o papel do Estado. Essas transformações exigem que sejam feitas, antes delas, algumas significativas transformações nas instituições públicas e no poder executivo (CARVALHO, 2004).

No documento ainda consta a necessidade de um Estado ativista, promotor da justiça social, buscando a otimização do uso dos recursos e que o quadro competitivo contemporâneo requer um Estado regulador e uma gestão econômica consistente. Também se propõe no documento que sejam debatidas a qualidade do Estado e a qualidade e produtividade do gasto público; deixando claro que a conquista da democracia exige um novo padrão de deliberação que considere o cidadão como foco da ação pública (CARVALHO, 2004).

O Plano Brasil de Todos ressalta uma nova forma de gerir estrategicamente o Estado, ao afirmar que:

Aumentar a governança é promover a capacidade do governo em formular e implementar políticas públicas e em decidir, entre diversas opções, qual a mais adequada. Para isto, são necessários o fortalecimento da inteligência estratégica governamental e a adoção de novas práticas de interlocução e participação. [...] No que tange à implementação, trata-se de proporcionar meios para que as organizações públicas tenham como foco os resultados (BRASIL, 2003, p. 9-10)

2.4. Administração Estratégica no Governo do Estado de Minas Gerais – 2003-2006

2.4.1. O “Choque de Gestão” – CG – em Minas Gerais

Em 2002, Minas Gerais apresentava um gravíssimo déficit orçamentário iniciado em 1996. Tal déficit estava levando a máquina administrativa estatal ao sucateamento (ANASTASIA, 2006). O setor público estadual de Minas apresentava em 2003, ano de início do governo de Aécio Neves, uma das mais graves situações fiscais dentre as unidades federativas. “No período 1995-1998, o investimento médio

foi de R\$5 bilhões/ano (preços de 2003). A partir de 1999, esta média reduziu para R\$2 bilhões/ano e foi de apenas R\$ 1,5 bilhão, em 2003” (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p. 37).

Logo ao assumir o governo de Minas Gerais em 2003, o governador criou uma equipe técnica responsável por realizar um diagnóstico sobre a atual situação da saúde administrativa do Estado de Minas Gerais e propor soluções. A partir do diagnóstico, descobriu-se, dentre outros fatores, um agravamento do quadro fiscal, além de forte cultura burocrática dominante, fatores não condizentes com eficiência e eficácia. Optou-se por um modelo gerencial que objetivava aumentar a efetividade da administração pública estadual. Surge, assim, o Projeto Choque de Gestão, que é a principal linha condutora do Programa Governamental de Minas Gerais (ANASTASIA, 2006).

Esse novo modelo de gestão diferenciou-se dos governos anteriores por ser orientado para os resultados, tendo como base a avaliação de desempenho institucional e o estabelecimento de um novo padrão de gestão de pessoas, que enfatizasse o fortalecimento das carreiras e a capacitação, ou seja, um modelo baseado na NPM.

Dentre as primeiras medidas do Projeto Choque de Gestão, destaca-se a criação do órgão responsável pela condução de todo o projeto: a SEPLAG. Esse órgão deveria ser o titular dos meios necessários à plena execução do Choque de Gestão. Além disso, o Choque de Gestão criou um instrumento de avaliação de desempenho institucional que direciona o governo para a busca de resultados: o Acordo de Resultados – AR (SEPLAG, 2006b).

2.4.2. Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES

A Gestão Estratégica de Recursos e Ações do Estado – GERAES, adotada pelo governo do Estado de Minas Gerais, é uma ferramenta para a gestão de um conjunto de projetos estratégicos que são a “espinha dorsal” do Duplo Planejamento adotado no Estado. O GERAES visa transformar a estratégia principal em resultados, assegurando a presença dos principais projetos do governo – os Estruturadores – nos instrumentos de planejamento de longo, médio e curto prazos. Entenda-se por Projeto Estruturador o termo utilizado para aquilo que, a rigor, seria um programa contendo várias ações (projetos e atividades) (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006).

O GERAES surgiu em julho de 2003, incorporando técnicas de gerenciamento de projetos para apoio na realização da estratégia e introduzindo mecanismos que incentivavam o atingimento das metas dos projetos estruturadores. Inicialmente era composto por 30 Projetos Estruturadores escolhidos no processo de elaboração da estratégia. Durante o processo legislativo, a carteira passou para 31 projetos, com a criação do projeto Inclusão de Famílias Vulnerabilizadas, da área de assistência social.

Os projetos foram concebidos como catalisadores do desenvolvimento no Estado e abrangeram modernização da gestão pública, infra-estrutura, meio ambiente, educação, segurança e saúde, entre outros. Além de considerar as demandas sociais, a definição de programas do GERAES está orientada pelas estratégias estabelecidas no instrumento de planejamento de longo prazo: o PMDI (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006).

Cada um dos Projetos Estruturadores tem seu orçamento detalhado nas leis orçamentárias, sendo identificado com um código específico para que os sistemas de informação de execução orçamentária e financeira o reconheçam e o tratem de forma diferenciada, por serem parte da estratégia principal do governo (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006).

Em curto prazo, o GERAES deverá melhorar os resultados do governo através do ajuste fiscal, mantendo, contudo, os investimentos nas áreas estratégicas. O efeito futuro esperado do GERAES é orientar a alocação dos recursos incrementais para os períodos subsequentes (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006).

A escolha da carteira de projetos que compõe o GERAES considerou uma análise anterior de viabilidade e contou com a participação daqueles que liderariam a implementação. Contudo, a construção das metas dos Projetos Estruturadores – PE propiciou alguns equívocos, visto que as organizações envolvidas sabiam, antes da escolha, que um projeto estruturador teria privilégios em termos de recursos e processos sobre outros, além do maior prestígio a quem fosse conduzi-lo. Isso ocasionou o estabelecimento de metas, objetivos, prazos e custos irrealisticamente desafiadores. Guimarães e Almeida (2006, p. 35) citaram duas razões para isso:

- Ausência de mecanismos de incentivo ao estabelecimento de metas críveis.
- Falta de uma base consistente de informações sobre projetos – prazos e custos, entre outros.

A forma como o GERAES integra os projetos alinhados aos instrumentos de gestão serve de um elo que auxilia o Duplo Planejamento. O Quadro 2 retrata a relação entre as diretrizes estratégicas do governo de Minas Gerais e o GERAES.

Quadro 2 – Relação dos instrumentos de gestão com o GERAES

Instrumentos	Vínculos com o GERAES
PMDI	Peça central da implementabilidade do Plano
PPAG	Possui tratamento diferenciado com processos particulares para concepção e planejamento dos seus projetos/programas
LDO	Compõe o anexo de metas prioritárias e representa um volume de gasto importante na definição das metas fiscais
LOA	Possuem código específico e são orçados pela Superintendência Central de Planejamento
Acordo de resultados	As metas do PEs integram todos os acordos e são metas com ponderação significativa

Fonte: Adaptado de GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p. 29.

O Duplo Planejamento baseou-se no trabalho do Professor Derek F. Abell, do *International Institute for Management Development (IMD)* de 1990, de mesmo nome e que apresentava essa abordagem para empresas privadas (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006). O mesmo se baseava na idéia de que “os agentes econômicos precisam, cada vez mais, competir no presente e, paralelamente, se preparar para o futuro” (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p. 20). Para tal, a abordagem dual exige duas estratégias simultâneas e coerentes entre si (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006).

Na tecnologia do Duplo Planejamento, considera-se a necessidade de interação das duas agendas, de curto e longo prazos, sendo os dois pilares: o equilíbrio fiscal, estratégia do presente e uma agenda de desenvolvimento, estratégia do futuro (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006).

Tal fator pode ser verificado nos Quadros 3 e 4, que mostram, respectivamente, os planejamentos de curto e longo prazos feitos no ano de 2003 e no ano de 2004.

Quadro 3 – Duplo planejamento no ano de 2003

Duplo Planejamento em 2003	
Curto Prazo	Médio e Longo Prazos
<p>Estratégias: Equilíbrio fiscal e reforma administrativa</p> <p>Instrumentos de gestão:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planejamento estratégico de curto prazo: - Definição de prioridades - Orçamento realista - Decreto de programações orçamentária e financeira • Redução de despesas – melhoria de gestão de processos e contingenciamento de determinados gastos • Reforma Administrativa – redução de cargos, funções e unidades • Elevação da Receita Tributária – Gerenciamento Matricial de Receitas 	<p>Estratégias: Desenho do futuro e início do GERAES</p> <p>Instrumentos de gestão:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Planejamento de Longo Prazo – PMDI • Integração Planejamento e Orçamento - PPAG 2004-2007 _ LOA 2004 • Integração Planejamento, Orçamento e Finanças - Modelo de Decreto de Programação Orçamentária e Financeira para 2004 - Revisão do funcionamento da JPOF • Definição da Carteira de Projetos Estruturadores – GERAES - Início PE Modernização da Receita e PE Choque de Gestão (Marco Legal)

Fonte: Adaptado de GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p. 26.

Quadro 4 – Duplo planejamento no ano de 2004

Duplo Planejamento em 2004	
Curto Prazo	Médio e Longo Prazos
<p>Estratégias: Equilíbrio fiscal e elevação do investimento estratégico</p> <p>Instrumentos de gestão:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Integração Planejamento, Orçamento e Finanças - Novo Decreto de Programação Orçamentária e Financeira - Funcionamento da JPOF orientado pelo foco estratégico – GERAES • Gerenciamento Intensivo do GERAES - Aprimoramento do Status Report • Elevação da Receita – novas ações de modernização da Receita Estadual • Implantação do SIAD 	<p>Estratégias: Implementar estratégia de longo prazo e avançar na reforma do Estado</p> <p>Instrumentos de gestão:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Revisão do PPAG – integração com a LOA 2005 • Novo instrumento de gestão estratégica do GERAES Painel de Controle • Implantação dos primeiros Acordos de Resultados • Início do primeiro período de avaliação de desempenho individual dos servidores

Fonte: Adaptado de GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p. 26.

Observa-se que o planejamento de 2003 foi readequado às novas projeções futuras que foram vislumbradas em 2004, sem perder de foco a missão e o ajuste orçamentário.

No planejamento de 2004, observa-se o início da elaboração de contratos de gestão – os Acordos de Resultado – ARs – e a avaliação de desempenho dos recursos humanos do Estado como uma forma de alcançar a visão de futuro proposta.

2.4.3. Acordo de Resultados – AR

O Acordo de Resultados é um dos instrumentos gerenciais capazes de garantir melhores resultados com maior transparência e responsabilidade dos administradores públicos por seus atos (SEPLAG, 2006b).

No caso da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, os seguintes fatores constituem objeto de pactuação (MINAS GERAIS, 2006):

- O quadro de indicadores e metas de desempenho.
- O plano de ação e de melhoria.

Nesse caso, um dos indicadores-chave é a alocação de despesas de capital discricionárias no GERAES, em relação aos demais programas. Existe uma meta objetiva de porcentual de recursos que devem ser alocados majoritariamente no GERAES. Se a SEPLAG não alcançar essa meta, poderá ser penalizada em termos de prêmio de produtividade e outras flexibilidades. Esse mecanismo visa, dentre outras coisas, transformar um modelo circunstancial de planejamento em um modelo cultural institucionalizado de funcionamento da administração pública (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006).

A Figura 1 ilustra como o Acordo de Resultados visualiza a integração entre as perspectivas de agregação de valor ao resultado, processo e recurso em cada um dos âmbitos de sua aplicação: macrogovernamental e organizacional/institucional e individual/grupal. Observa-se, ainda, que as atividades estão agrupadas de acordo com o seu foco: planejamento, controle, gesto fiscal, modernização, RH e serviços administrativos.

Logo a seguir, na Figura 2 pode-se ver como está sendo dividida, no Acordo de Resultados, a ação governamental em duas gerações do Choque de Gestão:

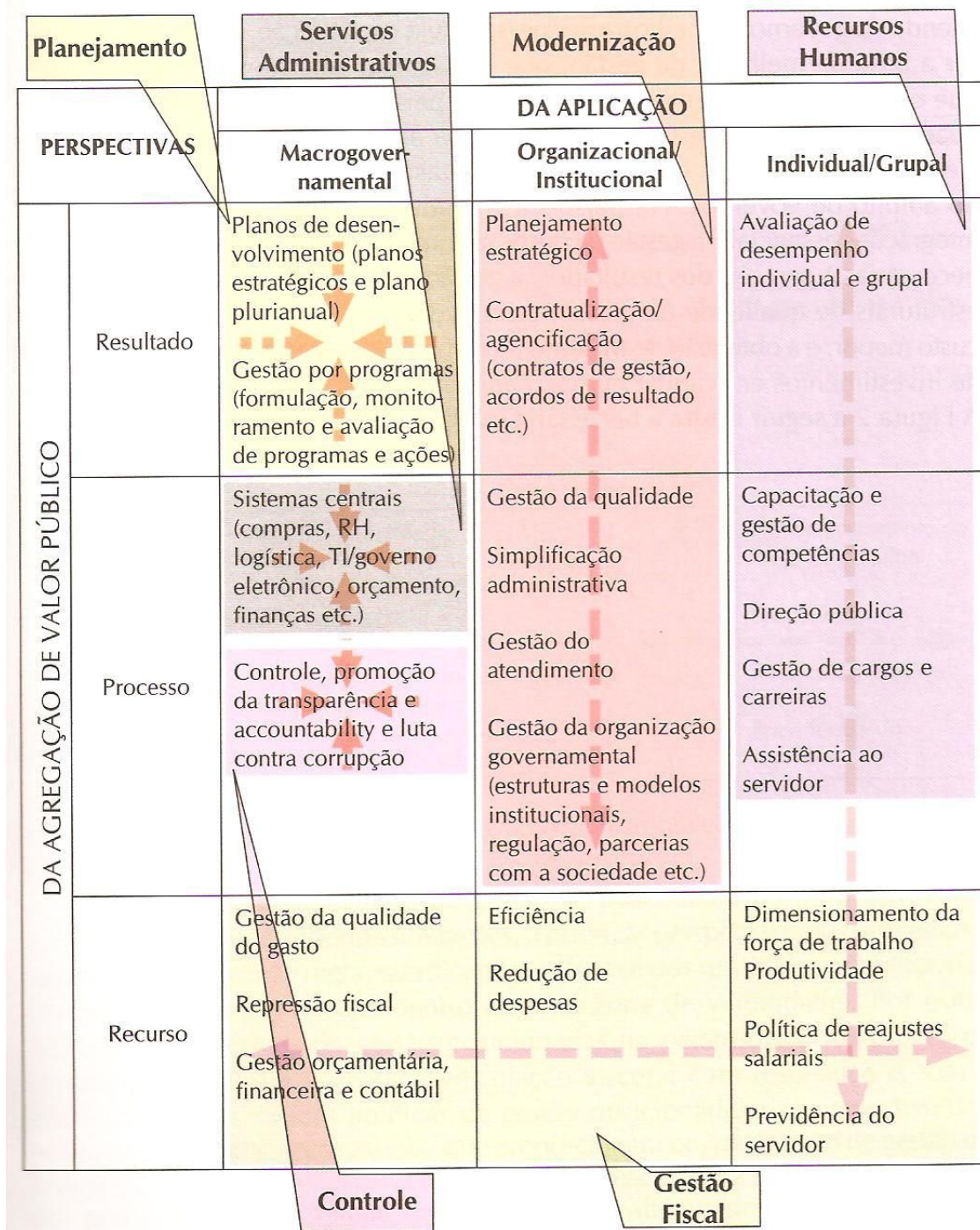


Figura 1 – Integração dentro do Acordo de Resultados da SEPLAG.
Fonte: Minas Gerais, 2006, p.14.

PERSPECTIVAS	DA APLICAÇÃO		
	Macrogovernamental	Organizacional/ Institucional	Individual/Grupal
DA AGREGAÇÃO DE VALOR PÚBLICO	Resultado Planos de desenvolvimento (planos estratégicos e plano plurianual) Gestão por programas (formulação, monitoramento e avaliação de programas e ações)	Planejamento estratégico Contratualização/agencificação (contratos de gestão, acordos de resultado etc.)	Avaliação de desempenho individual e grupal
	Processo Sistemas centrais (compras, RH, logística, TI/governo eletrônico, orçamento, finanças etc.) Controle, promoção da transparência e accountability e luta contra corrupção	Gestão da qualidade Simplificação administrativa Gestão do atendimento Gestão da organização governamental (estruturas e modelos institucionais, regulação, parcerias com a sociedade etc.)	Capacitação e gestão de competências Direção pública Gestão de cargos e carreiras Assistência ao servidor
	Recurso Gestão da qualidade do gasto Repressão fiscal Gestão orçamentária, financeira e contábil	Eficiência Redução de despesas	Dimensionamento da força de trabalho Produtividade Política de reajustes salariais Previdência do servidor

Orientação da nova administração para o desenvolvimento (segunda geração)

Orientação do ajuste fiscal ortodoxo (primeira geração)

Figura 2 – O Acordo de Resultados e as duas etapas do Choque de Gestão.
 Fonte: Minas Gerais, 2006, p.15.

Em suma, o Acordo de Resultados é o instrumento de Avaliação Institucional do governo estadual e que propicia a Avaliação Institucional e, auxiliado pela Avaliação de Desempenho Individual, compõe o sistema de avaliação de desempenho criado pelo Choque de Gestão (CUNHA JUNIOR, 2004).

2.4.4. Avaliação de Desempenho Individual – ADI

É um instrumento governamental meritocrático que objetiva o acompanhamento e avaliação contínua do servidor, visando verificar se ele possui a aptidão e capacidade necessárias para o desempenho das atividades de que dispõe o cargo por ele ocupado (SILVA et al., 2006).

Em Minas Gerais, a ADI é concebida como um processo com mecanismos que possibilitam avaliações imparcial e objetiva. Através dessa avaliação, buscam-se alguns benefícios para os servidores, identificando as condições de trabalho e as necessidades de capacitação. Esse processo auxilia, assim, o ajustamento entre as atribuições necessárias para o desempenho das funções de determinado cargo e as características do servidor que ocupa esse cargo, evitando-se, desse modo, dentre outras coisas, o subaproveitamento da mão-de-obra alocada no aparato estatal (SILVA et al., 2006).

A ADI ocorre anualmente, e o chefe de cada setor deve acompanhar, ao longo do tempo, o desempenho de cada subordinado seu, através de um formulário chamado de Plano de Gestão do Desempenho Individual. O referido formulário serve para auxiliar a pactuação das metas, atividades, tarefas e prazos individuais (SILVA et al., 2006).

Para estimular os servidores existe o prêmio de produtividade, que nada mais é do que uma verba variável, e seu pagamento está vinculado ao atingimento de metas pactuadas pela instituição, bem como pela avaliação de desempenho individual satisfatória do servidor e, portanto, não é parte da remuneração, não se incorporando, em nenhuma hipótese, ao salário. Inclusive, um servidor pode receber e outro não dentro da mesma instituição, dependendo das variáveis já citadas (SILVA et al., 2006).

2.4.5. Instrumentos de Planejamento e Orçamento do Governo do Estado de Minas Gerais

Num modelo simplificado, o governador de Minas Gerais propôs ao Legislativo os seguintes instrumentos de planejamento e orçamento (GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006):

- Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) que equivale à formulação estratégica ou plano estratégico das organizações privadas, ou seja, define a estratégia de longo prazo do governo. O PMDI é um dispositivo da Constituição Estadual e o único instrumento de planejamento sem vigência predeterminada.
- Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), desdobramento do PMDI para um período de quatro anos, detalhando-se os programas e ações que o governo implementará, com as previsões financeiras e de realização física.
- Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), como o nome indica, estabelece as orientações para elaboração dos orçamentos anuais.
- Orçamentos anuais (LOA), detalhamento das previsões financeiras e físicas do PPAG para cada exercício.

De acordo com Guimarães e Almeida (2006, p.13), “o vão entre estratégia e desempenho no setor público é caracterizado pela distância entre o PMDI, o PPAG, a LDO e o orçamento e as realizações físicas do governo”. Guimarães e Almeida (2006) ainda afirmaram que a dificuldade em se atingir o desempenho esperado de uma estratégia se deve essencialmente a:

- Falhas na construção da estratégia: governantes propõem metas incoerentes e desconhecem o custo de oportunidade delas.
- Falhas na realização da estratégia: governantes não têm habilidade ou incorrem em altos custos para monitorar o desempenho das unidades na realização das metas. Esse problema tem como principal solução o estabelecimento de mecanismos de monitoramento e de incentivos para que as unidades internalizem, em seus esforços, as estratégias.

Já Bliska e Vicente (2001, p. 5) afirmaram que:

Para que as ações resultantes de um planejamento se realizem, concretizando a implementação das políticas públicas formuladas, é

imprescindível que cada servidor tenha plena consciência da missão institucional e pleno conhecimento dos resultados globais desejados, de forma a poder identificar qual é o espaço de sua contribuição individual para que esses resultados sejam alcançados.

Um dos fatores críticos para garantir o sucesso e a continuidade de uma administração gerencial é a valorização dos servidores, que deve ser garantida, não só pela remuneração mas, sobretudo, pelo compartilhamento das informações, por investimento permanente em capacitação e pela disponibilidade de um espaço de participação, integrando-os ao processo de planejamento, no que diz respeito à elaboração de metas, definição de indicadores e concepção dos planos operacionais.

Um indivíduo compromete-se com aquilo que conhece e o comprometimento será tão mais intenso quanto maior for sua participação na definição e no planejamento do que se pretende atingir.

Isso complementa a idéia de Guimarães e Almeida (2006) de que a causa central das falhas de construção da estratégia é a imperfeição informacional. Esses mesmos autores propuseram duas diretrizes principais para atenuar as distorções nos resultados decorrentes de assimetria de informação:

- Medidas para melhorar a informação, ou seja, fazer com que todos os envolvidos possuam a mesma informação e que esta seja homogênea – simétrica.
- Mecanismos para que as unidades se auto-revelem e exerçam o desempenho ótimo no atingimento da meta. Este está associado à análise das falhas na realização da meta devido ao desconhecimento das informações contratadas, como a meta, o produto, o prazo, o custo e o objetivo esperado, entre outras.

➤ *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI*

O Objetivo Prioritário do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI é “estabelecer um novo modo de operação do Estado, saneando as finanças públicas e buscando a eficácia da máquina pública, por meio de um efetivo Choque de Gestão” (MINAS GERAIS, 2006, p.1).

Na Figura 3, apresenta-se a metodologia para a construção da estratégia no planejamento governamental do Estado de Minas Gerais, quanto à interação entre o PMDI e o PPAG.

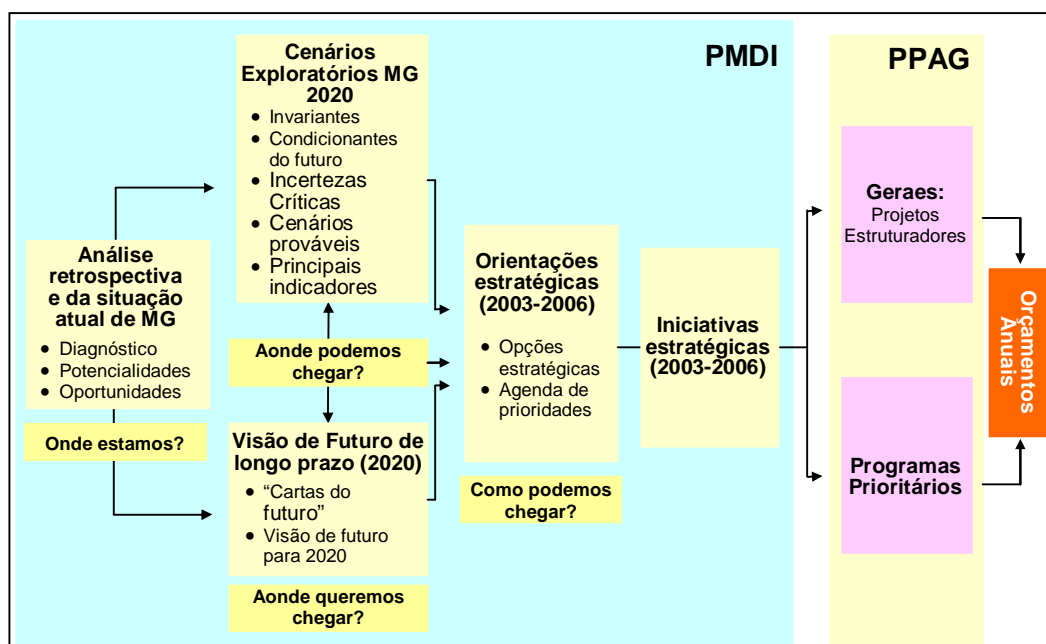


Figura 3 – Metodologia para construção da estratégia.
 Fonte: GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p. 30.

➤ **Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG**

O PPAG é responsável por definir os principais programas e ações governamentais para um horizonte de quatro anos.

Ao se alocarem os recursos governamentais que serão utilizados para execução desse plano anualmente, nada impede que esses orçamentos anuais aloquem recursos de forma distinta ao plano, inviabilizando, assim, a estratégia. Constata-se aí uma falha na transmissão da informação, nesse caso entre o PPAG e o orçamento. Pois os instrumentos de contratualização usualmente disponíveis para Minas – o PMDI, PPAG, LDO e LOA – estão sujeitos a alterações não observáveis através dos processos administrativos para a sua construção e execução ao longo do tempo. Logo, o descolamento entre plano e orçamento decorre da ausência de mecanismos que assegurem a coerência entre orçamentos plurianuais e anuais, ou seja, entre o PPAG e a LOA (GUIMARAES; ALMEIDA, 2006).

Para atenuar as falhas na construção e implementação da estratégia são necessários, portanto, mecanismos que orientem corretamente os processos administrativos (GUIMARAES; ALMEIDA, 2006).

Poister e Streib (2005) identificaram duas variáveis de aderência do orçamento à estratégia que são essenciais para que os planos estratégicos sejam bem-sucedidos:

- Influência da estratégia na alocação de recursos.
- Evolução no orçamento de capital dos projetos estratégicos.

Para avaliar o planejamento estratégico do governo de Minas, considerando-se essas duas variáveis, foram definidos dois indicadores (GUIMARAES; ALMEIDA, 2006, p. 39):

- Influência da estratégia na alocação de recursos - mostra o crescimento anual dos recursos orçamentários dos projetos estruturadores vis-à-vis o total de recursos disponíveis.
- Evolução no orçamento de capital dos projetos estratégicos – mede o crescimento anual das despesas de capital orçadas dos Projetos Estruturadores, em comparação com o crescimento das despesas de capital dos projetos (programas) não estruturadores.

Para se garantir a aderência dos orçamentos ao PPAG, o governo de Minas Gerais inovou ao prever, na Lei que instituiu o PPAG 2004 - 2007, revisões anuais do plano juntamente com a proposição do orçamento. Assim, evita-se que o orçamento se afaste do plano e que o PPAG seja abandonado como instrumento de orientação estratégica de médio prazo. Cabe ressaltar que, antes disso, os planos plurianuais eram propostos uma única vez e se transformavam em lei permanente para o período de quatro anos; os orçamentos eram apresentados anualmente sem nenhuma integração entre eles. Além disso, havia o agravante de se sobrestimarem metas nos três últimos exercícios do PPAG, aumentando sua disparidade com a LOA, conforme pode ser visto na Figura 4.

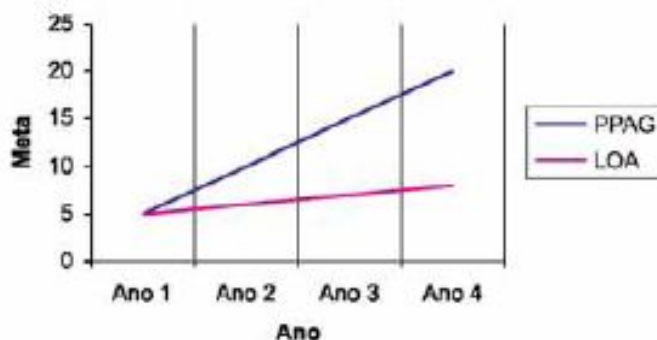


Figura 4 – Distanciamento entre PPAG e LOA ao longo dos anos.

Fonte: Adaptado de GUIMARÃES; ALMEIDA, 2006, p. 38.

2.4.6. O Governo Matricial

O Choque de Gestão em implementação em Minas Gerais é uma demonstração de aplicação do Governo Matricial, pois este arranjo organizacional foi a forma que o governo de Minas Gerais viu para a implementação do Choque de Gestão, promovendo, assim, o:

[..] alinhamento entre a meta mobilizadora, o plano governamental, os órgãos e entidades, os recursos humanos, os recursos orçamentários e financeiros, a tecnologia da informação, os recursos materiais e logísticos, e os processos, para uma Gestão Pública por Resultados (CUNHA JUNIOR, 2004, p. 13).

O modelo integrativo Governo Matricial surgiu como resposta ao fenômeno da fragmentação, que é o resultado de um processo descoordenado, inconsistente e incoerente de formulação/implementação de políticas, programas ou projetos governamentais (MARTINS, 2004). Logo, pode-se defini-lo assim:

O Governo Matricial é um modelo de gestão governamental voltado para resultados de desenvolvimento que se baseia na definição e gerenciamento intensivo de pontos nodais entre programas (desdobrados de um projeto de desenvolvimento) e organizações (ou parte delas) necessárias a sua implementação (MARTINS, 2004, p.1).

O fenômeno da fragmentação pode ser considerado um padrão recorrente que aparece em sistemas com diferentes graus de racionalidade, aplicando-se tanto às estruturas mecanicistas quanto aos arranjos orgânicos. Essa é uma característica das políticas intersetoriais e dos contextos institucionais complexos, gerando um custo de oportunidade que produz ineficiência alocativa, ineficácia e reducionismo (MARTINS, 2004).

Para explicar melhor a fragmentação, Martins (2004) propôs o modelo demonstrado na Figura 5. Nesse modelo, têm-se seis categorias de variáveis independentes ou fatores estruturais fragmentadores, que são considerados elementos potenciais de integração/fragmentação: liderança executiva, estratégia, ajustamento mútuo, estrutura, processos e pessoas. A partir dessas seis categorias, os processos de formulação e implementação de políticas podem ser dotados de acordo com uma maior convergência, entre si e com as macroestratégias de governo.

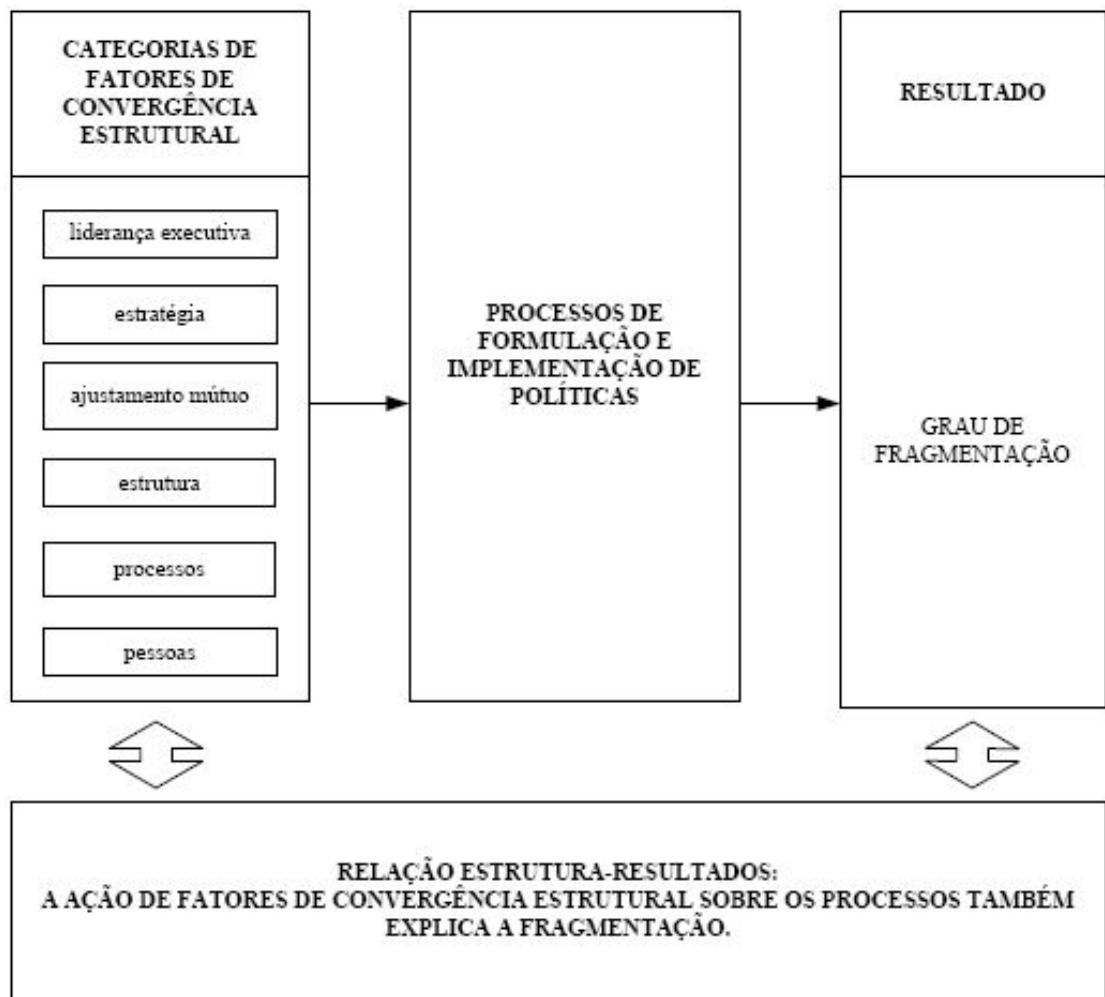


Figura 5 – Modelo proposto para análise de fragmentação.
Fonte: MARTINS, 2004, p. 16.

No Governo Matricial, têm-se os acordos verticais que integram os diferentes programas que traspassam determinada secretaria ou órgão e apresentam os projetos estruturadores, baseados em determinada meta, que perpassa por várias secretarias e, ou, órgãos, conforme observado na Figura 6.

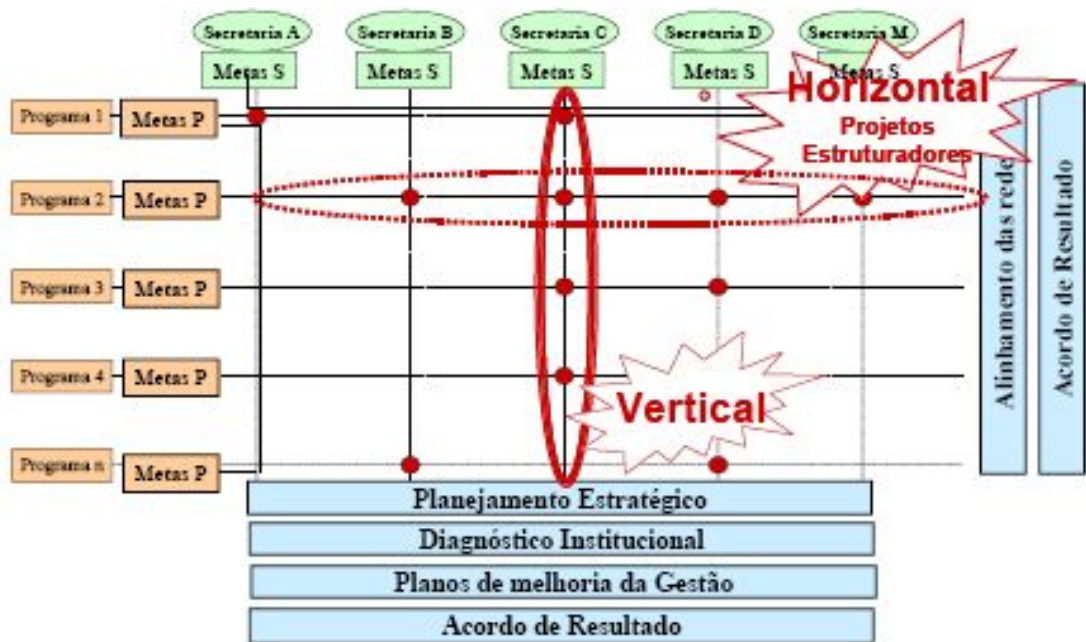


Figura 6 – Governo Matricial de acordos verticais e horizontais.
 Fonte: CUNHA JUNIOR, 2004, p. 19.

2.4.7. Governo Eletrônico e Governança Eletrônica

➤ *Governo Eletrônico – E-Gov*

O Governo Eletrônico – *e-gov* – está intimamente ligado à solidificação de canais de comunicação entre a administração pública e a sociedade. Dessa forma, o *e-gov* auxilia a elaboração, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, tornando-se, assim, “uma importante ferramenta para melhoria da gestão e transformação das atividades da administração pública” (LAIA, 2006, p. 270). O mesmo serve também como suporte para políticas públicas, podendo ser um importante instrumento administrativo ao possibilitar a busca constante de inovações para a melhor utilização dos recursos públicos (LAIA, 2006).

Até o final dos anos de 1970, a tecnologia da informação no âmbito público era desenvolvida e gerida por empresas de processamento de dados, como no caso do Governo Federal, que utilizava o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) sem representar um papel tão estratégico nas organizações. Em geral, as funções atendidas pela tecnologia da informação limitavam-se aos processos de contabilidade e folha de pagamento (PASCALE, 2005).

De acordo com Pascale (2005), é na década de 1980 que surgem os primeiros sistemas *on-line*, e na década dos de 1990 aparecem os ambientes de redes locais e as transações em tempo real na estrutura cliente/servidor. Ressalta-se que atualmente predomina o uso da *web* (Internet) em quase todas as organizações que dispõem de microcomputadores em sua estrutura.

Atualmente, a tecnologia da informação ampliou a abrangência de suas ações e do atendimento prestado pelo setor público, permitindo maior agilidade e a construção de novas relações entre a informação disponível, as ações empreendidas e os atores envolvidos na gestão pública (PASCALE, 2005).

Nesse contexto, a Organização para as Nações Unidas classifica o governo eletrônico em cinco fases/estágios, obedecendo-se à forma de avaliação demonstrada no Quadro 5.

No caso de Minas Gerais, o governo de Aécio Neves iniciou tendo como frentes de ação: ajuste fiscal e inovação. A inovação teve como base a construção de um novo modelo de administração pública estadual focada em resultados para a sociedade, com controle e participação social e transparência. Esse modelo tem seu cerne no alinhamento entre os órgãos da administração pública e seus servidores, bem como do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) com o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). Concomitantemente foi implementado “um processo permanente de racionalização de processos e introduzido um novo patamar tecnológico de gestão desses processos e informações e um novo patamar de relacionamento com a sociedade por meio da implementação do Governo Eletrônico” (PASCALE, 2005, p. 45).

Dentre os diversos programas do Choque de Gestão está o de Governança Eletrônica. O mesmo foi criado para apoiar o processo de transformação, propiciando as bases para a mudança de patamar na prestação de serviços ao cidadão (PASCALE, 2005).

Como tudo no Choque de Gestão, este projeto foi iniciado através de um amplo diagnóstico na área de Tecnologia da Informação e Comunicação, tendo como consequência o portal “Minas On-line – todos os canais que levam o governo até você”, cuja base de dados está integrada ao Lig-Minas (*callcenter* governamental) (PASCALE, 2005).

Quadro 5 – Análise para determinar o estágio de desenvolvimento de um *site* de e-gov

Auto-Avaliação para Determinar o Estágio/Fase Atual de Desenvolvimento do Governo Eletrônico	
Estágio	Descrição
Emergente (Emerging)	Uma presença oficial do governo <i>on-line</i> é estabelecida O conteúdo é predominantemente estático e não corresponde necessariamente às expectativas dos cidadãos A fonte de informações é básica e estática
Realçado (Enhanced)	O número de <i>sites</i> do governo aumenta, e a informação torna-se mais dinâmica Atualizações são regulares, e existem formulários e documentos para <i>download</i> , havendo também ferramentas de busca e <i>e-mail</i>
Interativo (Interactive)	Os usuários podem utilizar os modelos de formulários para preenchimento e impressão Acesso interativo às autoridades via <i>e-mail</i> Portal com <i>links</i> relacionados a <i>sites</i> e bancos de dados especializados Formato <i>on-line</i> para envio de formulários, exigindo-se o cadastro do usuário para acesso
Transacional (Transactional)	Os usuários podem pagar por serviços via web O acesso <i>on-line</i> é seguro para pagamentos de taxas e impostos, enviando confirmação de pagamento via <i>e-mail</i> e reconhecendo o recebimento da devida tarifa
Integrado (Seamless, Integrated)	Integração completa de serviços administrativos Todos os serviços estão disponíveis em um único portal, em que são oferecidas todas as transações de maneira integrada e personalizada para o usuário da página

Fonte: Adaptado de AOEMA, 2007.

O governo de Minas Gerais tentou priorizar no seu modelo de Governo Eletrônico as interações com a sociedade, considerando-se quatro grandes grupos de interlocutores: governo, cidadão, setor privado e servidor público. Conforme Pascale (2005, p. 12-13), esses grupos de interlocutores podem ser entendidos da seguinte maneira:

- Relacionamento do Governo com os Cidadãos – G2C – (*Government to Citizen*). Diz respeito às interações entre governo com os cidadãos para

prestação de serviços, oferta de informações, esclarecimentos sobre seus direitos e deveres e a disponibilização de todo esse conteúdo *on-line*.

- Relacionamento do Governo com o Setor Privado – G2B (*Government to Business*): São as interações entre o governo e as empresas privadas e referem-se a todas as transações necessárias para o estabelecimento de um negócio, seu funcionamento e seu encerramento.
- Relacionamento do Governo com outros órgãos do Governo – G2G (*Government to Government*): São as interações voltadas para atender ao relacionamento do governo com o próprio governo, intra e interorganizacional, isto é, tanto internamente, dentro de um mesmo órgão de governo, quanto entre diferentes órgãos de governo e entre as diferentes esferas de governo – Federal, Estadual e Municipal. Pressupõe o compartilhamento de dados e a troca eletrônica de informações entre os envolvidos.
- Relacionamento do Governo com o Servidor Público – G2E (*Government to Employee*): São as interações entre o governo e os servidores públicos, para prestação de informações, treinamento, estabelecimento de canais de comunicação e gestão do conhecimento.

Ora, a adoção do Governo Eletrônico permite aos governos não somente passar uma imagem de um só governo, explorando novas formas de envolver os cidadãos no processo político, mas, acima de tudo, visa diminuir custos através do aumento da eficiência do governo, por meio da melhoria de seus processos internos (PASCALE, 2005).

➤ *A Superintendência de Governança Eletrônica*

No contexto do Choque de Gestão, a comunicação assume um papel fundamental para a transparência das ações e políticas realizadas nesse novo modelo de gestão. O *e-gov* tem como pressuposto básico o seu alinhamento estratégico ao projeto CG, pois o CG reconhece que é necessária a utilização de larga escala de tecnologias da informação e comunicação para aumentar a efetividade das ações governamentais. Justamente por tal motivo é que o Governo de Minas Gerais

unificou estrategicamente as políticas de tecnologia da informação com as diretrizes de tecnologia da comunicação (LAIA, 2006).

Logo, tornou-se essencial que a SEPLAG tivesse a Superintendência de Governança Eletrônica, criada em agosto de 2004. A relação dessa superintendência com o projeto CG está demonstrada na Figura 7.

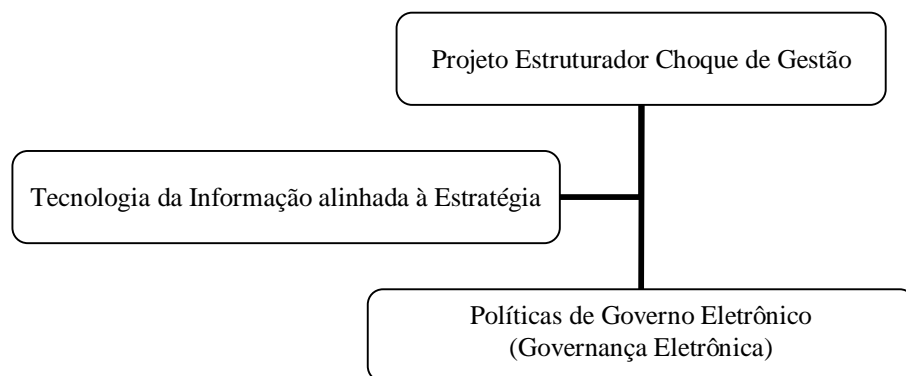


Figura 7 – Alinhamento entre Choque de Gestão e Política de Governo Eletrônico.
Fonte: Adaptado de LAIA, 2006, p. 271.

A Governança Eletrônica é uma das superintendências ligadas à subsecretaria de gestão⁶, responsável pelo gerenciamento da parte de comunicação interna e externa e por toda infra-estrutura de tecnologia da informação (PASCALÉ, 2005). A Governança Eletrônica foi criada pelo Decreto 43.666, de 25/11/2003, o qual estabelece que o Comitê Executivo de Governança Eletrônica tenha como objetivo formular políticas, estabelecer diretrizes e coordenar e articular as ações de implantação de governo eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão, sendo algumas de suas funções:

- Coordenar e articular a implantação de programas e projetos para a racionalização da aquisição e da utilização da infra-estrutura, dos serviços e das aplicações de tecnologia da informação e comunicações no âmbito estadual.

⁶ Vide organograma no Anexo 1.

- Estabelecer diretrizes e estratégias para o planejamento da oferta de serviços e de informações por meio eletrônico.
- Coordenar a implantação de mecanismos de racionalização de gastos e de apropriação de custos na aplicação de recursos em tecnologia da informação e comunicações, dentre outros.

A criação do Comitê Executivo de Governança Eletrônica permitiu maior comprometimento da cúpula decisória com as políticas de Governo Eletrônico. Na Figura 8, verifica-se a estratégia da Governança Eletrônica em relação à Política de Governo Eletrônico.

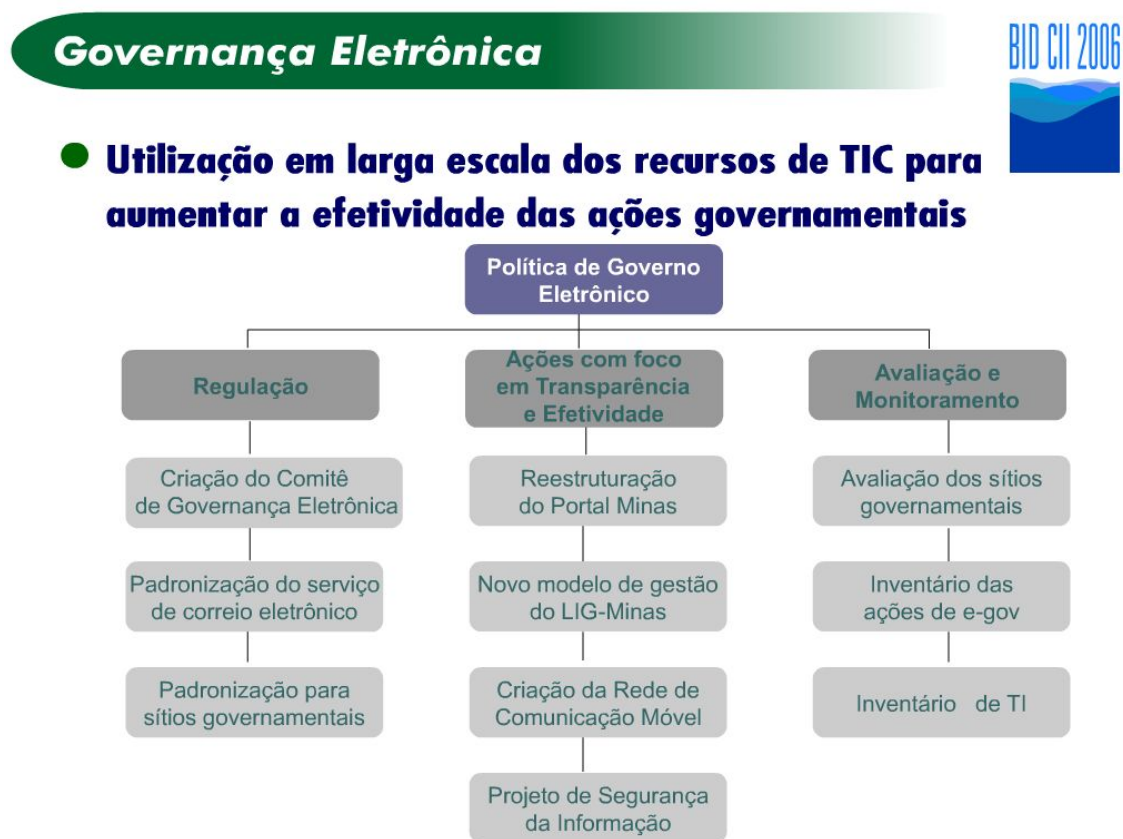


Figura 8 – O papel da Governança Eletrônica em relação à Política de Governo Eletrônico.

Fonte: SEPLAG, 2006a.

2.5. Modelo Conceitual para Análise do Alinhamento Estratégico

Considerando o referencial teórico adotado, as seguintes variáveis podem ser apontadas em um modelo conceitual analítico para a investigação sobre o alinhamento estratégico do Projeto Choque de Gestão no âmbito da Superintendência de Governança Eletrônica:

1. O Projeto Choque de Gestão CG.
2. O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI.
3. O Plano Plurianual de Gestão – PPAG.
4. O Acordo de Resultados com a Avaliação de Desempenho Individual e Institucional.
5. A Governança Eletrônica.

Logo, para este estudo elaborou-se um modelo conceitual teórico, conforme indicado pela Figura 9, a partir do qual se fez a análise dos resultados.

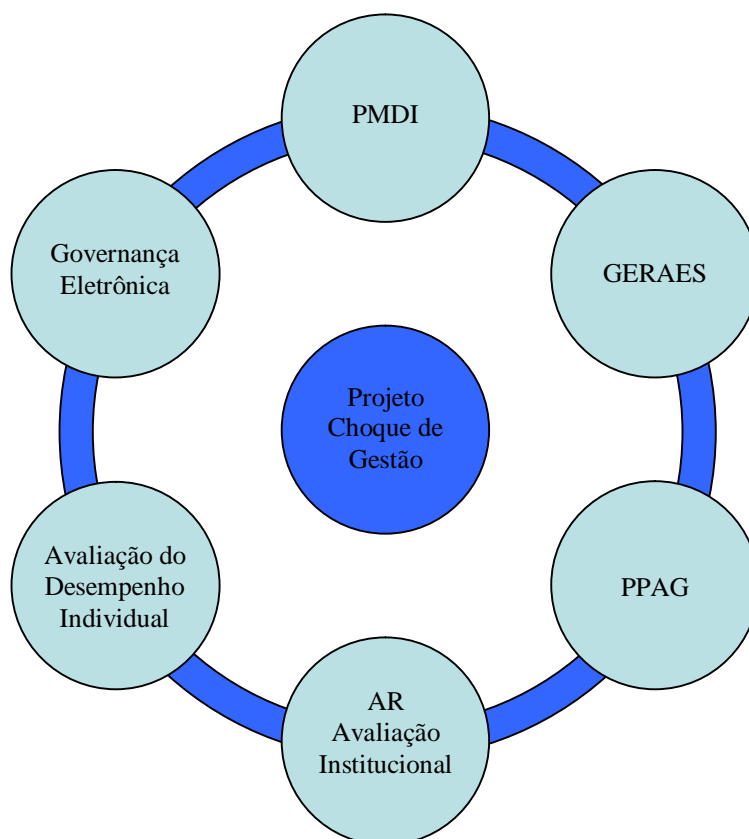


Figura 9 – Modelo Conceitual para Análise do Alinhamento Estratégico na Superintendência de Governança Eletrônica.

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

3. METODOLOGIA

A seguir, apresenta-se a metodologia de pesquisa utilizada neste trabalho, cujo objetivo foi analisar se o processo de implantação e alinhamento estratégico do Projeto Choque de Gestão da Superintendência Central de Governança Eletrônica estava alinhado estrategicamente ao modelo gerencial adotado pelo governo do Estado de Minas Gerais.

3.1. Delineamento da Pesquisa

Em função da natureza do problema e dos objetivos que norteiam este trabalho, esta foi uma pesquisa essencialmente qualitativa, pois buscou a compreensão de determinada realidade social do ponto de vista dos agentes envolvidos diretamente nela (SILVA, 2005).

A pesquisa qualitativa é mais utilizada em situações em que o fenômeno deve ser observado ou em que se deseja conhecer um processo, determinado aspecto psicológico complexo, ou um problema complexo, sem muitos dados de partida (SAMPSON, 1991, citado por GIOVINAZZO).

Quanto aos fins, a pesquisa será exploratória e descritiva (VERGARA, 1997). Exploratória pelo fato de que até o momento atual não foi possível detectar pesquisas científicas com o objetivo de avaliar o alinhamento estratégico, buscando a relação entre os resultados obtidos pela Governança Eletrônica e os objetivos gerais propostos pela gestão gerencialista do atual governador do Estado de Minas Gerais,

através de sua agenda e com a Avaliação de Desempenho Individual e Institucional. Tal fato é compreensível, pois o projeto Choque de Gestão foi implantado no ano de 2003 no governo de Minas Gerais e, ainda, encontra-se em curso. Descritiva, porque visa levantar e descrever em que ponto se encontra o uso das ferramentas de administração estratégica num dos setores mais enfatizados no acordo de resultados com o da Secretaria de Estado e Planejamento de Minas Gerais, a Governança Eletrônica.

Quanto aos meios, trata-se de uma pesquisa, ao mesmo tempo, bibliográfica, documental e de campo. Bibliográfica porque, para a fundamentação teórica e metodológica, foi realizada uma investigação e análise de livros, periódicos, artigos, revistas, dissertações e teses sobre os seguintes assuntos: a *New Public Management* – NPM, a estrutura e histórico da Administração Pública e os principais projetos de modernização administrativa no mundo, no Brasil e em Minas Gerais, e estudos que expliquem a importância da Governança Eletrônica para um governo democrático. A investigação é também documental, uma vez que utilizou documentos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais – SEPLAG – e da Governança Eletrônica do Estado de Minas Gerais. É uma pesquisa de campo porque o pesquisador necessitou ir a campo para a realização das entrevistas.

A estratégia de pesquisa utilizada foi um Estudo de Caso porque estudou o caso particular de um projeto governamental em uma superintendência específica do Estado. O estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que examina um acontecimento contemporâneo sem, contudo, preocupar-se em manipular comportamentos relevantes (YIN, 2001). A investigação do estudo de caso “enfrenta uma situação tecnicamente única em que haverá muito mais variáveis de interesse do que pontos de dados” (YIN, 2001, p. 32). Esse é o caso do Choque de Gestão. O estudo de caso tipo 1 – caso único/holístico (BRESSAN, 2000) – foi a estratégia utilizada neste trabalho. Para Yin (1994), considerando-se a forma como as análises de coleta de dados (único ou multicaso) foram feitas e analisadas, o estudo de caso pode ser como mostrado no Quadro 6.

Quadro 6 – Modalidades de estudo de caso

	Plano de Caso Único	Plano de Caso Multicaso
Global (holistic)	Tipo 1	Tipo 2
Inclusivo (emebbed)	Tipo 3	Tipo 4

Fonte: Adaptado de YIN, 1994, p. 39.

Para Yin (1994) existem três situações nas quais se aconselha o uso do caso único:

- Quando o caso representa todos os aspectos de uma teoria bem formulada.
- Quando representa um caso extremo e único.
- Quando representa uma oportunidade única de estudo.

No caso deste trabalho, o estudo representa uma oportunidade única de estudo, pois será investigado o alinhamento estratégico em uma superintendência específica da SEPLAG: a Governança Eletrônica, do projeto CG, Plano Plurianual de Gestão – PPAG, Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI e do Acordo de Resultados com a Avaliação de Desempenho Individual e Institucional. Será feita a análise de forma global na superintendência escolhida.

As técnicas de coleta utilizadas neste trabalho constituem a pesquisa documental, conforme citada anteriormente, e a entrevista em profundidade.

A linha metodológica utilizada de forma complementar a Análise de Conteúdo foi a *Grounded Theory* sem, contudo, criar uma teoria, mas apenas o primeiro passo para tal, que foi a construção de um Modelo Conceitual para clarificação e estudo do alinhamento estratégico no Projeto Choque de Gestão. Explicando, assim, o fenômeno da implementação do Choque de Gestão no âmbito público estadual paralelamente com o Plano Plurianual de Ação Governamental, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, tendo como meio de instrumentalização o Acordo de Resultados e a Avaliação de Desempenho Individual.

3.2. Etapas da Pesquisa

A primeira etapa se deu através do contato da pesquisadora com alguns agentes estratégicos da SEPLAG e da Governança Eletrônica para consolidação do

problema de pesquisa e questões norteadoras do trabalho. Após essa etapa foram feitas 10 entrevistas, sendo as mesmas transcritas e enviadas aos entrevistados antes de serem analisadas neste trabalho.

Logo, pode-se dividir o trabalho nas seguintes etapas, que foram repetidas até atingir-se a saturação teórica:

1. Realização de entrevista.
2. Transcrição da entrevista.
3. Geração dos Códigos Abertos (códigos substantivos).
4. Análise do conteúdo e geração dos Códigos Axiais.
5. Teorias são geradas e comparadas entre si.
6. Processo de redução, no qual são sintetizadas as informações e se comparam as teorias através da integração das categorias.

Esse processo foi realizado até atingir-se a saturação teórica, que é quando nenhum dado relevante ou novo surge; nesse momento, o desenvolvimento da categoria é denso, e as relações entre as categorias são bem estabelecidas e validadas (STRAUSS; CORBIN, 1990).

3.3. Universo e Plano Amostral

A amostragem foi não-probabilística, sendo o método de escolha dos entrevistados uma amostragem intencional por julgamento (COOPER; SCHINDLER, 2003), tendo como critério o envolvimento com o constructo.

As entrevistas foram realizadas com agentes estratégicos para a elaboração do projeto Choque de Gestão e gestores da SEPLAG e da Governança Eletrônica. A pesquisa foi iniciada sem que o número total de entrevistados fosse predefinido. Isso é o que prescreve a *Grounded Theory*, ou seja, a investigação foi dada como encerrada quando foi percebida a saturação ou repetição teórica dos resultados.

As entrevistas foram todas realizadas na própria SEPLAG, e não havia perguntas estruturadas. Portanto, a entrevistadora utilizou-se apenas de um roteiro de termos-chave (que compõe o modelo conceitual), que solicitava que o entrevistado discorresse sobre aquilo. Muitas das vezes, ao solicitar que o entrevistado falasse sobre o Choque de Gestão e depois sobre a Governança Eletrônica, o mesmo automaticamente falava sobre PMDI, PPAG, AR e Avaliação de Desempenho Individual. A fim de extrair o maior número de informações possíveis sem

constranger ou tolher o entrevistado, a entrevistadora conduzia a entrevista como uma conversa informal sem, contudo, perder de vista o roteiro de termos-chave da pesquisa.

Alguns entrevistados, sob a solicitação da pesquisadora, indicaram outros agentes (MARTINS, 2006) a serem entrevistados na SEPLAG durante o processo de coleta de dados. Esses informantes-chave foram essenciais para a interpretação e análise da implementação da agenda estratégica do atual governo, além de corroborarem evidências obtidas na pesquisa documental.

O período considerado para estudo foi de julho de 2005 a dezembro de 2006, sendo as entrevistas feitas e analisadas no período de 21 de setembro a 1^o de dezembro de 2006. Em julho de 2005, a pesquisadora fez uma visita informal ao DCGMOL, para melhor delimitação do foco desta pesquisa.

3.4. Coleta e análise dos Dados

Foram utilizadas entrevistas não-estruturadas, conforme indicam as diretrizes da *Grounded Theory*, pois a pesquisadora foi a campo buscar as informações através de conversação livre, com pouca atenção a um prévio roteiro de perguntas (MARTINS, 2006). Por terem sido realizadas por uma entrevistadora, buscando informações detalhadas sobre o objeto de investigação, a entrevista também pode ser considerada em profundidade (MARTINS, 2006). A entrevista em profundidade é uma técnica que explora um assunto a partir da busca de informações, percepções e experiências de informantes para analisá-las e apresentá-las de forma estruturada (DUARTE, 2005).

A análise de dados foi feita paralelamente às entrevistas, como é exigido pela *Grounded Theory*, para que fossem incluídas novas questões nas próximas entrevistas e também para que se emergissem os códigos e se criassem as categorias, a fim de detectar o momento em que houvesse a repetição teórica (saturação).

No momento da comparação dos dados foi utilizada a sensibilidade teórica da pesquisadora para se escolher, inclusive, em qual das diversas teorias emergentes o trabalho seria realizado (MARTINS, 2006). Para determinar a saturação teórica, observaram-se quando as entrevistas não acrescentavam mais nada à teoria emergente (MARTINS, 2006). Para tal, utilizou-se o *software* de Análise de

Conteúdo QSR N6 – *Nudist*, que auxiliou a pesquisadora na análise e seleção do material coletado em campo.

3.5. Tratamento dos Dados

Para analisar os dados coletados nas entrevistas foi utilizada a análise de conteúdo. A análise de conteúdo, neste estudo de caso, foi realizada por meio da interpretação de uma série de entrevistas com pessoas diretamente ligadas com a direção e elaboração do planejamento estratégico do governo do Estado de Minas Gerais, no período 21 de setembro a 1º de dezembro de 2006.

3.5.1. Análise de Conteúdo

A Análise de Conteúdo se caracteriza pela objetividade e sistematização. Trata-se de uma técnica de análise de textos e documentos, associada a significados e significantes da mensagem, através de procedimentos sistemáticos ou de inferências na descrição de conteúdos, podendo quantificá-los em categorias numéricas ou criá-las a partir de sua análise. “A análise de conteúdo descreve a comunicação, de forma sistemática, objetiva e quantitativa” (LAKATOS; MARCONI, 1991, p. 223).

Para proteger a identidade dos entrevistados, estes foram codificados por letras aleatoriamente.

A análise de conteúdo é:

Um conjunto de técnicas de análise das comunicações, visando obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não), que permitam a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) destas mensagens (BARDIN, 1977, p. 42).

Ou seja, a intenção da análise de conteúdo é a inferência (dedução lógica) que recorre a um indicador, quantitativo ou não, na busca do que está por trás das palavras (BARDIN, 1977).

A sistematização dos dados proposta por Bardin (1977) segue, basicamente, três etapas sequenciais: pré-análise, descrição analítica e interpretação referencial.

1. **Pré-análise:** organização e seleção do material.
2. **Descrição analítica:** as entrevistas são analisadas profundamente, tomando como base suas hipóteses e referenciais teóricos. Nesse caso, como se

utilizou de *Grounded Theory*, foi empregado o conhecimento prévio em Administração Estratégica da pesquisadora. Nesse momento é que se criaram os temas emergentes da análise de conteúdo e se pôde fazer a sua codificação, classificação e categorização.

3. **Interpretação referencial:** é nesse momento que, a partir dos dados empíricos e informações coletadas, se estabelecem relações entre o objeto de análise e seu contexto mais amplo, chegando, até mesmo, a reflexões que estabeleçam novos paradigmas nas estruturas e relações estudadas.

Os códigos gerados foram de dois tipos: os códigos substantivos, que conceituam a substância empírica da pesquisa; e os códigos teóricos, aos quais se aplicam esquemas analíticos aos dados para aumentar sua abstração, os quais ajudaram a pesquisadora a mover-se de uma estrutura descritiva para uma referencial, favorecendo o processo de abstração sobre os dados (CASSIANI et al., 1996).

A codificação substantiva dos dados foi feita através da codificação aberta e seletiva (GLASER, 1978). A codificação teórica foi realizada através da codificação axial (GLASER, 1978). É através dessa codificação axial que a pesquisadora realizou a integração com as categorias temáticas.

3.5.2. Análise Temática

A análise temática consiste na identificação de um ou mais temas ou itens de significação numa unidade de codificação (BARDIN, 1977), configurando-se em categorias temáticas ou temas e, seus desdobramentos, em subcategorias temáticas.

Por meio de unidades de codificação, procurou-se buscar indícios que mostrassem quão estrategicamente alinhados estavam os planos e projetos governamentais que constituem o modelo gerencial adotado pelo governo do Estado de Minas Gerais. As unidades de codificação usadas consistem em palavras e expressões utilizadas dentro dos conceitos da *New Public Management* e da Administração Estratégica.

4. RESULTADOS

4.1. Apresentação

Neste capítulo são apresentadas as evidências capturadas no processo de coleta e análise das entrevistas aonde os entrevistados denotaram e, ou, abordaram diretamente os temas ligados ao modelo conceitual que os auxiliou no entendimento de como as ações são realizadas. Os resultados obtidos pela Superintendência de Governança Eletrônica da Secretaria de Estado de Planejamento de Minas Gerais estão alinhados estrategicamente ao modelo gerencial proposto pelo Choque de Gestão em Minas Gerais.

As entrevistas foram transcritas literalmente, sendo o grifo acrescentado nas entrevistas feito pela pesquisadora. Foram 10 entrevistados, todos agentes estratégicos da Secretaria em questão.

4.2. Análise Temática

4.2.1. Tema 1: Transparência

➤ *Descrição do Tema*

Este tema reúne os subtemas que indicam e convergem para o sentido sobre como os atores estratégicos compreendem e lidam com a transparência das informações dentro do seu âmbito de atuação na SCGE; desde a estruturação da

informação até a forma como eles percebem que a informação impacta o seu usuário final, ou seja, o cidadão.

Percebe-se, em grande parte do discurso dos entrevistados, a compreensão da *accountability* (transparência) como algo além da mera divulgação das informações, abrangendo também a propiciação de meios para que o cidadão tenha acesso a essa informação e seja estimulado a utilizá-la e a ciência de que ainda há um longo caminho a percorrer até ela.

➤ **Subtemas:**

Transparência, accountability, divulgação, comunicação, informação, disponibilização.

➤ **Fundamentação nas Entrevistas**

Entrevistado X:

O que a gente tem de *transparência* hoje no AR é a *divulgação*. Todos os ARs estão na Internet no site da Secretaria e eles têm seus extratos publicados no Minas Gerais, o diário da imprensa oficial. Agora, a gente percebe que há ainda uma falta: falta ainda participação da sociedade, falta ainda a sociedade ter interesse, saber o que é isso e cobrar isso desses órgãos.

Ao contrário do que ocorre no âmbito privado, no qual clientes estão cada vez mais cômicos de seus direitos e por isso mesmo cobram mais, auxiliando, assim, as práticas administrativas (PAULA, 2006), os cidadãos não possuem uma participação tão atuante.

Baquero (2001) relatou que a participação do cidadão não pode ser algo secundário e que se fazem necessárias formas e ações estratégicas que possibilitem a participação e fiscalização da coisa pública pelo cidadão. Esse mesmo autor colocou como a cultura política de uma sociedade é importante para a configuração do comportamento e valores políticos de seus cidadãos. Acrescentou ainda que os brasileiros em geral têm uma cultura política desafeta à participação. Isso explicaria, no caso, o desinteresse demonstrado pela população mineira em relação ao fato de participar mais ativamente da vida política estadual.

Outro entrevistado deixou claro que são disponibilizadas no *site* tanto as informações do que deveria ser feito de acordo com o aspecto legal e do que

efetivamente foi realizado. O que reforça a idéia de bidimensionalidade da *accountability*, ou seja, a capacidade de resposta e de punição por parte do cidadão em relação ao governo, já que o cidadão tem parâmetros para poder avaliar o desempenho das ações governamentais em relação.

Entrevistado Y:

A partir deste déficit real você teve realmente como dar com conhecimento e acompanhar com muito mais *transparência* do que era a situação fiscal do Estado.

Então, ainda, mesmo com isso já teve um grande avanço porque hoje você sabe o que está sendo feito, o que foi feito e o que não foi. Tem o conhecimento público, *transparência* e acompanhamento.

O Estado de Minas vivia uma situação muito peculiar e triste. [...]Porque você não teria uma base única para poder avaliar. E outro, não tínhamos muita *informação*.

A falta de informação era uma das situações que dificultavam a execução do trabalho de avaliação, de acordo com o entrevistado Y. O mesmo agente continua falando da importância da gestão atual diante da anterior:

Olha, eu acho que a *transparência* não é uma questão da Secretaria de Planejamento e Gestão. Ela é um pilar da política do Estado. É um estilo do próprio Governador. Este plano de *transparência*...

E nas relações também, completa *transparência*. Não tem aquela questão de política de gabinete. São políticas de discussão, abertas para todas as áreas afins, como o caso do planejamento que envolve vários autores do Estado, de fora do Estado, há uma discussão ampla. Como, a nossa área de gestão, também.

Acho que a SEPLAG é responsável por alguns sistemas corporativos. Então, tem essa demanda por sistemas corporativos por um lado e tem o outro que eu acho que é exatamente, disseminar de forma *transparente* o Estado, o trabalho do governo. Que é colocar todos os serviços, ou facilitar a vida do cidadão através de portais, de serviços, tentar uma interação do cidadão com os serviços públicos, através da via eletrônica e por aí vai.

Pratchett e Virapatirin (2006) afirmaram que as TICs podem modificar as regras de funcionamento da administração pública, melhorando, assim, os resultados gerenciais, ao aumentar, por exemplo, a capacidade de resposta da administração; criando mais e melhores redes de contato entre o cidadão e o governo; e fortalecendo a participação, através da difusão das atividades governamentais. Isso é um ponto positivo no Choque de Gestão.

Entrevistado A:

Eu acho que a partir do momento que se tem essa lógica de modernização um dos pressupostos é estar buscando maior transparência e accountability. Então isso, acho que é a base de todas as ações que está por trás dos projetos não somente da superintendência de modernização, mas das outras áreas da Secretaria.

Agora com relação a transparência... também todas as ações têm o seu prazo e o seu objetivo de dar mesmo uma maior transparência mesmo as ações do governo. E isso aí está muito casado com o governo eletrônico: a questão de estar disponibilizando ao máximo todas as informações que são da administração pública, que é interesse do cidadão e tornar pública as informações públicas. E também eu acho que as duas coisas: uma é de colocar/disponibilizar e a outra é de fazer com que esse informação seja de fato entendida pelo cidadão. E isso também quando a gente trabalha acordo de resultados que é um instrumento que está ali retratando as ações de um órgão O que ele vai estar ofertando, qual o produto dele, seja para cidadão ou até mesmo para a máquina pública” [...] “Ele tem uma preocupação em definir indicadores que retratam as atividades do órgão, mas que tenham um objetivo de facilitar a o entendimento, sendo que ele tem alguma e especificidade, a gente procura estar detalhando aquele indicador, de certa forma explicando o que o ele significa. Então esta preocupação mesmo com a transparência.

Eu tenho certeza que houve um avanço. Só de se preocupar e tornar isso público e falar que esse é um dos objetivos, que isso é uma das diretrizes de todo os projetos e ações da superintendência, eu acho que já é um avanço. Agora não dá para falar que simplesmente disponibilizar todos os acordos de resultados, o termo se de parceria na Internet, isso significa transparência e accountability.

E com o acordo de resultados, você passa simplesmente a acompanhar mesmo esse alinhamento, utilizar os instrumentos de gestão para acompanhar isso e tornar visível e transparente aquele resultados que vem sendo alcançados.

Então com relação à accountability... Eu acho que quando você pensa em estrutura... Qual a estrutura necessária para estar desempenhando aquela atividade/serviço você está pensando em um benefício maior: o custo/benefício e a estrutura de prestação de serviço.

Qual seria o papel da Superintendência de Governança Eletrônica dentro dessa busca pela accountability? A Governança tem papel vital, conforme citado pelo entrevistado G:

Na verdade, a superintendência de Governança Eletrônica surge como um elemento que pode ser um suporte, um fomentador, um auxiliador do projeto de Choque de Gestão. Nesse sentido estamos alinhados, porque os nossos programas e projetos fazem parte dos programas e projetos mais amplos do Governo do Estado. Eu sempre vou trazer para você estes dois focos. Seja o foco da melhor eficiência da máquina pública, seja o foco de maior transparência e efetividade de... maior transparência e maiores possibilidade que o cidadão exerça os seus direitos e deveres como cidadão.

Denota-se aí a idéia de Resende e Frey (2007, p. 52) de que a governança está ligada à “necessidade de mobilizar todo conhecimento disponível na sociedade em benefício da melhoria da *performance* administrativa e da democratização dos processos decisórios locais”.

Entrevistado L:

Então um dos milagres do Choque de Gestão é a transparência. Então a Governança Eletrônica ela entra muito forte com a transparência. A forma que a gente tem de propiciar o controle social, também. Então todos estes instrumentos que são utilizados na internet e tem vários papéis relevantes, e aproximar o governo do cidadão. Então a gente quer que o governo seja para o cidadão algo acessível. Então, nós priorizamos desde o início refazer nosso portal. O Portal Minas tem sido totalmente refeito. Tem várias formas de entrada, possível. Eu acho, não. É o único portal do Brasil que está dividido, por exemplo, com a vida, que tem...

A partir daí, percebe-se claramente a relação entre a transparência das ações governamentais e a Governança Eletrônica. É interessante observar que a transparência serve como alicerce para se obter o alinhamento das ações internas do governo, estabelecendo fina sintonia entre os diferentes órgãos, secretarias e superintendências. Bliska e Vicente (2001) afirmaram que, para que um planejamento se concretize em ações e para que estas atinjam os resultados previstos, é imprescindível a divulgação de informações entre os agentes envolvidos no processo.

Já sobre o conceito de *accountability* o entrevistado J explanou-o de forma bem ampla:

Entrevistado J:

Accountability não passa de uma instituição ainda teórica. O que... primeiro: do nosso ponto de vista a gente precisa melhorar muito. Nós agora, no 4º ano de governo temos uma série de informações para disponibilizar para a sociedade, este é o grande campeão do setor público. Então, nós temos agora um sistema em que a gente vai poder mostrar a placa da ambulância que foi para a cidade Y; a placa do carro da PM que deveria estar no município H. Agora, também, tem por outro lado uma necessidade da sociedade também se ocupar disso. Tem algo que tem a ver... não é só o setor público fazendo o movimento para tornar as informações mais claras, mais transparente. Mas a sociedade se preparar para também exigir. Um movimento que está acontecendo no Chile, seria impensável no Brasil. Eles estão num movimento social lá de demitir os professores que tiveram o desenvolvimento abaixo dos índices. Isso é Accountability, você tem uma sociedade... além do setor público disponibilizar... você tem uma sociedade que se ocupa disso.

Percebe-se, nesse relato, também o amplo conceito de *accountability* por parte dos agentes estratégicos.

De acordo com Cenevita (2006), a *accountability* deve apoiar a tomada de decisões para alcançar as metas estabelecidas e melhorar o desempenho da administração pública, constituindo-se num mecanismo de aprendizagem organizacional, além de avaliar os resultados com a finalidade de mensurar o seu desempenho.

4.2.2. Tema 2: Acordo de Resultados

➤ *Descrição do Tema*

A forma de pactuação dos resultados deu-se através do Acordo de Resultados, que nada mais foi do que uma contratualização na qual uma das partes colocava o que deveria ser feito por determinado órgão ou secretaria e, em contrapartida, esse determinado órgão ou secretaria negociava o prazo e acertava outros detalhes para que o projeto se tornasse exequível dentro dos parâmetros estipulados. Em razão desse fato, o AR é um balizador na avaliação do desempenho do órgão ou secretaria que o realizou com o governo do Estado de Minas Gerais.

➤ *Subtemas*

Acordos de resultados, resultados, AR, acordadas, acordados, pactuados, indicador.

➤ *Fundamentação nas Entrevistas*

Entrevistado X:

E uma das vantagens que o AR tem é que ele pode estar sempre sendo re-pactuado. Então a gente pode alterar indicadores, que a gente ver que aquilo não está representando o que o órgão tem que fazer; se a gente consegue elaborar um indicador melhor, que retrate o que ele está fazendo. Então, isso tudo pode ser alterado ao longo da vigência do Acordo.

Ou seja, o acordo adapta-se à realidade dinâmica, e os agentes estão conscientes dessa necessidade.

Entrevistado Y:

Aliás o Acordo de Resultado da forma que ele está sendo aplicado hoje, acho que ele deve ainda sofrer algumas correções, alguns ajustes, porque na verdade eu sinto que é um desafio imenso você atrelar... você integrar planejamento e gestão. Especialmente em órgãos públicos. Primeiro, pelo gigantismo das estruturas, das obrigações de base jurídicas, dos processos, dessas implicações que demandam uma burocracia muito grande. Então, quando você vai focar esta gestão em resultados que estão delineados com planejamento estratégico do governo e focados para resultados. Realmente, não é uma coisa muito fácil de fazer.

O entrevistado reconhece a utilidade dos Acordos de Resultados para integrar o planejamento com a gestão e a necessidade de ajustes no mecanismo de aplicação e funcionamento. Contudo, aponta também a dificuldade para se fazerem alterações no mecanismo, indicando mais adiante na entrevista a forma como os Acordos de Resultados interagem com os Projetos Estruturadores e mostrando que a SEPLAG está trabalhando para melhorar a forma como ocorre essa interação para o alcance das metas propostas:

[...]eu até digo com muita tranquilidade que o Acordo de Resultados com a Secretaria da Fazenda é o exemplo de foco de acordo de resultados com estratégia de governo. Mas muito dos outros estruturadores foram concebidos por equipes diferentes no acompanhamento desses projetos, eles não estavam falando, não estava se prevendo pela mesma linguagem de acompanhamento do nosso acordo de resultados com aquela área específica. Então, por exemplo, poderia ocorrer de eu ter uma boa performance no acordo firmado com determinada área e ele não ter cumprido metas dos projetos estruturadores que cabiam aquela área. Então, houve em alguns casos, descolamento desse tipo de atuação. Então, quer dizer, as metas de indicadores que nós fixamos eles não estavam alinhados com os indicadores que se esperavam do projeto estruturador. Então, este foco vai ter que acontecer e é nisso que nós estamos trabalhando agora.

4.2.3. Tema 3: Alinhamento Estratégico

➤ Descrição do Tema

É essencial que o plano de ação do governo esteja alinhado com o seu orçamento, bem assim com a sua estrutura. O Governo Matricial é um modelo de alinhamento entre estrutura governamental e projetos. O alinhamento estratégico não é algo estanque, razão por que é necessária a constante monitoração do ambiente externo no qual a instituição está inserida, a fim de se perceberem as mudanças e a

adequação dos objetivos inicialmente propostos à nova realidade, para que se possa atingir a visão de futuro em longo prazo.

➤ **Subtemas:**

Alinhar, alinhamento, alinhados, realinhar, ajustar, indicador, desempenho; cenários futuros, visão de futuro, Governo Matricial, estratégia.

➤ **Fundamentação nas Entrevistas**

Entrevistado X:

O Governo Matricial é um modelo desenvolvido para você poder alinhar a estruturas existentes com os planos de governo. Então você vai alinhar o que você tem de grandes metas, de grandes planejamentos com as estruturas organizacionais hoje existentes. Então você tem autarquias, fundações, secretarias, órgãos autônomos, as sociedades civis... E o que cada uma dessas estruturas vai participar para a gente atingir essas metas que estão programadas dentro dos planos do planejamento governamental. Então, o Governo Matricial é esse alinhamento, é buscar esses elos existentes entre as várias organizações e o planejamento.

Na luta pela garantia de alinhamento, o modelo desenvolvido especialmente para o Choque de Gestão, o Governo Matricial, é percebido pelo agente como sinônimo de alinhamento. O mesmo entrevistado ainda ressaltou:

Que aí é o Governo Matricial aparecendo, você está preocupada tanto com planejamento quanto com as suas instituições.

Entrevistado L:

[o Governo Matricial] foi um processo de construção. Quando nós começamos a gente já sabia que a gente ia fazer variações. Que iam ter acordo de resultado e que ia ter Avaliação de Desempenho Individual que os projetos estruturadores iam ser pactuados também. A gente já tinha essa orientação de trabalhar com pactuação com mérito. E aí a gente foi construindo o conjunto, a gente viu, poxa vida, como a gente faz pra não descolar, como a gente faz pra ter uma constituição descolada do que ela tem de fazer do acordo. Então a gente tem que pegar isso daqui e repetir aqui. Então foi um processo de construção, assim que nasceu o governo matricial. Não existia, não. A gente construiu.

Observa-se aí uma construção “artesanal” de um instrumento que “garantissem” o alinhamento, ou seja, o “não-descolamento” entre os Acordos de Resultados, os

Projetos Estruturadores e as diferentes Secretarias que auxiliam o alcance desse alinhamento.

O mesmo entrevistado L ainda ressaltou ao falar sobre o Governo Matricial:

Ele nasceu no decorrer de 2004. Eu falo que isso foi diferente, a teoria nasceu da prática. Depois que a gente estava fazendo, deu aquele estalo: Olha isso era um gerenciamento *matricial*. A gente já estava aplicando. E aí, foi muito legal, porque aí a gente começa a aperfeiçoar, né. Na hora que a gente começa a desenvolver o conceito, ele começa se aperfeiçoar e descobrir que aquilo é um instrumento de implementabilidade *estratégica*. Mas não foi uma metodologia que foi escolhida, ela nasceu depois.

4.2.4. Tema 4: Avaliação

➤ *Descrição do Tema*

Instrumentos de avaliação que sejam fidedignos são tão importantes quanto a obtenção de um bom resultado na avaliação, pois, através deste, é que se elaboram medidas corretivas para as ações futuras.

➤ *Subtemas*

Metas, objetivos, avaliação, processo.

➤ *Fundamentação nas Entrevistas*

Entrevistado J:

Quando é em condição de atividade de indústria de mais *processo*, uma mina, uma construção siderúrgica, até pode ser que você consiga com mais clareza. Você sabe quantos quilos de minério, um operário trabalhando num determinado equipamento ele transporta. Então, dá para trabalhar nisso numa transparência. Mas você faz isso na área de prevenção social, como é que faz isso numa sala de aula? Olha só que complicação. Eu vou *avaliar* cada professor, ou vou *avaliar* a escola?

Percebem-se, a partir daí, as dificuldades encontradas para tentar avaliar o desempenho dos atuais programas de governo. Também é perceptível a preocupação de alinhar estratégia, estrutura e pessoas.

Entrevistado L:

As pessoas são alinhadas, são *avaliadas* através da Avaliação de Desempenho Individual e o nosso objetivo aí, não é *avaliar*, por *avaliar*,

mas buscar através da avaliação o alinhamento das pessoas com a estratégia governamental.

Neste contexto da avaliação, a Governança Eletrônica possui papel muito importante.

Entrevistado G:

[a governança eletrônica] fornece a base de informação para que a gente possa avaliar se este Órgão está cumprindo, ou não, estas demandas. Ou seja, ele está cumprindo adequadamente a demanda de atender o cidadão na fonte.

4.2.5. Tema 5: Modelo Gerencial

➤ *Descrição do Tema*

A NPM busca uma nova forma de gerir o aparato estatal e está focada na eficiência, efetividade e eficácia; contudo, para trabalhar isso no complexo aparato estatal, faz-se necessária a construção de um modelo que forneça meios para implementação das políticas públicas elaboradas, bem como o acompanhamento destas durante a sua execução.

O modelo criado pelo governo de Minas foi o Governo Matricial, no qual são pactuados os resultados, considerando-se não apenas os órgãos que compõem o aparato estatal, mas os projetos cuja execução é de sua competência.

➤ *Subtemas*

Governo matricial, matricialidade, modelo, administrador público, secretaria, parcerias.

➤ *Fundamentação nas Entrevistas*

Entrevistado L:

O nosso planejamento é assim, a gente tem o PMDI, que é Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado. Que consta de nossa constituição, que é o planejamento de longo prazo que nesta gestão foi feita até 2020 e agora a gente está trabalhando pra 2022. tem PPAG, que é o quadrianual, e no caso aqui foi 2004 e 2007. E a gente tem a LOA. A lei orçamentária anual, que ela é pro ano. O PMDI quando construiu lá a estratégia com a visão de futuro, aqui tem três ações estratégicas, com dez objetivos prioritários, os quadros com os 35 hoje. Na época 31 projetos estruturadores. O PPA vai ter estes 35 projetos estruturadores que está

aqui no check-list e tem projetos-prioritários. Aqui tem as metas físicas. Então, se você abrir lá os GERAES então, você vai ter as metas-físicas. [...]. Quando chega na lei orçamentária repete tudo o que está aqui porém com meta financeira, tá. Então, se você pegar o plano PPA, abrir e abrir o orçamento, vai ser igualzinho. Só que você vai ter a meta física e vai ter a meta física-financeira.

Nesse relato fica clara a relação entre PMDI, PPAG, LOA e GERAES, como pode ser verificado no Quadro 1.

Na Governança Eletrônica ocorre um viés particularizado, como explicitado na fala do entrevistado G, segundo o qual sem a forma matricial de se gerenciar, em que fica mais fácil responsabilizar um órgão por suas ações, seria praticamente inviável o trabalho da Governança:

Entrevistado G:

[...]é complicado porque nós [Governança] dependemos uma área que nós estamos gerenciando[outros órgãos da SEPLAG].

[...]nós pensamos para dentro e isto envolve um conjunto de responsabilidades numa enormidade de órgãos e entidades. Então, a idéia do governo matricial me parece extremamente propícia, porque ela não foca o órgão-entidade, mas ela foca uma política específica que atravessa diversos órgãos e entidades. E obviamente ela avalia também as perspectivas de cada órgão, ou seja, além de trabalhar a melhoria da performance do próprio órgão, esta melhoria da performance do próprio órgão está associada necessariamente a melhoria de performance de um processo, vamos dizer assim, um macro-processo que vai dar um resultado para o cidadão. E aqui você cria a chamada lógica em rede. Que é fundamental para você pensar uma política pública adequadamente. Ou seja, na prestação de serviços, eu não consigo imaginar que possamos tratar de forma diferente.

4.2.6. Tema 6: Aspectos Humanos

➤ *Descrição do Tema*

Ora, a estratégia deve estar alinhada à estrutura e às pessoas. O aspecto humano é o que pensa e implementa a estratégia. Uma das grandes dificuldades é o distanciamento entre quem pensa e quem executa uma estratégia ou política pública. Logo, é necessário um instrumento que faça com que as pessoas que pensam uma política pública trabalhem em fina sintonia com aquelas que implementaram a política e com as que avaliaram os resultados dessa política pública.

➤ *Subtemas*

Avaliação de desempenho, capacitação.

➤ *Apresentação e Análise de Citações*

Entrevistado Y:

Então dá para você imaginar que a disparidade entre capacitação, forma de provimento, e até qualificação e desempenho fossem o mais irreal possível. Porque você não teria uma base única para poder avaliar. E outro, não tínhamos muita informação. Houve todo um planejamento de uma política de RH onde o desempenho é o pior. Nós temos o desempenho, por quê? Através do bom desempenho do servidor você vai conseguir que o seu trabalho se reflita num bom serviço para o cidadão.

Na fase da execução, ainda se esbarrou em problemas ligados ao preparo dos servidores públicos estaduais, boa parte resquício da administração pública estadual dos governos anteriores.

O entrevistado J ressaltou a dificuldade de alinhar as pessoas à estratégia e fazê-las trabalhar de forma cooperativa.

Entrevistado J:

[..]quando você define a estratégia da organização, depois você busca mecanismos para alinhar as unidades de negócio. Ou no caso nosso a unidade orçamentária das diversas entidades. E depois alinhar as pessoas ao ambiente estratégico é muito mais complicado ainda. Nós sabemos, há várias teorias aplicadas a isso o quanto é complicado tratar com pessoas e incentivar as pessoas a caminhar numa direção.

Contudo, de acordo com Osborne e Gaebler (1998) é preciso avaliar, de forma objetiva, as pessoas para que elas respondam positivamente na execução de políticas, ou seja, esses autores enfatizaram que “tudo o que é avaliado se realiza” (p. 157).

O entrevistado J argumentou também a falta de uma visão analítica sobre o modelo proposto para verificar se este é adequado a todas as diferentes organizações do governo estadual:

A gente caminhou nessa área, temos instrumentos. A avaliação individual é um instrumento. O acordo de resultado, que é um pressuposto para pagamento de prêmio de produtividade, também é um mecanismo de incentivo com o comportamento das pessoas. Que interfere na remuneração delas. O ADI, a avaliação de desempenho também é outro mecanismo. Mas acho que ainda falta ao nosso modelo uma visão estratégica mais consolidada da gestão de pessoas. Nós avançamos,

fizemos mudanças significativas como introduzir avaliação individual para todos os servidores. Esse foi o primeiro passo. Agora, por exemplo, na avaliação individual nós temos que fazer uma posição mais analítica. Verificar se o modelo de avaliação individual funciona do mesmo jeito para uma grande organização, para uma pequena organização.

O entrevistado J ainda colocou que o governo estadual no modelo atual de gestão alinhou as estruturas à estratégia, mas, ainda, é precário esse alinhamento com as pessoas:

O fim útil da gestão de pessoas é produzir melhores resultados. Este é o nosso cumprimento. Eu posso ter saúde, benefícios para as pessoas, carreira, promoções, prêmio, rotatividade, todos estes instrumentos, mas deixar claro qual que é o objetivo final. Não é apenas a satisfação dos servidores. É produzir resultados satisfatórios. E esses resultados vem de onde? Vem da definição da estratégia. Esse é o ponto complicado. Nós avançamos, mas tem muita coisa ainda para dizer que estaríamos com o sistema de gestão de pessoas alinhado com a estratégia. Ainda não, eu acho que nós avançamos no alinhamento das organizações, com o estabelecimento de metas, dos acordos de resultados das organizações. Mas daí o passo para alinhar as pessoas ele ainda é precário.

[...] o desempenho individual considera competências e ainda considera metas. A gente não conseguiu desdobrar metas ainda com a individualidade. Menos ainda com cada pessoa. Quem sabe o tamanho desse desafio!

O modelo de avaliação proposto pelo Choque de Gestão prevê premiação aos indivíduos, pois, como Osborne e Gaebler (1998) deixaram claro, é necessário reconhecer o sucesso de uma política e recompensá-lo para que os demais aprendam com o progresso do outro.

Bliska e Vicente (2001, p. 5) foram além, ao afirmarem que:

Um dos fatores críticos para garantir o sucesso e a continuidade de uma administração gerencial é a valorização dos servidores, que deve ser garantida, não só pela remuneração, mas, sobretudo, pelo compartilhamento das informações [...]integrando-os ao processo de planejamento. [...] Um indivíduo compromete-se com aquilo que conhece e o comprometimento será tão mais intenso quanto maior for sua participação na definição e no planejamento do que se pretende atingir.

5. Discussão: A Implementação e Alinhamento Estratégicos na Superintendência de Governança Eletrônica

5.1. Os Resultados à Luz do Modelo Conceitual Analítico

Diante dos resultados do Capítulo 4 e à luz do Referencial Teórico, podem-se fazer algumas inferências baseadas nas questões norteadoras deste trabalho:

1. Até que ponto é possível estabelecer uma ligação direta entre as ações do Plano Plurianual de Gestão e o Acordo de Resultados?

Não existe uma ligação direta entre as metas, mas, direta ou indiretamente, todas as ações do PPAG são vislumbradas em alguns pontos do AR celebrado na SEPLAG.

2. A Avaliação de Desempenho Individual é embasada nas metas vinculadas ao Acordo de Resultados?

Não de forma direta. Uma dificuldade enorme é atrelar resultados organizacionais à avaliação de desempenho individual. A ADI avalia pontos que são gerais aos servidores de um mesmo nível hierárquico. Logo, o servidor não sabe o impacto direto de cada uma de suas tarefas no alcance do que foi preestabelecido no AR da Secretaria.

3. Qual o papel da Governança Eletrônica na implementação e monitoramento do Choque de Gestão?

A SCGE fornece uma parte instrumental muito importante para o CG: as informações para o processo de tomada de decisão, tanto na sociedade civil quanto no âmbito interno do aparato estatal.

4. O PPAG está viabilizando o alcance da visão de futuro proposta no PMDI? O PPAG está mais atrelado à questão orçamentária que o PMDI devido ao fator temporal. É fato que o planejamento de curto e médio prazos seja mais rico em detalhes (incluindo-se aí o orçamento) que os planejamentos de longo prazo. Contudo, ambos apresentam tendência à convergência no longo prazo, já que possuem o GERAES, com sua carteira de projetos estruturadores, para alinhar melhor um ao outro.

Ao retomar à questão central, questiona-se:

Como as ações realizadas e os resultados obtidos em 2005 e 2006 pela Superintendência de Governança Eletrônica da Secretaria de Estado de Planejamento de Minas Gerais estão alinhados estrategicamente ao modelo gerencial de Choque de Gestão adotado pelo governo estadual?

Poder-se-ia afirmar que existe alinhamento parcial, que não foi atingindo em sua totalidade devido a algumas falhas de implementação do projeto, mas que no longo prazo estas tendem a ser reajustadas, desde que existam melhorias nos mecanismos de ADI e de governança com o empoderamento do cidadão.

Os resultados podem ser analisados à luz do referencial teórico, por meio do modelo conceitual analítico apresentado anteriormente. De acordo com esse modelo, busca-se compreender o que os resultados indicam a respeito do alinhamento estratégico entre as variáveis estudadas.

5.1.1. Preocupações dos Entrevistados Afetas ao Alinhamento Estratégico

São apresentadas, a seguir, algumas declarações que apontam para situações em que os entrevistados demonstram preocupação com alguns temas pertinentes ao alinhamento estratégico objeto desta investigação.

No Quadro 6, verifica-se a preocupação de alguns agentes para com a divulgação de índices e resultados das políticas públicas estaduais. Um agente chegou a afirmar que “o que existe de transparência atualmente é apenas a divulgação dos Acordos de Resultados”.

Quadro 7 – Preocupação da SEPLAG com a comunicação sobre a Política de Gestão

Frases	Entrevistado
“Em 2006 a gente fez uma campanha de divulgação da política.” “Em 2006 a gente fez... colocou como meta realizar campanha de divulgação até o final do ano.” “A gente está com receio na área de segurança, sobre como a gente vai divulgar estes índices.”	I
“pronto, a gente publica nos cadernos, a gente divulga isso...”	J
“Na parte de RH mesmo, a gente vai ter que trabalhar muito agora. Porque tem todo aquele programa de formação, aí a gente tenta passar em bloco, a importância... divulgar o próprio conhecimento técnico.”	H
“O que a gente tem de transparência hoje no AR é a divulgação.”	X

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

No Quadro 8, fez-se uma análise cruzando divulgação (e todas as suas variações com o radical “divulg”) e controle (e outras palavras que o denotam).

Quadro 8 – Divulgação de informações relacionada com o controle

Frases	Entrevistado
“É interessante manter este controle dos índices, até para divulgar o que o cara está fazendo, ter metas.”	I
“Tem uma medida muito óbvia e muito divulgada, que todo mundo tem que seguir.”	E
“É claro que é a questão da Governança, na hora que eu divulgo, a internet.”	H
“Então de repente a gente descobrir uma nova forma de envolver essa sociedade para ter um maior controle social do que está sendo feito.”	X
“A forma que a gente tem de propiciar o controle social, também.” “A gente criou um sistema de compras que hoje a gente tem o controle de todas as compras que o governo faz.”	L

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Foi associada a divulgação de informações na Internet como uma forma de controlar a ação estatal, o que garante a governança, na fala do entrevistado H. O entrevistado E deixou claro que os parâmetros de controle são amplamente divulgados, a fim de evitar equívocos na hora de o servidor executar o seu trabalho.

A governança plena existe, contudo, quando a sociedade também auxilia o controle (vide Quadro 9), ou seja, o empoderamento (WORLD BANK, 1992, p. 14, citado por BORGES, 2007) da sociedade civil. O entrevistado Z afirmou que, atualmente, por mais que sejam discutidas as ações e metas de governo entre os órgãos e Secretarias, esse controle (e o planejamento) ainda não é pleno, o que prejudica a execução do Projeto Choque de Gestão em sua plenitude. O mesmo entrevistado (vide Quadro 10) ainda colocou que a Governança Eletrônica ainda não tem desempenhado plenamente os objetivos propostos pelo Choque de Gestão, porque ela ainda tem dificuldades em executar funções que deveriam ser de sua competência, mas eram registradas pela PRODEMGE, que em tese deveria ser responsável apenas pela parte técnica da Governança, ou seja, disponibilizar o domínio do MOL na Internet.

Quadro 9 – Menção sobre como o controle deveria ser feito

Frases	Entrevistado
“a gente descobrir uma nova forma de envolver essa sociedade para ter um maior controle social do que está sendo feito.”	X
“falta de planejamento, de um controle, de uma ação realmente estruturada em termos de prestação de serviços.” “Você senta, você discute prazos, discute o formato do trabalho, e você tem sempre questões que fogem ao controle. [...] São ações ainda amadoras, e isso compromete sua execução.”	Z

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Quadro 10 – Menção sobre o que pode ser melhorado na Governança e na SEPLAG

Frases	Entrevistado
<p>“Então, de falta de planejamento, de um controle, de uma ação realmente estruturada em termos de prestação de serviços.”</p> <p>“Você assenta, você discute, discute prazos, discute o formato do trabalho, e você tem sempre questões que fogem ao controle.” [em relação à PRODEMGE]</p> <p>“...no caso da Governança eletrônica, perpassa um pouco mais que a relação de cliente/fornecedor. Eu acho que muito do que hoje está estruturado como competência da área de Governança eletrônica, e que vinha sendo executado pela PRODEMGE e que de fato não é ação da PRODEMGE.”</p>	Z

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Sobre o AR, o entrevistado A colocou que “estão trabalhando num projeto piloto de construção do AR a partir do PPAG, e os ARs subsidiariam a Avaliação de Desempenho Individual e a Institucional”. Isso embasa a afirmativa do entrevistado X, que disse que os ARs seriam indicadores de desempenho, ou seja, eles auxiliam o controle da atividade-meio (entrevistado G) e da atividade-fim (Quadro 11).

Quadro 11 – Sobre o Acordo de Resultados

Frases	Entrevistado
“Ele controla também a atividade-meio.”	G
<p>“é essa a relação: a base do AR são os indicadores de desempenho.”</p> <p>“cada projeto estruturador celebra um AR, onde tem a presença de várias organizações.”</p>	X
“ [...]a gente está trabalhando num piloto de pegar o que está previsto hoje no PPAG, a partir daí ver o que está constando nos acordos de resultados para subsidiar a avaliação institucional e desdobrar em compromissos organizacionais e até compromissos individuais, o que subsidiaria a avaliação individual do servidor.”	A
“Os indicadores de PPAG são parâmetros para os indicadores de acordo de gestão...”	J

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

O Governo Matricial é considerado um bom modelo, que casa estratégia e estrutura, atendendo às demandas do governo. Ressalta-se que esse modelo foi desenvolvido sob medida para o governo do Estado de Minas Gerais.

A SCGE teve um processo de concepção conturbado, pois esbarrou em diversos fatores culturais devido ao fato de que ela pertencia ao PRODEMGE, onde era subdesenvolvida, uma vez que não desenvolvia o conceito de governança em si, antes de pertencer à SEPLAG (Quadro 12).

Quadro 12 – Sobre o Governo Matricial

Frases	Entrevistado
“No meu entendimento, o melhor modelo seria realmente o matricial.”	Z
“ [...]a experiência que já tinha do governo matricial na equipe que estava formulando a política.” “[a escolha do modelo matricial se deu] muito pelos objetivos que caminharam, que estavam por trás da política e que o governo matricial atende, [...], por causa de programas, do objetivo do trabalho, da verticalidade, nesses resultados estratégicos, você pára de trabalhar como instituição. Conforme a instituição assina aquela política, aquele projeto estruturador, percebe que é ele que tem que pensar transversalmente, pensar por vários órgãos e aí seria uma justificativa de estar utilizando hoje o modelo matricial.”	A
“Optamos pelo governo matricial e que vem muito casar com a questão do alinhamento estratégico, da transversalidade dos projetos estruturadores. [...] o governo matricial atende muito essa vontade: o interesse do Estado nas políticas adotadas.”	Y
“Então se você pegar o projeto estruturador toda a ação que de uma determinada secretaria vai estar no Acordo de Resultados daquela secretaria.”	L
“Nunca um modelo resolve todas as questões. Ele é apenas um conjunto, uma forma não ordenada de realidade, que é muito mais complexa que o modelo. Mas ele é uma boa abordagem. Uma grande abordagem para uma estrutura tão complexa como o Estado.”	J

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

A preocupação maior atualmente da Governança é fazer que o cidadão utilize o que é disponibilizado, pois, quanto mais for utilizada, mais parâmetros haverá para

a sua melhoria. Os agentes têm a preocupação de desenvolver meios para inserir o cidadão no contexto da formulação e implementação de políticas públicas, conscientizando-o do seu papel (Quadro 13).

Quadro 13 – Aspectos da Governança

Frases	Entrevistado
<p>“A Governança para mim... tem trazido uma experiência de ação muito por projeto.”</p> <p>“A PRODEMGE num primeiro momento, quando da criação da Governança, ela entendeu que ela estava perdendo por algum motivo, algum poder tem termos de estabelecimentos de políticas dentro da area de TI.”</p>	Z
<p>“Você tem as ferramentas que você precisa para tornar isso público. [...] Então, de repente é começar a divulgar mesmo de forma mais participativa: pedir para as pessoas virem assistirem uma reunião de comissão ou fazer seminários ou audiências públicas para a sociedade mostrando isso.”</p>	X
<p>“[...] a parte de Governança eu tenho que investir.”</p> <p>“Então, a questão da comunicação, eu acho. Da questão documental, a Governança pode, deve e tem contribuído, porque é uma área nova aqui para a gente.”</p> <p>“Então, essa questão tem um outro lado que as pessoas não têm acesso ao computador, a própria inclusão digital ainda está longe de alcançar. [...]. Existem outros instrumentos de participação que podem ser bem trabalhados. A audiência pública, conselho, eu acho que tem vários instrumentos que podem ser reforçados para a participação da sociedade.”</p>	H

Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

5.1.2. Alinhamento entre o PPAG e o Acordo de Resultados

O PPAG tem ações-fim e tem ações-meio. Logo, é desdobrado em metas organizacionais, que também se desdobram em ações. As ações-fim são avaliadas diretamente pelos ARs, pois exercem impacto direto no atingimento de uma meta proposta. Já as ações-meio têm impacto indireto e são mais difíceis de mensurar. Contudo, caso elas sejam mal executadas, compromete-se o cumprimento do AR da mesma forma. As comissões de avaliação do AR se reúnem semestralmente, e a

avaliação é anual. Todavia, a SEPLAG tem a sua metodologia própria, e esta propõe que essa avaliação seja semestral. Além disso, são feitas uma reunião gerencial todo mês, para verificar se as ações e os resultados estão cumprindo os prazos previstos nas metas.

5.1.3. Alinhamento entre o Acordo de Resultados e a Avaliação de Desempenho Individual

É fundamental que exista integração perfeita entre as habilidades e os conhecimentos necessários, para que as pessoas alcancem os resultados desejados e a forma como essas pessoas serão avaliadas pelo seu trabalho. No caso da forma de avaliação adotada pelo governo do Estado de Minas Gerais, esse elo não fica claro para todos os agentes, visto que muitos consideram que se os colaboradores da SEPLAG tiveram ADI com excelentes pontuações, e a SEPLAG cumpriu, em sua maioria, os pontos pactuados no Acordo de Resultados, tal fator seria um indicativo de que a ADI é baseada no AR. Contudo, observou-se que outros agentes estratégicos colocaram que a ADI avaliava aspectos gerais como pontualidade e absenteísmo, sem considerar o empenho e comprometimento do servidor com o resultado final, aliado ao fato de que a ADI poderia representar até 60% do salário de um funcionário público do Estado. Seria recomendável pensar numa forma de avaliar o servidor, conscientizando-o da importância do resultado da função dele para o todo, sem comprometer também parte substancial do seu numerário.

5.1.4. Alinhamento entre a Governança Eletrônica e o Choque de Gestão

A Governança Eletrônica tem o papel fundamental de criar uma estrutura tecnológica para garantir a transparência na divulgação de tudo o que foi planejado e executado. Além disso, ela intrinsecamente obriga todas as demais superintendências da SEPLAG a se estruturarem internamente para fornecer informações para publicação na *web* condizentes com a realidade, ao impor um padrão tecnológico para a informação.

As informações divulgadas pela Governança também podem auxiliar o aspecto interno da melhoria de resultados, pois o site *e-gov* possui parte direcionada a atender os servidores públicos, em que se pode municiar o servidor de informações

sobre seu desempenho em relação ao alcance de uma meta do órgão em que ele está alocado.

Ainda existem, contudo, alguns setores do governo que relutam em disponibilizar as informações no padrão estabelecido pela SCGE, o que pode ser prejudicial, já que são essas informações que fomentam o empoderamento do cidadão. O fato de não se utilizar o potencial máximo do *e-gov* dificulta a obtenção de um desempenho ótimo do Projeto Choque de Gestão.

5.1.5. Alinhamento entre o PPAG e o PMDI: GERAES

O PMDI é a estratégia de longo prazo do governo de Minas Gerais, pois, para alcançar a visão de futuro proposta, é necessário escolher projetos que serão a ponte do presente com esse futuro desejado. Tais projetos são os Projetos Estruturadores que compõem o GERAES, que é uma estratégia de recursos e ação do Estado, ligando o PMDI com o PPAG e também com o orçamento. A carteira do GERAES é o que une o plano de longo prazo com o instrumento de médio prazo e com o orçamento, tornando-o exequível. O PPAG é realizado sempre com vistas a viabilizar a estratégia do PMDI.

Alguns agentes estratégicos não vêem uma orientação do Estado para a idéia desses projetos estruturadores. Alegam que o PMDI é mais ligado à função do desenvolvimento social e ao PPAG, que trata da questão orçamentária, não existindo vinculação lógica entre as ações de cada indivíduo e o impacto dessa questão no PPAG e no PMDI.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

6.1. Contribuições

O atual modelo adotado pelo governo do Estado de Minas Gerais possui alto grau de aderência entre as suas diferentes estratégias e órgãos. Isso graças à metodologia de trabalho proposta pelo modelo do Governo Matricial. O uso desse modelo, aliado ao alinhamento entre os programas de governo e o orçamento, construiu condições propícias ao planejamento voltado para o desenvolvimento, ou seja, conseguiu-se alinhar o gasto ao arrecadamento governamental.

Ao observarem as ações realizadas na SCGE, verificou-se que estas objetivaram buscar o que foi proposto pelo Projeto Choque de Gestão, entretanto nem todos os resultados esperados foram obtidos em sua plenitude. Notou-se, por exemplo, que ainda não existe mecanismo pleno de *accountability* horizontal que auxilie a implementação e monitoramento dos resultados nas estratégias de governo.

Percebeu-se, também, que a sociedade ainda deixa a desejar no tocante a fazer valer os seus direitos e cobrar dos órgãos competentes informações, auxiliando, assim, o Estado no seu papel de fiscalizar os seus servidores e governantes, a fim de garantir o atingimento das metas propostas e da ousada visão de futuro colocada no PMDI, que é “Tornar Minas o melhor Estado para se viver em 2020”. Todavia, acredita-se que, em parte, essa postura passiva da população mineira perante o exercício da democracia se deve a um fator cultural.

Outra observação foi quanto o desempenho dos servidores impacta a obtenção de sucesso nas estratégias. O governo de Minas Gerais criou um instrumento próprio para Avaliação de Desempenho Individual. Contudo, é questionável a sua aplicabilidade em todos os níveis e, ainda mais, quanto o resultado positivo desse instrumento é garantia de se obter o alcance do Acordo de Resultados pactuado, bem como a execução, em sua totalidade, dos programas de governo, ou seja, o AR não garante responsabilização pelos atos individuais. Os servidores também não possuem mecanismo que lhes informe exatamente como suas ações impactam a obtenção dos resultados. Essa carência de informação pode comprometer, além da avaliação do servidor, o seu engajamento no resultado final.

No modelo proposto, buscou-se integrar, de maneira constante, as ações do planejamento de curto e médio prazos (o PPAG) com as ações do planejamento de longo prazo (PMDI). E para obter o proposto no PPAG, deve-se desdobrá-lo em AR de acordo com as metas propostas pelo governo, utilizando o Modelo Matricial para vincular essas metas a uma ou mais Secretarias/órgãos. Os resultados propostos nos ARs devem ser desdobrados em ações-meio e ações-fim dentro das funções de cada cargo, o que deve embasar a Avaliação de Desempenho Individual. Os indivíduos sofrem impacto direto da Governança Eletrônica, ao terem que estruturar a informação para disponibilizá-la, além de sofrerem influência das informações recebidas sobre a importância de suas ações individuais no alcance das metas globais. A Governança Eletrônica deve alimentar de informações o PMDI para a constante readequação dele com a realidade atual, a fim de garantir o alcance das metas. A ADI é a base do Choque de Gestão, pois dela provêm os recursos humanos que executam todas as estratégias, além de também elaborá-las.

6.2. Limitações do Estudo

Por se tratar de um estudo de caso, as conclusões restringem-se ao objeto de estudo: a Superintendência de Governança Eletrônica, não podendo ser generalizadas para outros contextos e realidades.

A entrevista em profundidade e sem uma estrutura fixa também possui suas limitações, pois não permite a análise estatística dos dados coletados. Portanto, este estudo não permite definir a quantificação do fenômeno estudado. Contudo, tal fato

não prejudicou o alcance dos objetivos inicialmente propostos, visto que a pesquisa foi predominantemente qualitativa.

6.3. Sugestões para Futuras Pesquisas

Neste trabalho, sugere-se que deve ser feita uma avaliação dos impactos do Choque de Gestão em sua primeira geração, visando verificar a viabilidade de continuidade desse para o segundo Choque de Gestão.

Também, é desejável averiguar os impactos que o Choque de Gestão teve nos setores básicos como saúde, educação e segurança.

Apesar de existirem estudos sobre *e-gov* e governança, seria desejável estudar-se como os fatores culturais e socioeconômicos de Minas Gerais influenciam, de maneira negativa, a cultura política e, conseqüentemente, a *accountability* no Estado.

Também devem ser desenvolvidos estudos para pesquisar o papel da institucionalização das mudanças implementadas pelo Choque de Gestão, visto que este ainda emperra o fator humano.

A junção do Planejamento e da Gestão em uma única Secretaria certamente impactou a forma de gestão do aparato estatal mineiro, contudo caberiam estudos para avaliar esses impactos e até que ponto foram positivos ou negativos e se isso influenciou a implementação da governança eletrônica, visto que parte dessa superintendência ficou alocada em um prédio distinto, onde se encontra a sua sede.

Dado que o cidadão ainda não faz uso pleno do meio de comunicação transparente dos objetivos e metas do governo (o MOL), poder-se-ia pesquisar como as políticas de inclusão digital e o *marketing* público podem ser utilizados favoravelmente na obtenção da *accountability* e na mudança do fator cultural da população mineira.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. [S.l.: s.n.], 1997. 52 p. (Cadernos ENAP, 10).

ALVES, Gustavo Biasoli. **Discurso e reforma do Estado no governo Collor**. Porto Alegre: UFRS, 2004. 322 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

ANASTASIA, Antonio Augusto. Apresentação: antecedentes e origem do choque de gestão. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto (Org.). **O choque de gestão em minas gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

ANDION, Maria Carolina; FAVA, Rubens. **Planejamento estratégico**. Disponível em: <<http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/empresarial/3.pdf>>. Acesso em: 1^o mar. 2006.

AOEMA, Asia Oceania E-business Marketplace Alliance. **E-government from a user's perspective**: stages/phases of e-gornment. Disponível em: <http://www.aoema.org/E-Government/Stages-Phases_of_e-government.htm>. Acesso: 09 mar. 2007

ARAÚJO, Vinícius de Carvalho. **A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho**. Brasília: ENAP, 2002. 27 p. (Texto para discussão, 45).

ARRETICHE, Marta. **Avaliação de políticas públicas é objeto de pesquisa**. Disponível em: <<http://www.comciencia.br/entrevistas/ppublicas/arretiche.htm>>. Acesso: 05 nov. 2005.

BAQUERO, MARCELLO. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392001000400011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 mar. 2007.

BARDIN, Lawrence. **Análise de conteúdo**. Trad. por Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. São Paulo: Livraria Martins Fontes, 1977.

BARZELAY, Michael; SHVETS, Evgenia. Improvisando as práticas de planejamento estratégico centrado em projetos e sua implementação: o caso do Brasil em Ação. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 753-96, maio/jun. 2005.

BEZERRA, Joaquim. **Reforma do estado e a administração pública gerencial – administração FHC**: estudo do texto de Luiz Carlos Bresser Pereira. Disponível em: <www.esmape.com.br/downloads/reforma.ppt> . Acesso em: 20 abr. 2006.

BLISKA, Anita Vera; VICENTE, Ernesto Fernando Rodrigues. A administração pública gerencial. In: **Cruzando fronteiras**: tendências de contabilidade directiva para el siglo XXI – Congresso de 4 a 6 de julho de 2001. Leon, Espanha. Disponível em: <<http://www.profefernando.hpg.ig.com.br/Trabajo174.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2006.

BORGES, André. Governance and educational policy: the recent agenda of world bank. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 18, n. 52, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092003000200007&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 23 feb. 2007. Pré-publicação. doi: 10.1590/S0102-69092003000200007.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Questões sobre a reforma administrativa**: respostas a questões formuladas pela Comissão Especial da Câmara dos Deputados, destinada a proferir parecer à PEC nº. 173-A/95, em reunião realizada no dia 7 de dezembro de 1995/Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Brasília: MARE, 1997. 23 p. (Cadernos MARE da reforma do estado, c. 10).

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Gestão. **Gestão pública para um Brasil de todos**: um plano de gestão para o Governo Lula/Secretaria de Gestão. Brasília: MP, SEGES, 2003.

BRESSAN, Flávio. O método do estudo de caso. **Revista de Administração on line**: prática – pesquisa – ensino, v 1, n 1 (janeiro/fevereiro/março - 2000). Disponível em: <http://www.fecap.br/adm_online/art11/flavio.htm>. Acesso em: 11 dez. 2005.

BRESSER PEREIRA, L.C. **A reforma do Estado dos anos 90**: lógica e mecanismos de controle. [S.l.: s.n.], 1997.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: A Reforma Gerencial Brasileira na perspectiva internacional.** Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/ver_file.asp?id=1269&busca=reforma%20do%20Estado%20para%20a%20cidadania>. Acesso em: 1º dez. 2005.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter Kevin. Trad. por Carolina Andrade. **Reforma do estado e administração pública gerencial.** 5. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Reflexões sobre a reforma gerencial brasileira de 1995. **Revista do Serviço Público**, v. 50, n. 4, p. 5-30, 1999.

BRODBECK, Ângela Freitag. **Alinhamento estratégico entre os planos de negócio e de tecnologia de informação: um modelo operacional para a implementação.** Porto Alegre: UFRGS, 2001. 319 f. Tese (Doutorado em Administração) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?.** Rio de Janeiro: RAP, 1990.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Governança e accountability: algumas notas introdutórias.** Disponível em: <<http://www.eg.fjp.mg.gov.br/publicacoes/material/textos/13.pdf>>. Acesso em: 06 nov. 2005.

CARVALHO, Carlos Eduardo. As origens e a gênese do Plano Collor. **Nova econ.**, Belo Horizonte, v. 16, n. 1, 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512006000100003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 19 fev. 2007. Pré-publicação. doi: 10.1590/S0103-63512006000100003.

CARVALHO, Maria do Socorro Macedo Vieira de. “Desafios contemporâneos de gestão”. **Revista de Administração Pública**, v. 38, n. 2, p. 307-316, 2004.

CASSIANI, S. de B.; CALIRI, M.H.L.; PELÁ, N.T.R. A teoria fundamentada nos dados como abordagem da pesquisa interpretativa. **Rev.latino-am.enfermagem**, v. 4, n. 3, p. 75-88, dez. 1996.

CENEVIVA, Ricardo. **Avaliação e Accountability: a Avaliação de Políticas Públicas e a Introdução de Mecanismos de Controle Social na Gestão da Política Educacional e do Programa de DST/AIDS no Estado de São Paulo.** [S.l.: s.n.], 2006. (Material da disciplina políticas públicas).

CERTO, Samuel C.; PETER, J. Paul. **Administração estratégica: planejamento e implantação da estratégia.** São Paulo: Makron Books, 1993.

COOPER, R. D.; SCHINDLER, P. S. **Método de pesquisa em administração.** 7. ed. São Paulo: Bookman, 2003.

COSTA, Nilson do Rosário. **Reforma administrativa, previsibilidade decisória e eficiência do estado**. Texto apresentado no Seminário A Reforma da Administração Pública no Brasil: possibilidades e obstáculos (1998). Fundação Joaquim Nabuco. Recife, PE. Disponível em: <<http://www.fundaj.gov.br/docs/eg/semi5.rtf>>. Acesso em: 10 dez. 2006.

CUNHA JUNIOR, Luiz Arnaldo Pereira. **O governo matricial em Minas Gerais: implantando o choque de gestão**. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9., 2005, Madrid, España, 2 - 5 nov. 2004.

DUARTE, Jorge. Entrevista em profundidade. In: DUARTE, Jorge; BARROS, Antônio (Org.). **Métodos e técnicas de pesquisa em comunicação**. São Paulo: Atlas, 2005.

GIOVINAZZO, Renata A. Focus group em pesquisa qualitativa – fundamentos e reflexões. **Revista de Administração on line**: prática - pesquisa – ensino, v. 2, n. 4, outubro/novembro/dezembro – 2001). Disponível em: <http://www.fecap.br/adm_online/art24/renata2.htm>. Acesso em: 05 maio 2005.

GUIMARÃES, Tadeu Barreto; ALMEIDA, Bernardo Tavares de. **Da estratégia aos resultados concretos: a experiência do governo de Minas (2003-2005)**. Cadernos BDMG Nº. 12 abril de 2006. Semestral Publicado por: Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S.A., Belo Horizonte, MG.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Mapas estratégicos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

KERLINGER, F.N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais**. São Paulo: EDUSP, Ed. Pedagógica e Universitária, 1980.

LAIA, Marconi Martins. Governança eletrônica. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto (Org.). **O choque de gestão em minas gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

LEITÃO, Maria Sonalba Linhares. **Administração pública brasileira**. Transparências da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Disponível em: <www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fSlide2.ppt>. Acesso em: 20 abr. 2006.

MARTINS, Humberto Falcão. **Introdução ao governo matricial: o problema da fragmentação**. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, España, 2 – 5 nov. 2004.

MINAS GERAIS, Governo do Estado. **Acordo de Resultados entre o governador e a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, com a interveniência da Secretaria de Estado de Fazenda**. Belo Horizonte, fevereiro de 2006.

OSBORNE David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**. São Paulo: Editora MH Comunicação, 1998.

PASCALE, Maria Luiza Costa. **Arranjos institucionais para gestão de governo eletrônico** – Como os governos estão se estruturando para coordenar as iniciativas de *eGov*. São Paulo: FIA/USP, 2005. Monografia apresentada para conclusão do MBA em Informática e Tecnologia Internet – Fundação Instituto de Administração, São Paulo.

PAULA, Ana Paula Paes. **Administração pública gerencial no Brasil: o novo papel do Estado na sociedade contemporânea**. [S.l.: s.n.], 2006.

PINTO, Elida Graziane. **Por uma administração pública (gerencial ou não) mais accountable no Brasil**: entre outras coisas, uma questão de respeito às salvaguardas constitucionais. XV Concurso de Ensayos del CLAD “Control y Evaluación del Desempeño Gubernamental”. Caracas, 2001.

POISTER, T. H.; STREIB, G. Elements of strategic planning and management in Municipal Government: status after two decades. **Public Administration Review**, v. 65, n. 1, p. 45-56, January/February 2005. Disponível em: <<http://www.blackwell-synergy.com/links/doi/10.1111/j.1540-6210.2005.00429.x/abs/>>. Acesso em: 02 jul. 2007.

PRATCHETT, Lawrence; VIRAPATIRIN, Marie. **E-agera**. Disponível em: <www.forum-edemo.org/IMG/pdf/Livre_Blanc_Portugais.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2006.

REIS, Elisa Pereira. Opressão burocrática: o ponto de vista do cidadão. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 6, p. 161-179, 1990. Disponível em: <www.cpdoc.fgv.br/revista/arq/72.pdf> . Acesso em: 20 abr. 2006.

REZENDE, Denis Alcides; FREY, Klaus. Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana. **eGesta** – Revista Eletrônica de Gestão de Negócios, v. 1, n. 1, p. 51-59, abr.-jun. 2005, Disponível em: <<http://www.unisantos.br/mestrado/gestao/egesta/artigos/24.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2007.

REZENDE, Flávio da Cunha. Por que as reformas administrativas falham? **Rev. bras. Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, p. 123-142, outubro 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000300008&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 abr. 2006.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos; RIBEIRO, Mônica Matos; SANTOS, Thiago Chagas; COSTA, Vinícius Mendes. Reestruturação produtiva do Estado Brasileiro na Perspectiva do Projeto Neoliberal. In: ENCONTRO DA ANPAD, 27., 2006. **Anais...** Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/enanpad/2003/dwn/enanpad2003-gpg-0675.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2006.

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento de Minas Gerais. **Palestra Governança da Gestão Pública**. 2006a. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/bid.asp>>. Acesso em: 15 abr. 2006.

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento de Minas Gerais. 2006b. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/choque/acordo_resultado/acordo_o_que_e.asp>. Acesso em: 1^o abr. 2006.

SILVA, Jomara; BERNARDI, Mônica; JORGE, Maria Aparecida. Avaliação de Desempenho Individual. In: VILHENA, Renata; MARTINS, Humberto Falcão; MARINI, Caio; GUIMARÃES, Tadeu Barreto (Org.). **O choque de gestão em minas gerais**: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

STRAUSS, A.; CORBIN, J. **Basics of qualitative research**. Thousand Lage Daks: Lage Publications, 1990. 267 p.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 1998.

VILHENA, Renata et al. (Org.). **O choque de gestão em Minas Gerais**: políticas da gestão publica para o desenvolvimento. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

WRIGHT, Peter L.; KROLL, Mark J.; PARNELL, John. **Administração estratégica: conceitos**. São Paulo: Atlas, 2000.

YIN, Robert K. **Case study research design and methods**. Newbury Park: Sage Publications, 1984.

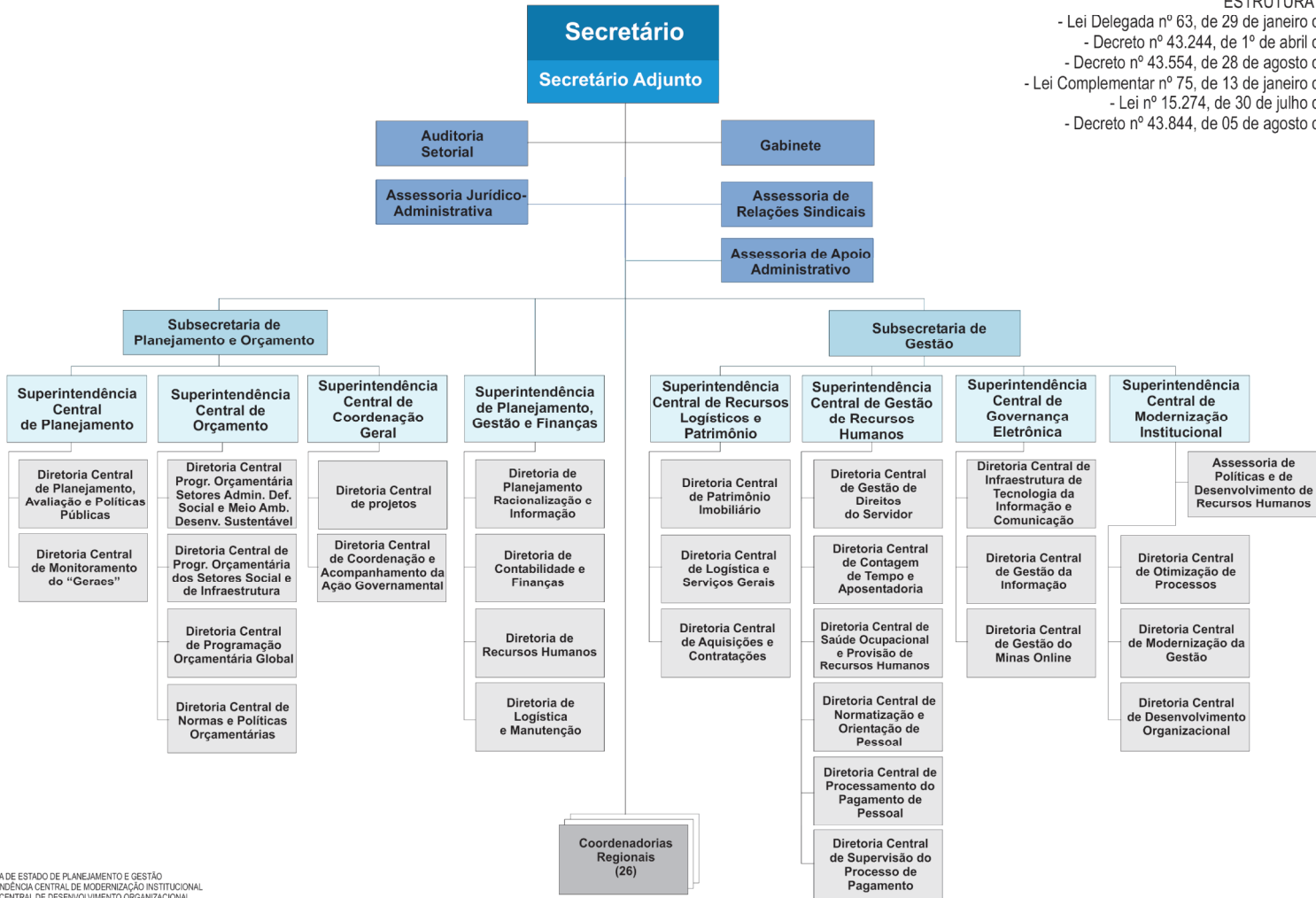
YIN, Robert K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. Trad. por Daniel Grassi. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXO

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO - SEPLAG

ESTRUTURA LEGAL

- Lei Delegada nº 63, de 29 de janeiro de 2003
- Decreto nº 43.244, de 1º de abril de 2003
- Decreto nº 43.554, de 28 de agosto de 2003
- Lei Complementar nº 75, de 13 de janeiro de 2004
- Lei nº 15.274, de 30 de julho de 2004
- Decreto nº 43.844, de 05 de agosto de 2004



DESENHO:
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO
SUPERINTENDÊNCIA CENTRAL DE MODERNIZAÇÃO INSTITUCIONAL
DIRETORIA CENTRAL DE DESENVOLVIMENTO ORGANIZACIONAL