

PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DA INFORMAÇÃO E PESSOAS
NÚCLEO DE INFORMAÇÃO TECNOLÓGICA E GERENCIAL (NITEG)
ESCOLA DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO (ECI)
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS (UFMG)

Matheus Fernandes Nascimento

SISTEMAS DE GESTÃO ESTRATÉGICA E COMUNICAÇÃO
NO SETOR PÚBLICO: um estudo de caso do estado de Minas Gerais

Belo Horizonte,

Novembro de 2016

Matheus Fernandes Nascimento

SISTEMAS DE GESTÃO ESTRATÉGICA E COMUNICAÇÃO

NO SETOR PÚBLICO: um estudo de caso do estado de Minas Gerais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado como requisito para conclusão do curso de pós-graduação em Gestão da Informação e Pessoas.

Orientador: Plínio Rafael Reis Monteiro

Belo Horizonte,

Novembro de 2016

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus pela saúde e por proporcionar as melhores oportunidades na minha vida.

Agradeço à minha família, meu pai, minha mãe e minha irmã, pelo apoio constante a minha vida acadêmica e aos meus estudos, sempre propiciando as melhores condições para que pudesse correr atrás do meu sonho, com compreensão, atenção e carinho. Agradeço também aos demais familiares, tios, primos, avós, pelos sinceros votos de sucesso, confiança e orgulho da minha trajetória.

Aos amigos agradeço por sempre estarem ao meu lado não apenas nos momentos de diversão, compreendendo e admirando a dedicação aos estudos. Aos amigos e colegas de sala agradeço por sempre auxiliarem na vida acadêmica, inclusive na produção deste trabalho, com sugestões e troca de informações sempre enriquecedoras.

Aos colegas de trabalho por sempre me auxiliarem na elaboração deste trabalho, compartilhando suas experiências profissionais e acadêmicas que foram de grande valia para que eu pudesse produzir este estudo.

Agradeço também ao professor e orientador Plínio pelo trabalho durante este tempo de produção da monografia, sempre disponível e interessado na pesquisa produzida, com quem pude aprender bastante.

Agradeço ainda a todos os professores e pesquisadores do Núcleo de Informação Tecnológica e Gerencial que de alguma forma participaram da minha trajetória na graduação e auxiliaram na produção deste trabalho acadêmico, em especial à coordenação do Curso de Gestão da Informação e Pessoas, Professor Cláudio e Sônia, sempre disponíveis às demandas dos alunos.

“Se você não sabe aonde quer ir,
qualquer caminho serve.”

Lewis Carroll.

RESUMO

SISTEMAS DE GESTÃO ESTRATÉGICA E COMUNICAÇÃO NO SETOR PÚBLICO: um estudo de caso do estado de Minas Gerais

O objetivo deste trabalho é entender o papel do “MG Planeja”, sistema de gestão estratégica e comunicação implantado pelo Governo de Minas Gerais em 2016. Através da análise do processo de desenvolvimento e implantação do sistema, o estudo buscou descrever a metodologia para a governança estratégica no governo e o processo de monitoramento da execução dos projetos prioritários do estado, considerando o fluxo de informações estabelecido pelo sistema. Além disso, avaliou-se a qualidade das informações disponibilizadas no sistema pelos gestores das entregas estratégicas e o processo de monitoramento no objetivo de promover a melhoria contínua das políticas públicas e dos serviços ofertados pelo governo do estado. O estudo de caso foi a metodologia utilizada para este trabalho, de modo que, além da análise documental, utilizou-se a observação participante e entrevistas semiestruturadas para levantamento das informações a respeito do “MG Planeja”. Observou-se no estudo que a melhoria contínua das entregas estratégicas é dependente da interferência dos gestores envolvidos no processo de monitoramento apoiado pelo sistema, de modo que a resistência aos mecanismos de gestão, os múltiplos interesses envolvidos no contexto, dentre outros aspectos influenciaram de maneira negativa nos resultados esperados pela implantação do MG Planeja.

Palavras-chave: Gestão Estratégica da Informação. Tomada de Decisão. Monitoramento Estratégico no Setor Público. Comunicação no Setor Público.

ABSTRACT

STRATEGIC MANAGEMENT AND COMMUNICATION SYSTEMS IN THE PUBLIC SECTOR: a case study of the state of Minas Gerais

The purpose of this paper is to understand the role of "MG Planeja", system of strategic management and communication implemented by the Government of Minas Gerais in 2016. Through the analysis of the process of development and implementation of the system, the study sought to describe the methodology for strategic governance in government and the process of monitoring the execution of the state's priority projects, considering the flow of information established by the system. In addition, the quality of the information made available in the system by the managers of the strategic projects and the process of monitoring in the objective of promoting the continuous improvement of the public policies and of the services offered by the state government were evaluated. The case study was the methodology used for this work, so that, in addition to the documentary analysis, the participant observation and semi-structured interviews were used to gather information about the "MG Planeja". It was observed in the study that the continuous improvement of the strategic projects is dependent on the interference of the managers involved in the monitoring process supported by the system, so that the resistance to the management mechanisms, the multiple interests involved in the context, among other aspects influenced in a way negative results expected from the implementation of MG Planeja.

Key words: Strategic Management of Information. Decision Making. Strategic Monitoring in the Public Sector. Communication in the Public Sector.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Cinco dimensões da comunicação pública. ...	Erro! Indicador não definido.
Figura 2: Painel geral do MG Planeja.....	36
Figura 3: Painel das metas acompanhadas pelo perfil de acesso à visão governo.....	37
Figura 4: Metas estratégicas monitoradas.....	38
Figura 5: Ações monitoradas	39
Figura 6: Painel geral das metas estratégicas na visão sociedade.	40
Figura 7: Metas estratégicas disponíveis.	41
Figura 8: Concepção do monitoramento estratégico em Minas Gerais em 2016	45
Figura 9: Dinâmica inicial de funcionamento do processo de monitoramento	47
Figura 10: Modelo de governança estratégica de Minas Gerais – 2016.....	51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ASPLAN: Assessorias de Planejamento.

BSC: *Balanced Score Card*. Modelo de planejamento baseado nas dimensões financeira, cliente - cidadão, processos, aprendizagem e crescimento.

GpR: Gestão por Resultados.

NCIAPE: Núcleo Central de Informação e Apoio as Políticas Estratégicas.

PDCA: *Plan, Do, Control, Act*. Ciclo de análise e melhoria contínua de processos de gestão.

PMDI: Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado do estado de Minas Gerais.

PPAG: Plano Plurianual de Ação Governamental do estado de Minas Gerais.

PSDB: Partido da Social Democracia Brasileira.

PT: Partido dos Trabalhadores.

RAS: Regiões Ampliadas de Saúde.

SAD: Sistema de Apoio à Decisão.

SAMU: Serviço de Atendimento Móvel de Urgência.

SEPLAG: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão.

SIG: Sistema de Informação Gerencial.

SIGPLAN: Sistema de Gestão e Planejamento.

TQM: Total Quality Management – Gestão da Qualidade Total.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
1.1	Justificativa	11
1.2	Estrutura do trabalho	12
2	REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1	A melhoria da gestão como concepção: o ciclo PDCA	14
2.2	Monitoramento Estratégico de Políticas Públicas: o acompanhamento da execução dos projetos prioritários	16
2.3	A tomada de decisão no setor público.....	19
2.4	Gestão Estratégica da Informação.....	22
2.5	Comunicação Pública.....	23
2.6	Sistemas de informação e comunicação no setor público	26
3	METODOLOGIA	28
4	ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	31
4.1	Contextualização: o cenário político da implantação do MG Planeja e o planejamento governamental	31
4.2	Sistema de informação: a ferramenta MG Planeja.....	34
4.3	O processo de monitoramento estratégico das metas de governo.....	44
4.4	A governança e a tomada de decisão no governo de Minas Gerais	49
5	CONCLUSÃO	55
6	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	57

1 INTRODUÇÃO

O acompanhamento da execução dos projetos e o monitoramento dos resultados são imprescindíveis para que a efetividade seja atingida, através da contínua melhoria e o aprendizado advindo da utilização da potencialidade das informações disponíveis. Avaliar constantemente os impactos promovidos pelas ações realizadas pode indicar se os objetivos estão sendo atingidos, alinhando o planejamento a capacidade de ofertar bens ou serviços em níveis adequados ao público.

No caso do setor público, estas premissas se tornam ainda mais prementes, dado que a necessidade de atendimento das necessidades dos cidadãos deve ser a pauta essencial dos governos, buscando a garantia de direitos e a prestação de serviços efetiva. Por outro lado, medir resultados neste caso não se esgota na análise de números e índices de execução, mas sim no impacto gerado na sociedade, algo cuja mensuração é mais complexa por se referir a fenômenos intangíveis. Além disso, a pressão social e o contexto político tendo em vista o sistema de representação adotado no país gera a necessidade da disponibilização de informações ao principal cliente da administração pública, o cidadão. Vale ressaltar também os movimentos progressivos de controle social e aproximação entre sociedade e governo, objetivando a maior participação na concepção e implementação de políticas públicas.

Neste mesmo sentido, a demanda social pela transparência das contas públicas e o *accountability* emergem como fatores que influenciam de alguma forma este contexto. Estes desafios permeiam o contexto de implantação de um processo robusto de monitoramento de projetos estratégicos no estado de Minas Gerais, através da plataforma MG Planeja, aglutinando todas as políticas públicas sob a responsabilidade desta unidade federativa, através da sistemática de governança que reúne as principais decisões no âmbito do governo e, de maneira seletiva, disponibiliza-as à sociedade.

O interesse por abordar esta temática emerge no contexto conturbado envolvendo a administração pública no país, entendendo a profissionalização e aproximação das técnicas e metodologias para execução das políticas públicas como um meio de superação das decisões

políticas auto interessadas e de um sistema representativo que se retroalimenta para sobreviver.

Padronizar os métodos de priorização de metas e ações, bem como o planejamento das mesmas, observando as restrições legais que no setor público são exigidas deverão indicar em médio e longo prazo a aprendizagem e melhoria contínua da qualidade da execução dos projetos. O acompanhamento tem por função aproximar planejamento e execução, indicar caminhos alternativos, promover ações corretivas e gerar resultados cada vez mais capazes de impactar de forma efetiva às necessidades da sociedade. Esta lógica gerencial pode ser traduzida através do conceito de melhoria contínua do ciclo PDCA, metodologia genérica que se aproxima deste contexto ao integrar o planejamento e a execução à ideia de controle e acompanhamento de resultados, bem como a posterior alimentação do processo de tomada de decisão da organização.

Este sistema de gestão e comunicação estratégica possibilita que as técnicas citadas pautem as decisões estratégicas e direcionem, com base em informações qualificadas e relevantes, os objetivos de cada uma das políticas públicas. No entanto, vários são os desafios e questionamentos em relação à eficiência do sistema e do processo de governança que o sustenta. Dessa forma, avaliar alguns pontos de atenção desta temática se torna relevante, ainda que esteja em fase inicial de implementação, de modo que a pergunta de pesquisa que sustenta este trabalho se apresenta a seguir: Como sistemas de gestão, comunicação e apoio estratégico, como MG Planeja do Governo de Minas Gerais, auxiliam na maior efetividade no uso de recursos no contexto da administração pública e no alcance de melhorias das políticas públicas prestadas para o cidadão?

Sendo assim, o objetivo deste trabalho foi entender qual o papel do sistema de gestão, comunicação e estratégia MG Planeja do Governo de Minas Gerais como ferramenta de promoção de melhorias dos projetos prioritários. Fundamentado na análise do seu processo de desenvolvimento e implantação o estudo buscará ainda alcançar os seguintes objetivos secundários:

1. Descrever a metodologia adotada para a governança estratégica no governo do estado de Minas Gerais
2. Descrever o processo de monitoramento e inserção de informações no MG Planeja
3. Avaliar a qualidade das informações disponibilizadas no sistema pelos gestores dos projetos estratégicos do governo de Minas
4. Analisar as potenciais melhorias desse processo de gestão estratégica para a promoção de melhorias das políticas públicas no estado.

1.1 Justificativa

O interesse pela abordagem dessa temática se justifica inicialmente pelo anseio de entender os aspectos técnicos e políticos que de alguma forma são gargalos para a administração pública e tornam árdua a tarefa de promover serviços públicos de qualidade para a população, gerando a incapacidade na redução das desigualdades sociais e no desenvolvimento de forma ampla não somente no contexto do estado de Minas Gerais, mas também no país como um todo. Além de entender problemas, é importante também buscar soluções e caminhos capazes de gerar os impactos pretendidos pela atuação estatal. Dessa forma, buscar a melhoria contínua das políticas através do acompanhamento gerencial se apresenta como alternativa no contexto, sendo a avaliação da sua implementação a ideia básica deste estudo.

Sendo assim, este trabalho se justifica pela potencialidade de contribuição a teoria gerencial aplicada à administração pública, mais especificamente no que diz respeito ao monitoramento da execução das políticas públicas. A gestão estratégica das informações no âmbito do setor público sofre influencia de inúmeros fatores e o processo decisório neste contexto se observa instável. Desenvolver a análise desse caso pode contribuir de maneira importante para a aplicação em cenários similares, para que lições aprendidas possam ser compartilhadas e para que haja a ampliação do entendimento teórico baseado na observação. Por outro lado, de modo prático, o estudo se justifica pela capacidade de promover a análise e reflexão das alternativas adotadas pela administração pública para gestão dos recursos e

atendimento das demandas sociais, se de fato as motivações políticas possuem força para se sobrepuser às agendas sociais. A gestão pública e a sociedade se aproximam ou se afastam na medida de caminhos como o caso analisado são tomados e se apresentam de maneira positiva ou ineficiente.

1.2 Estrutura do trabalho

Com esses objetivos em mente essa monografia foi estruturada de modo que o primeiro capítulo foi feito a revisão teórica das temáticas que serão trabalhadas ao longo do trabalho. Primeiramente, apresentaram-se as teorias da melhoria contínua através da gestão, com foco no ciclo PDCA. O monitoramento estratégico das políticas públicas foi a segunda temática tratada para construir o referencial teórico, seguido do desenvolvimento das perspectivas que envolvem o processo decisório e a tomada de decisão nas organizações e no setor público. A gestão estratégica foi outro assunto abordado na revisão teórica, juntamente com a comunicação pública, sendo estas duas temáticas responsáveis pela definição das duas interfaces essenciais do MG Planeja. Por fim, apresentaram-se as teorias que tratam dos sistemas de informação no setor público.

Para a análise dos resultados e das informações levantadas pelo estudo de caso foram utilizadas as perspectivas do sistema de gestão estratégica e comunicação, o processo de acompanhamento e monitoramento das metas estratégicas do estado de Minas Gerais e o modelo de governança adotada para apoiar o processo decisório baseado nas informações levantadas pelo monitoramento. O capítulo de apresentação dos resultados se inicia com uma breve contextualização do cenário político de implantação do sistema de gestão e também do formato do planejamento governamental adotado à época. Posteriormente, a análise seguiu três perspectivas básicas que agrupam as informações levantadas e as inferências produzidas no estudo. São elas, a saber:

1. Sistemas de informações e a apresentação da ferramenta MG Planeja;

2. O processo de monitoramento estratégico das metas do governo;
3. A governança e o processo decisório no contexto no governo do estado.

Por fim, as conclusões trazem as contribuições finais do trabalho e as sugestões para pesquisas posteriores.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo trará a revisão teórica das temáticas abordadas neste estudo de caso, apresentando as principais contribuições da bibliografia no que diz respeito à gestão estratégica em organizações do setor público, o acompanhamento de resultados e a tomada de decisão. Inicialmente, apresenta-se a concepção da melhoria contínua através do ciclo PDCA como caminho para o aumento da eficiência através da gestão. A segunda parte do capítulo trata do monitoramento estratégico das políticas públicas, com ênfase no fluxo de informações promovido e no acompanhamento de prioridades estratégicas. Em seguida, a revisão da bibliografia prossegue com apresentação dos aspectos relevantes em relação ao processo de tomada de decisão nas organizações, com atenção especial à administração pública em função das suas especificidades. Há, ainda, o desenvolvimento da teoria sobre a gestão estratégica da informação e da comunicação pública, com atenção ao processo de divulgação de resultados por parte da gestão pública para a sociedade e as nuances envolvidas nesta ideia. Por fim, são apresentadas as contribuições teóricas sobre os sistemas de gestão da informação e comunicação no setor público.

2.1 A melhoria da gestão como concepção: o ciclo PDCA

De acordo com Texeira (2013), a gestão é o processo de se conseguir obter resultados (bens ou serviços) com a administração dos esforços de grupos sociais. Esta definição simplória indica a necessidade de uma mínima organização, ou seja, várias pessoas trabalhando e desenvolvendo determinada atividade de maneira coordenada visando objetivos comuns. Assim, a função da gestão é interpretar objetivos e transformá-los em ação, através do planejamento, organização, direção e controle dos esforços realizados para que se possam atingir estes objetivos (TEXEIRA, 2013). Dessa forma, a gestão das organizações é balizada por objetivos e diretrizes capazes de indicar caminhos para que se atinjam os resultados pretendidos. O processo de melhoria contínua através de um ciclo de gestão que perpassa os

níveis de planejamento, execução e monitoramento indica a propensão em se promover melhores resultados, utilizando como recurso básico principal a informação.

O PDCA é a sigla que representa o ciclo de análise e melhoria contínua de processos de gestão, uma metodologia ou ferramenta proveniente do movimento gerencial, TQM (*Total Quality Management* – Gestão da Qualidade), de tomada de decisões baseada no alcance de metas consideradas essenciais à sobrevivência das organizações (DEMING, 1982). Esta ferramenta de gestão foi proposta por SHEWART na década de 20, mas sua difusão se deu através de Deming. A finalidade do ciclo é o desenvolvimento de conhecimento organizacional como forma de garantir a melhoria e, por consequência, aumento da efetividade das organizações quaisquer que sejam seus produtos e entregas.

O ciclo envolve quatro etapas: *Plan, Do, Check e Act*. O planejamento é a primeira etapa deste ciclo e compreende o desenho do processo objeto da necessidade de melhoria, sendo importante estabelecer objetivos, estratégias e diretrizes nesta fase. Há ainda, nesta etapa, a análise ambiental e do contexto em que a organização esta inserida e o levantamento dos dados gerais que de alguma forma podem auxiliar na construção do planejamento. A segunda etapa do ciclo e representa a execução do planejamento realizado. A terceira etapa diz respeito à análise e verificação dos dados de execução, uma fase ligada ao monitoramento e acompanhamento da execução. Por fim, na última etapa, da ação, são aprimoradas e corrigidas falhas e gargalos observados no acompanhamento, visando à efetividade do processo. Encerrada esta fase, o ciclo se reinicia e se retroalimenta. Durante todo o ciclo PDCA, o fluxo de informações alimenta e dá conteúdo às etapas. (DEMING, 1982).

De acordo com Quinquiollo (2002) *apud* Pacheco et. al. (2012), o ciclo PDCA é uma metodologia que auxilia no diagnóstico, análise e prognóstico de problemas organizacionais, de modo que ele é muito útil na solução de problemas e obtenção de melhores resultados para a garantia da sobrevivência e crescimento das organizações. O objetivo do ciclo é aumentar o controle sobre os processos gerenciais, de maneira que deve ser utilizado continuamente para o gerenciamento dos mesmos, através de diretrizes de controle atualização destas diretrizes, visando sempre atender e observar as necessidades do público-alvo. (PACHECO et. al. 2012). Além disso, é importante que todos os envolvidos no processo tenham a visão sistêmica de sua execução, como por exemplo, identificação de clientes e insumos, além das relações internas à organização (TACHIZAWA, SACAICO, 1997 *apud* PACHECO et.al. 2012).

Neste trabalho, o foco serão as dimensões do acompanhamento e da ação sob a perspectiva da tomada de decisão e da governança que apoia o sistema estudado.

2.2 Monitoramento Estratégico de Políticas Públicas: o acompanhamento da execução dos projetos prioritários

O monitoramento estratégico das políticas públicas ocorre pelo acompanhamento sistemático da execução dos projetos e ações, bem como das metas delimitadas como estratégicas pelos gestores. De acordo com CARDOSO JR. (2015):

“[...] por monitoramento estratégico entende-se um tipo específico, voltado ao aprendizado institucional decorrente do registro, da análise e da interpretação da realidade de implementação e execução das políticas públicas, que visa – por suposição – a produção de informações tempestivas para o processo complexo de tomada de decisões por parte das instâncias deliberativas de governo.” (CARDOSO JR., 2015, pág. 10).

Este acompanhamento visa alinhar e capacitar a estrutura do poder executivo no sentido de promover a efetividade necessária das políticas públicas, tendo o impacto à sociedade como fim último. Os instrumentos legais de planejamento do setor público delimitados constitucionalmente têm o desafio de produzir tal efetividade, de modo que o monitoramento surge como forma periódica de produção de informações capazes de subsidiar as decisões dos gestores (CARDOSO JR., 2015).

Contrário ao que comumente se observa o monitoramento estratégico de políticas públicas não deve ter um fim em si mesmo, ou seja, ser apenas um instrumento de cobrança de metas físicas e financeiras. O acompanhamento da execução de cada programa deve ser flexível para as particularidades dos mesmos, adequando as especificidades e respeitando a disponibilidade de informações. Segundo ele, os principais elementos do monitoramento são:

- “Flexibilidade para dialogar com a dinâmica de implementação de cada programa;”
- “Ênfase nas metas prioritárias, sejam estas quantitativas ou qualitativas;”
- “Responsabilidade compartilhada da administração pública federal;”
- “Articulação federativa;” e
- “Participação e controle social público.” (CARDOSO JR. 2015, pág. 9).

Em resumo, o monitoramento deve ser contínuo, cumulativo e coletivo para que haja agregação de valor às políticas públicas. Os conhecimentos que o acompanhamento da execução das ações prioritárias pode produzir são densos e aprofundados das realidades de implementação das políticas públicas, além de informações e indicadores úteis à gestão tempestiva das ações do governo. (CARDOSO JR., 2015).

Outro conceito importante no que diz respeito ao monitoramento e acompanhamento de políticas públicas é a Gestão por Resultados (GpR). Segundo McKevitt e Lawton (1996) *apud* Marin (2016), existem algumas funções da GpR baseadas na percepção de que no setor público existe, na maioria das vezes, uma multiplicidade de objetivos quase sempre conflitantes entre si. Tendo em vista que, os *stakeholders* possuem diferentes expectativas em relação à GpR, as funções institucionais tendem a prevalecer sobre as funções gerenciais e técnicas, ou seja, estes processos no setor público visam a legitimação junto à atores externos, como por exemplo, políticos, legisladores, órgãos governamentais e movimentos sociais. Dessa forma, os demais *stakeholders* pertencentes ao processo, como gestores intermediários e clientes, acabam se mostrando insatisfeitos. Este universo de conflito é importante no contexto deste trabalho visto que algumas das relações resultantes do sistema estudado afetam em alguma medida seus resultados e farão parte da análise produzida.

Ainda a respeito da GpR, Talbot (2009) *apud* Marin (2006), elenca os cinco principais argumentos da literatura que justificam a importância de se utilizar um sistema de GpR no setor público, sendo estes também uma tentativa simultânea de mostrar as funções a que se prestam estes sistemas. Os argumentos são, a saber:

- “Desempenho como *accountability*: diz respeito à necessidade de que os cidadãos possuam informações realistas sobre o andamento das políticas públicas como forma de garantir o bom funcionamento da democracia.”
- “Desempenho como informação para o usuário: a disponibilização de informações sobre o desempenho de cada provedor de serviços públicos, proporcionando ao ‘cidadão-cliente’ poder de escolha e promovendo a competição entre os provedores de serviços, estimulando a formação de um quase-mercado.”
- “Desempenho como serviço ao consumidor: compreende a divulgação de informações relativas aos padrões de atendimento a serem observados pelos serviços públicos com o objetivo de propiciar ao usuário parâmetros de qualidade.”
- “Desempenho como eficiência: o uso de indicadores de desempenho permite a avaliação de eficiência ou efetividade no setor público, permitindo buscar melhorias gerenciais.”
- “Desempenho como resultados: promove o foco no uso de indicadores de resultados (impactos) em substituição ao foco excessivo nos inputs e processos internos, permitindo planejar a partir do impacto observado da ação da organização na sociedade.” (TALBOT, 2009 *apud* MARIN 2016).

Para este trabalho, todos os argumentos apresentados por Marin (2016) são de extrema relevância para entender as motivações da implantação do sistema analisado, em ambas as suas interfaces. Em especial, destacam-se o desempenho em termos de resultados e impacto e de aproximação e controle social em relação ao serviço prestado ao consumidor.

Marin (2016) agrupou, baseado em uma ampla revisão literária, os objetivos pelos quais os sistemas de GpR são motivados no setor público. Segundo ele, os sistemas são implantados para melhoria do desempenho, como instrumento de promoção da governança pública e elemento constitutivo das disputas políticas. No que diz respeito à pesquisa realizada, as 3 dimensões ajudam a elucidar a forma com que o sistema de acompanhamento das metas estratégicas foi concebido.

Em relação à melhoria do desempenho, Marin (2016) explicita que a definição de metas na administração pública permite o processamento de informações e orientação da tomada de decisão dos gestores, buscando o aumento da efetividade da administração e, principalmente, da qualidade dos serviços prestados à população em geral. Efeitos subjacentes à implantação da GpR são a melhor alocação de recursos, motivação dos servidores, definição de diretrizes e prioridades, entre outros aspectos relevantes. Vale dizer que a ferramenta analisada neste estudo possui uma interface gerencial que visa essencialmente atender a este aspecto citado.

No caso da promoção da governança pública, a GpR atua como facilitador da prestação de contas, *accountability* e legitimação das ações realizadas pela administração pública. Sendo assim, as metas são utilizadas para organizar processos internos de coleta de dados e informações, além da produção de relatórios de prestação de contas, audiências, controle externo, retorno à participação popular, etc. (MARIN, 2016). Para esta dimensão, o caso estudado neste trabalho não se enquadra de maneira integral, tendo em vista que já existe na administração pública estadual de Minas Gerais outro sistema que se encarrega desta função com maior eficiência.

Por fim, a terceira dimensão indica que as metas são utilizadas como “elementos inerentes ao jogo político-partidário” (MARIN, 2016, pág. 48). Assim, os resultados da execução das ações da administração pública são utilizados com objetivo de promover a fidelização política e conquistar os eleitores com entregas relevantes à população, de modo que os papéis institucionais estabelecidos por um processo de governança que apoia o sistema de GpR são abandonados para que, os mesmos agentes, assumam seu papel político de candidato, mandatário, ou articulador de interesses, enquanto os cidadãos assumem neste momento o papel de eleitores que devem avaliar os candidatos e depositar seu voto nas propostas e resultados que julgarem devidos. (MARIN, 2016).

Sendo assim, apresentou-se a contribuição da literatura em relação ao acompanhamento da execução na gestão pública. Em seguida, as deliberações resultantes do acompanhamento serão descritas através da tomada de decisão no setor público.

2.3 A tomada de decisão no setor público

Angeloni (2003) estabelece que as organizações têm buscado gerenciar cada vez mais os bens intangíveis, essenciais ao desenvolvimento e crescimento. Os dados, as informações e o conhecimento são exemplos desses bens intangíveis que se apresentam como subsídios de grande importância para apoio à tomada de decisão. O fluxo de informações e conhecimento, visando decisões ágeis e eficientes, depende da comunicação e de suporte tecnológico capaz

de oferecer ao processo a tempestividade e a facilidade necessária ao seu sucesso. (ANGELONI, 2003).

Dados são elementos desvinculados da realidade e sem significado, apresentando-se como a matéria-prima da informação, de modo que sua qualidade influenciará na qualidade das próprias informações, do conhecimento gerado e das decisões apoiadas. (DAVENPORT, 1998; ANGELONI, 2003). As informações, por sua vez, são dados que possuem contexto, relevância e propósito, objetivando fornecer soluções para situações que em são necessárias decisões. (DRUCKER *apud* DAVENPORT, 1998; MACDONOUGH *apud* LUSSATO, 1991). O conhecimento representa a informação dotada de interpretação e significado, sejam estes atribuídos por indivíduos que de alguma forma geram este valor agregado a partir de conhecimentos anteriores, ou seja, o conhecimento está diretamente relacionado à percepção de quem processa a informação e a interpreta, subsidiando a tomada de decisão. (DAVENPORT, 1998).

Outro aspecto importante desenvolvido por Angeloni (2003), diz respeito à conversão dos dados em informações e das informações em conhecimento. A autora indica que o maior desafio está no processo de codificação/decodificação em função das distorções que podem ocorrer e prejudicar o resultado pretendido, isto porque este processo depende da interferência de pessoas que devem dotar dados e informações de significado. Dessa forma, o processo de tomada de decisão depende do papel relevante da comunicação e do trabalho em equipe, de modo que a comunicação atua no sentido de buscar o consenso e adequação dos planos individuais de ação, enquanto o trabalho em equipe busca obter o maior número de análises distintas (GUTIERREZ, 1999 *apud* ANGELONI, 2003).

Como citado anteriormente, o suporte tecnológico é essencial para este processo, tendo em vista que a tecnologia influencia de maneira positiva na comunicação e no armazenamento de dados, informações e conhecimento, bem como na interação entre os gestores responsáveis pelas decisões estratégicas. A grande quantidade de informações disponíveis torna a tarefa de decidir com base nestas informações um procedimento de identificação do que de fato é útil e relevante, de modo que a tecnologia se mostra como uma alternativa necessária aos tomadores de decisão. Resumindo,

“Ao se considerar o dado como matéria-prima da informação e a informação, por sua vez, como a matéria-prima do conhecimento, de nada adianta a organização dispor de dados, informações e conhecimentos, se nela persistir a cultura de que dados, informações e conhecimentos constituem poder. As informações e os conhecimentos devem circular interna e externamente na organização por meio de um eficiente sistema de comunicação, envolvendo a instalação de uma infraestrutura tecnológica adequada. Só assim a organização disporá de dados, informações e conhecimentos de qualidade e em tempo hábil para dar suporte à tomada de decisão.” (ANGELONI, 2003, pág. 21).

Os autores Cândido, Valentim e Contani (2005) corroboram com a exposição acima realizada ao explicarem que as tecnologias devem apoiar a melhor decisão, utilizando sistemas de informação e de tomada de decisão capazes de proporcionar o acesso à informação adequada ao gestor para que ele aja tempestivamente e com o menor risco de erro possível. De acordo com estes autores, tomar a decisão não é uma tarefa simples, de modo que a incerteza e o risco são constantes e decidir errado pode afetar drasticamente a organização. Por incerteza, os autores entendem que o gestor não possui informações suficientes para observar as consequências da decisão e, ainda que os agentes tomadores de decisão tenham absoluta convicção, ainda estão atuando sob um ambiente de incerteza que não permite observar a probabilidade das diferentes estratégias que podem ser adotadas. (BATEMAN e SNELL, 1998 *apud* CÂNDIDO, VALENTIM e CONTANI, 2005).

De acordo com Marin (2016), no caso da administração pública, o processo de tomada de decisão forte sofre influência política e das diferentes expectativas que os *stakeholders* possuem em relação aos resultados do acompanhamento e monitoramento das metas relacionadas às políticas públicas. Membros do executivo comumente divulgam resultados positivos visando o apoio dos eleitores, bem como membros de oposição podem utilizar resultados ruins como mostra da ineficiência da gestão atual. Além disso, o simples fato de se implantar um sistema de gestão moderno pode indicar aos eleitores que os ocupantes de cargos eletivos possuem capacidades gerenciais e administrativas que justificam o apoio político (MARIN, 2016). Dessa forma, percebe-se que os processos de tomada de decisão no setor público, considerando a interferência de pessoas e de seus modelos mentais desde a codificação dos dados e informações até a interpretação do subsídio gerado para apoio à decisão, dependem de um rol de interesses muitas vezes não motivados pela técnica e pela precisão de dados e informações.

2.4 Gestão Estratégica da Informação

Outro conceito interessante de se abordar no contexto do caso estudado, relaciona-se à gestão estratégica da informação. De acordo com os autores Cândido, Valentim e Contani (2005), uma boa estratégia nas organizações depende dos subsídios fornecidos pelas informações. As estratégias necessitam das informações para orientar suas escolhas e auxiliar no melhor caminho a ser seguido, de modo que é possível perceber a relação direta entre a gestão estratégica da informação e a competitividade de uma organização. (CÂNDIDO, VALENTIM E CONTANI, 2005).

Segundo Oliveira e Bertucci (2002) *apud* Cândido, Valentim e Contani (2005), os principais objetivos da gestão estratégica da informação são a eficiência organizacional através da observação de demandas de informação oriundas de dentro da organização, o planejamento de políticas de informação, o desenvolvimento de sistemas de informação, a otimização de fluxos “informacionais” e o controle e manutenção da tecnologia da informação nas organizações. Dentre estes objetivos, destaca-se a promoção da eficiência organizacional como conceito trabalhado durante a revisão teórica e, por isso, importante para o desenvolvimento do estudo de caso, de modo que no caso da administração pública, a eficiência e efetividade possui um viés diretamente relacionado ao cidadão em relação a boa gestão dos recursos em contrapartida à oferta de serviços públicos de qualidade e que atendam a real demanda da população.

Por fim, os autores destacam que a gestão estratégica da informação é

[...] necessária para a manutenção da competitividade organizacional. Por este motivo, torna-se imprescindível o desenvolvimento de estratégias voltadas a ela, de forma que sejam catalisados os fluxos de informação, buscando, entre outras coisas, subsidiar o processo de tomada de decisão. O desenvolvimento de ações estratégicas direcionadas à manutenção e ao crescimento da organização necessita de informações precisas, de modo que sejam potencializadas durante o processo de análise, interpretação, reflexão e definição da ação a ser empregada sobre o fenômeno percebido. (CÂNDIDO, VALENTIM E CONTANI, 2005, pág. 4).

Sendo assim, é possível dizer que as informações são de extrema relevância para a tomada de decisão e, considerando esta premissa, gerenciar de maneira adequada as informações é essencial para a manutenção e desenvolvimento das organizações. Este gerenciamento depende de variados fatores, tais como a tecnologia, o processo de governança sustentado pelas informações, as pessoas inseridas neste processo, a qualidade das informações disponibilizadas, a comunicação entre os níveis, dentre outros. Estes aspectos foram importantes para a análise adequada do caso que é objeto do trabalho.

2.5 Comunicação Pública

Comunicação pública deriva da noção de comunicação governamental. A partir da viabilização da democracia e mudança do perfil da sociedade brasileira na década de 80, bem como da mudança do papel do estado e de maior atuação de grupos de interesse e movimentos sociais, participação social se institucionalizou e forçou a criação de mecanismos para atender as exigências de informação da sociedade. (DUARTE, 2007).

A Comunicação Pública ocorre no âmbito dos fluxos de informação e de interação formado entre agentes públicos e atores sociais em temas de interesse público. (DUARTE, 2007). O compartilhamento, negociações e conflitos em busca do interesse público são tratados pela Comunicação Pública que, dessa forma, trata da viabilização do direito social ao diálogo, à informação e expressão. Ou seja, “fazer comunicação pública é assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo” (DUARTE, 2007, pág. 2).

No entanto, segundo Duarte (2007), o efeito esperado de sentimento coletivo e cidadania não tem sido observado. O ceticismo e o distanciamento entre cidadãos e governos decorrem não apenas do desinteresse social, mas também da ausência de mecanismos eficientes de divulgação dos resultados das políticas públicas. Desta forma, o estudo de caso pretendeu avaliar não apenas a implementação de um sistema que a priori objetiva esta

aproximação com a sociedade, mas também a qualidade das informações projetadas para os cidadãos, observando esta aproximação, e seus desafios em todas as nuances que a administração pública possui.

De acordo com Brandão (2007), o conceito de Comunicação Pública (CP) ainda está em construção e absorve múltiplos significados, de modo que a autora identifica cinco áreas de conhecimento que ajudam a entender melhor a CP. Primeiramente, a Comunicação Pública pode ser identificada como comunicação organizacional, ou seja, a análise da comunicação no interior das organizações e com seus públicos no sentido de buscar estratégias que desenvolvam este aspecto. Dessa forma, o objetivo da Comunicação Pública seria atingir os públicos das organizações visando o lucro. (BRANDÃO, 2007).

A Comunicação Pública pode ser identificada como comunicação científica que seriam estudos que objetivam aproximar a ciência da vida cotidiana das pessoas, despertando o interesse da opinião pública por esses assuntos. A comunicação científica se expande a partir da divulgação científica, somando conhecimentos e experiências acumulados. Recentemente, preocupações com as esferas sociais, políticas e econômicas tem se tornado cada vez mais fortes, fazendo com que emergja a necessidade de que o campo científico e o campo da mídia se aproximem cada vez mais. (BRANDÃO, 2007).

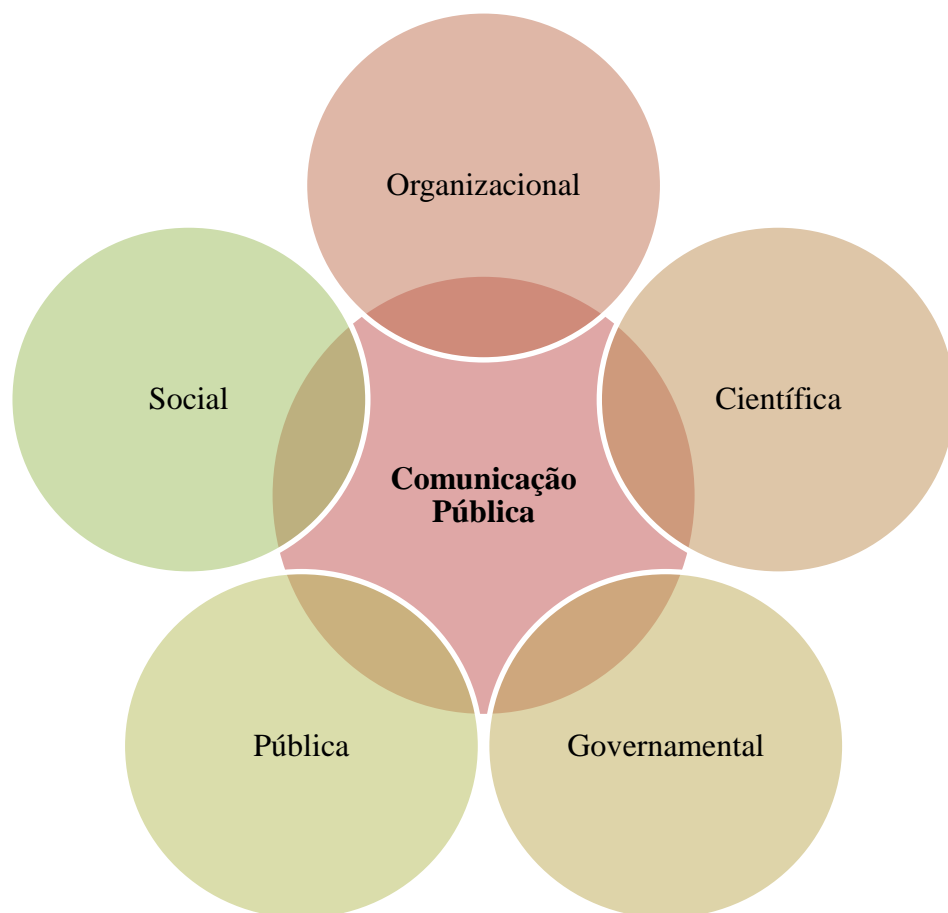
A comunicação do Estado ou governamental pode outra dimensão em que se identifica a Comunicação Pública, de modo que se entende necessário que governos estabeleçam um canal de comunicação direto com os cidadãos. Ao se entender a comunicação governamental como um instrumento de construção da agenda pública, espera-se que a Comunicação Pública atue no sentido de provocar o debate político e o engajamento da população em relação às políticas adotadas. Ou seja, “trata-se de uma forma legítima de um governo [...] levar ao conhecimento da opinião pública os projetos, ações e atividades [...]” (BRANDÃO, 2007, pág. 3).

A quarta perspectiva em que a Comunicação Pública se encontra inserida é a comunicação política. Entende-se a comunicação política sob dois aspectos, seja como a expressão das ideias e posicionamentos dos governos e dos partidos, ou como a disputa constante entre o conteúdo oferecido ou interesses dos proprietários dos veículos de comunicação e o direito da sociedade de determinar o conteúdo e acesso da maneira que

julgar melhor. Neste sentido, a atuação estatal na promoção de políticas públicas capazes de regular esta conturbada relação na área de comunicação e telecomunicação se faz importante. (BRANDÃO, 2007).

Por fim, a Comunicação Pública pode ser entendida como estratégias de comunicação da sociedade civil organizada, ou seja, movimentos sociais, comunidades e representantes do terceiro setor utilizam de práticas de comunicação no sentido de mostrar que as responsabilidades públicas não são apenas dos governos, mas de toda a sociedade. Assim, alguns movimentos sociais já possuem o entendimento de que não basta apenas o acesso aos meios de comunicação, mas sim a apropriação destas tecnologias para que se comunique na linguagem destas populações, respeitando suas prioridades e anseios. (BRANDÃO, 2007).

Figura 1 – Cinco dimensões da comunicação pública.



Dentre as formas pelas quais a Comunicação Pública se configura, interessa para o contexto deste trabalho, dar o destaque à comunicação governamental. Brandão (2007) afirma que no período pós-ditadura, buscou-se a comunicação não apenas fundada no marketing e propaganda política, mas também o resgate da noção de cidadania e civismo. Além disso, governos de bases populares que caracterizam sua gestão pela participação popular e governos municipais buscaram esta mudança na comunicação para expressar a quebra do paradigma político. (BRANDÃO, 2007).

2.6 Sistemas de informação e comunicação no setor público

De acordo com De Albuquerque (2011), o sistema de informação é um tipo especializado de sistema com componentes inter-relacionados que coletam dados e informações e tem como saída novas informações. Alguns tipos de sistemas de informações são tratados pelo autor. O sistema de informação gerencial (SIG) extrai informações de processos ou bases de dados e gera relatórios de natureza variada capaz de subsidiar o nível gerencial das organizações. O sistema de apoio à decisão (SAD) tem como essência o tratamento de problemas semiestruturados ou não estruturados, subsidiando o nível estratégico para a tomada de decisão, através da manipulação de grande volume de dados e análise de simulações por metas. (DE ALBUQUERQUE, 2011).

Alguns outros conceitos interessantes são trazidos por De Albuquerque (2011). Além da integração de sistemas sob a perspectiva mercadológica de maneira ampla, ele cita a gestão do conhecimento como a capacidade da organização de criar, difundir e incorporar novos conhecimentos através de uma forma sistemática de medir a eficácia das estratégias organizacionais, exemplificada pelo *Balanced Score Card* (BSC) e suas perspectivas, a saber: financeira, cliente - cidadão, processos, aprendizagem e crescimento.

Na administração pública, segundo Tait (2000), as características peculiares influenciam em todo o processo de implantação e manutenção de sistemas, do

desenvolvimento até a utilização. É inerente ao setor público a adaptabilidade de projetos às realidades políticas e descontinuidades administrativas, as restrições legais, a escassez de recursos, a rigidez da estrutura, entre outras características. (ORTOLANI, 1997b *apud* TAIT, 2000). No entanto, a importância dos sistemas de informação para a gestão pública tem sido percebida na utilização crescente para análise estratégica e planejamento dos órgãos governamentais. (TAIT, 2000).

Neste trabalho, a análise do sistema compôs a avaliação do modelo que o governo de Minas adotou. Como observado na revisão bibliográfica, alinhamento estratégico e processos bem definidos, são imprescindíveis para o sucesso da ferramenta. A avaliação deste alinhamento, dos requisitos, da aplicabilidade e do modelo de governança estabelecido foram objetivos, assim como a aproximação da teoria de sistemas do caso prático estudado.

3 METODOLOGIA

Para cumprir os objetivos propostos neste trabalho, bem como analisar de maneira geral a implementação e execução do sistema de gestão e comunicação estratégica MG Planeja, foi realizado um estudo de caso deste sistema e de todo seu processo de concepção, construção, necessidades, desafios, entraves e alguns aspectos técnicos.

Segundo Yin (2001), o estudo de caso investiga um fenômeno contextualizado na vida real, evidenciando suas particularidades e buscando responder “como” e “por que”. Este estudo de caso englobou não apenas a ferramenta em si, mas todo o modelo de governança proposto e operacionalizado pelo sistema. Sendo assim, pretendeu-se analisar, além do sistema/site, os materiais disponíveis relacionados à implementação do sistema e ao processo de monitoramento, bem como propiciar a participação e observação *in loco* do ciclo de monitoramento. Além disso, a entrevista ao grupo de servidores do estado que participaram da concepção do modelo de gestão estratégica abordado neste estudo. Sendo assim, a metodologia deste trabalho foi estruturada em três momentos distintos, a saber:

- Análise documental: buscou entender os aspectos técnicos e operacionais do caso.
- Observação participante: teve o objetivo de entender o processo de monitoramento estratégico e o modelo de governança adotado. Segundo Marconi e Lakatos (2002), a observação participante consiste na participação efetiva junto ao grupo pesquisado, vivenciando e trabalhando dentro do sistema de referência objetivo da pesquisa.
- Entrevista não estruturada: auxiliou no entendimento da concepção, entraves, desafios e perspectivas do processo e da operacionalização do sistema. Esta técnica será utilizada tendo em vista a necessidade de explorar amplamente o caso, com perguntas abertas dentro de uma conversação informal. (MARCONI e LAKATOS, 2002).

No que diz respeito a documentação analisada, foram selecionados arquivos diversos que de alguma forma continham registros metodológicos da implantação do sistema MG Planeja e, principalmente, do desenvolvimento do processo que alimentaria a ferramenta de gestão. Além disso, quaisquer documentos oficiais, apresentações, bancos de dados e registros diversos que de alguma forma pudessem apresentar informações e detalhes relevantes a respeito do caso estudado foram considerados e analisados. O acesso aos documentos, a priori, foi facilitada e não se observou restrição para disponibilização de informações consistentes. Entender a estrutura metodológica auxiliou na etapa posterior da metodologia deste trabalho em si, ou seja, observação participante.

A observação participante consistiu na presença nas reuniões de monitoramento promovidas pela equipe responsável pela alimentação das informações no sistema MG Planeja. Basicamente, para cada uma das metas estratégicas desenvolvidas para acompanhamento através da ferramenta de gestão, eram realizadas reuniões de acompanhamento mensal, com a participação de responsáveis centrais do governo, gestores dos projetos que compõem a meta e assessores. Este contato direto com a ferramenta e com o processo de monitoramento desenvolvido para alimentar com as informações de execução das ações do governo proporcionou o entendimento não somente do formato adotado do processo em termos de concepção, mas também dos detalhes intrínsecos ao processo de acompanhamento que de alguma forma influenciaram nos resultados pretendidos.

Por fim, foram aplicadas entrevistas semiestruturadas para alguns atores envolvidos diretamente no processo de implantação do MG Planeja (Anexo 2). A seleção destes atores se deu pela capacidade de contribuição deste a concepção da ferramenta até sua efetiva implantação, de modo que os contatos realizados pela observação participante possibilitaram a melhor seleção dos entrevistados. O roteiro de entrevista (Anexo 1) consistiu em perguntas direcionadoras sobre três aspectos principais, a saber:

- 1. Sistema de informação:** informações sobre o MG Planeja;
- 2. Processo de monitoramento:** informações sobre o processo de acompanhamento que sustenta o levantamento de informações para o sistema;

- 3. Modelo de governança:** o formato da tomada de decisão tendo em vista as informações e conhecimento construído pelo acompanhamento das metas estratégicas.

Estas três dimensões foram utilizadas também para direcionar a análise das informações captadas nos outros métodos utilizados e compuseram o capítulo de análise dos resultados (Anexo 3). Posteriormente, a análise das informações levantadas foi realizada de acordo com esse recorte metodológico proposto, de modo que cada uma das técnicas se destinou a uma avaliação específica do caso estudado.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Este capítulo traz as principais informações levantadas a respeito da concepção e implantação do MG Planeja e do processo de acompanhamento das metas estratégicas do governo de Minas Gerais entre os anos de 2015 e 2016. Além da apresentação das informações captadas e dos resultados observados pelo estudo de caso, este capítulo traz também a análise aprofundada destas informações e a construção das conclusões a que se propôs este trabalho.

Basicamente, o capítulo está dividido em função das três dimensões de análise elaboradas para compilar as inferências a que se chegou no estudo. Como apresentado na metodologia, estas dimensões dizem respeito ao modelo de governança e processo decisório adotado, ao processo de monitoramento e acompanhamento das metas estratégicas do governo e o sistema de informação como ferramenta de gestão que dá suporte ao objetivo de acompanhar os resultados das ações do estado. Além disso, previamente foi desenvolvida a contextualização e a apresentação do cenário político e organizacional que de alguma forma influenciou na concepção e na formatação do MG Planeja e da sua implantação.

4.1 Contextualização: o cenário político da implantação do MG Planeja e o planejamento governamental

Após as eleições do ano de 2014, o governo do Estado de Minas Gerais foi assumido pelo Partido dos Trabalhadores (PT), na figura do atual governador Fernando Pimentel. Foram 12 anos de mandatos sucessivos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), com os ex-governadores Aécio Neves e Antônio Anastasia.

Essa simples mudança advinda da sucessão partidária guarda aspectos muito mais robustos capazes de influenciar o contexto e a forma de implantação do sistema que este trabalho se propôs pesquisar. Buscando evitar a emissão de quaisquer juízos de valor a

respeito das ideologias partidárias, este trabalho buscou entender e analisar o cenário de criação e implementação do MG Planeja, bem como de toda a estrutura processual e de governança que se configurou. Além disso, as motivações e diretrizes do governo para a criação e alimentação do sistema são totalmente sensíveis ao cenário político que esta seção busca apresentar.

Inicialmente, é importante salientar as ideologias partidárias por trás dos mandatos citados acima. A gestão do PSDB foi marcada pelas características gerencialistas, com total ênfase nos mecanismos de controle e busca por resultados. O primeiro mandato do ex-governador Aécio Neves ficou conhecido pelo “Choque de Gestão”, ou seja, o ajuste fiscal e redução dos gastos públicos no governo mineiro. Em sequência, após sua reeleição, a dinâmica do governo foi caracterizada pelo “Estado para Resultados”, ou seja, o governo buscou acompanhar de perto a gestão das políticas públicas através dos seus resultados, controle da execução, acompanhamento das metas. O sucessor, ex-governador Antônio Anastasia herdou as características do governo anterior, muito em função de ter sido uma das principais cabeças pensantes da gestão de Aécio. No entanto, neste mandato o PSDB mostrou um viés que buscava aproximação da administração pública com a população, através da “Gestão para a Cidadania”. Sendo assim, é possível notar a veia gerencialista constante nestes 12 anos que antecederam o governo atual, mostrando uma ideologia pautada na melhoria da gestão para atender de maneira mais efetiva os anseios da população.

Em 2015, Fernando Pimentel assumiu o governo mineiro com a missão de superar os maus resultados da longa gestão anterior e se deparou com a situação fiscal do estado em decadência, sendo este o primeiro fator limitador para a nova gestão. A ideologia adotada pelo PT apresenta um viés voltado para a participação popular e para a gestão descentralizada. Dessa forma, os esforços da equipe que assumiu o governo foram no sentido de dotar o estado de Minas Gerais de ferramentas e mecanismos de participação e descentralização capazes de aproximar as demandas dos cidadãos da atuação do estado. Notou-se que até então, neste novo governo, que os aspectos gerenciais não se mostravam diretrizes priorizadas. Sendo assim, ainda em 2015 o governo mineiro implantou os “Fóruns Regionais de Governo”, estruturas do governo em todas as 17 regiões do estado de Minas Gerais que abriam o canal de participação com a população, bem como com entidades, organizações do terceiro setor, sociedade civil organizada e os próprios municípios. Esta estrutura é de suma importância para o contexto da implantação do MG Planeja e será aprofundada posteriormente.

Além deste instrumento que alimentou o planejamento governamental do novo governo, outras ferramentas de planejamento foram utilizadas. O “Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado” (PMDI), que define as diretrizes de longo prazo do estado e o “Plano Plurianual de Ação Governamental” (PPAG), instrumento de planejamento de médio prazo que orienta o orçamento do estado, são obrigações legais que foram cumpridas em 2015 e compuseram as diretrizes e definições do planejamento governamental. Houve ainda planejamentos estratégicos setoriais nas secretarias que auxiliaram e subsidiaram os demais instrumentos. Todo este arcabouço de planejamento pensado para Minas Gerais contribuiu para a alimentação do MG Planeja a priori e, de certa forma, também se mostraram fatores que influenciaram a necessidade de um sistema de gestão e comunicação.

O último aspecto relevante no contexto da implantação do MG Planeja diz respeito à comunicação dos resultados à população mineira, premissa básica do MG Planeja, e componente fundamental da ideologia trazida pelo PT, que foi incorporada e incluída no sistema através de uma interface para acesso da sociedade. Vale dizer ainda que, fatores externos como a crise política e econômica de alguma forma estiveram presentes durante 2015 e 2016 no governo mineiro. A interferência da quebra de confiança e instabilidade no governo federal afetou Minas Gerais de três formas complementares, a saber: políticas públicas sob coordenação do governo federal sofreram baixas e influenciaram na execução do estado, as contas do estado foram prejudicadas pelo contexto econômico e o alinhamento político e ideológico entre governo federal e estadual foi abalado pelo *impeachment* da presidente Dilma Rousseff.

Por fim, cabe explicitar que não é objetivo deste trabalho a análise destes movimentos político-partidários, a citação dos mesmos se dá apenas pela importância da contextualização e da apresentação de fatores que influenciaram o caso estudado.

4.2 Sistema de informação: a ferramenta MG Planeja

De acordo com os entrevistados, a criação do MG Planeja ocorreu em grande parte para o alinhamento da estratégia governamental com o plano de governo. A campanha da chapa vencedora das eleições de 2014 se pautava na maior participação popular, transparência e gestão mais coletiva, o que vai ao encontro da construção de um sistema que permita que a população acompanhe de maneira prática e acessível à execução das principais ações do Estado.

O coordenador do eixo de Saúde e Proteção Social do NCIAP/SEPLAG afirmou que:

“[...] a concepção [do MG Planeja] foi majoritariamente baseada no modelo já existente de um sistema que atendia aos mesmos propósitos, sendo, inclusive, idealizado pelo mesmo grupo político: o Planeja Sampa. A partir do site que existe na prefeitura de São Paulo que permite à sociedade o controle e transparência das metas prioritárias da capital paulista, o Governo de Minas Gerais começou a elaborar um modelo próprio que possui objetivos bastante semelhantes.” (Entrevista com o coordenador do eixo de Saúde e Proteção Social do NCIAP/SEPLAG).

Foi possível observar nas entrevistas que o MG Planeja foi elaborado com o objetivo de acompanhar a execução das metas prioritárias estipuladas pelos órgãos da administração direta e entidades vinculadas do governo estadual, sendo simultaneamente uma ferramenta de gestão estratégica e comunicação de resultados à sociedade. Estas duas premissas básicas orientaram os requisitos do sistema desde sua criação até sua implantação, de modo que duas interfaces básicas foram desenvolvidas para o MG Planeja, a saber:

- Visão Governo: interface gerencial de preenchimento interno contendo as informações de execução das metas e ações prioritárias dos órgãos.

- Visão Sociedade: interface de livre acesso da sociedade, um site que compila as principais informações de execução das entregas para disponibilização à população através de um *layout* de fácil compreensão.

Através das observações feitas nas reuniões de monitoramento do MG Planeja, bem como pela análise do próprio sistema foi possível fazer alguns apontamentos sobre as interfaces do sistema. Basicamente, as informações disponibilizadas na visão governo se referem à execução física e financeira das metas prioritárias, bem como às informações qualitativas que podem auxiliar na compreensão dos acontecimentos durante o ciclo de monitoramento. Além disso, informações gerais sobre as metas são disponibilizadas pelo sistema.

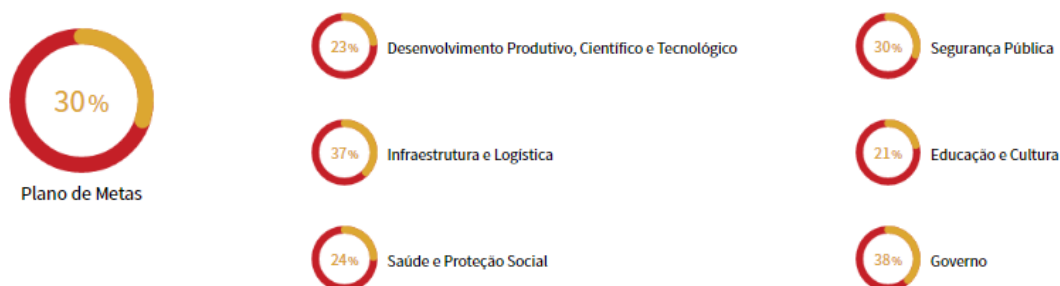
As metas podem se subdividir em ações, as quais seriam o nível mais detalhado de entrega à sociedade. Ações podem ser do tipo “serviço ou benefício”, ou seja, ações continuadas com periodicidade constante e do tipo “cronograma”, ou seja, ações com finalização definida e monitoradas através de cronogramas com etapas planejadas. A distinção entre metas da visão sociedade e metas da visão governo se dá apenas por um campo de seleção que disponibiliza as informações gerenciais para o site disponível à população.

Segundo os entrevistados, toda meta estará disponível na visão governo, mas nem toda meta será disponibilizada para a população. A visão governo possui senhas de acesso nominais para os atores envolvidos no processo, sejam eles representantes centrais do governo ou técnicos dos órgãos responsáveis pelo preenchimento das informações. A visão sociedade é um site aberto que, vale ressaltar, ainda não está devidamente atualizado e disponível para a população.

De maneira geral, são estes os requisitos do sistema MG Planeja. A seguir, são apresentadas algumas telas do sistema que exemplificam as distinções apresentadas acima. Primeiramente, na visão governo, a interface gerencial do MG Planeja se apresenta através de um painel geral que disponibiliza informações gerais sobre as metas estratégicas acompanhadas. Na figura 2, observa-se este painel geral com os gráficos de pizza que

representam o percentual de execução até então dos eixos de atuação em relação ao planejamento realizado. Estes eixos serão pormenorizados na seção posterior. Vale ressaltar que o conteúdo das metas não são objetos de análise deste estudo.

Figura 2: Painel geral do MG Planeja.

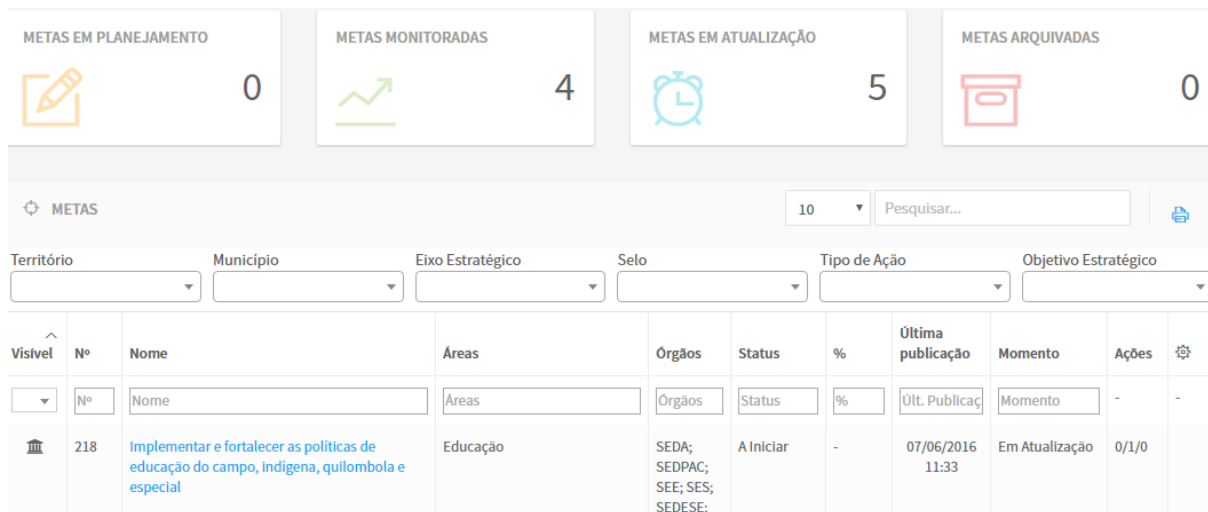


Fonte: MG Planeja. Visão Governo. 2016.

Cada um destes gráficos possibilita uma visão geral das entregas do governo estadual por eixo temático de atuação, sendo possível detalhar mais as informações e visualizar a execução das metas que compõe cada eixo.

Para cada perfil de acesso dos atores que participam do MG Planeja são disponibilizadas as informações referentes à suas respectivas metas acompanhadas. Na figura 3 é possível observar um status geral do monitoramento de algumas metas prioritárias disponibilizadas no sistema.

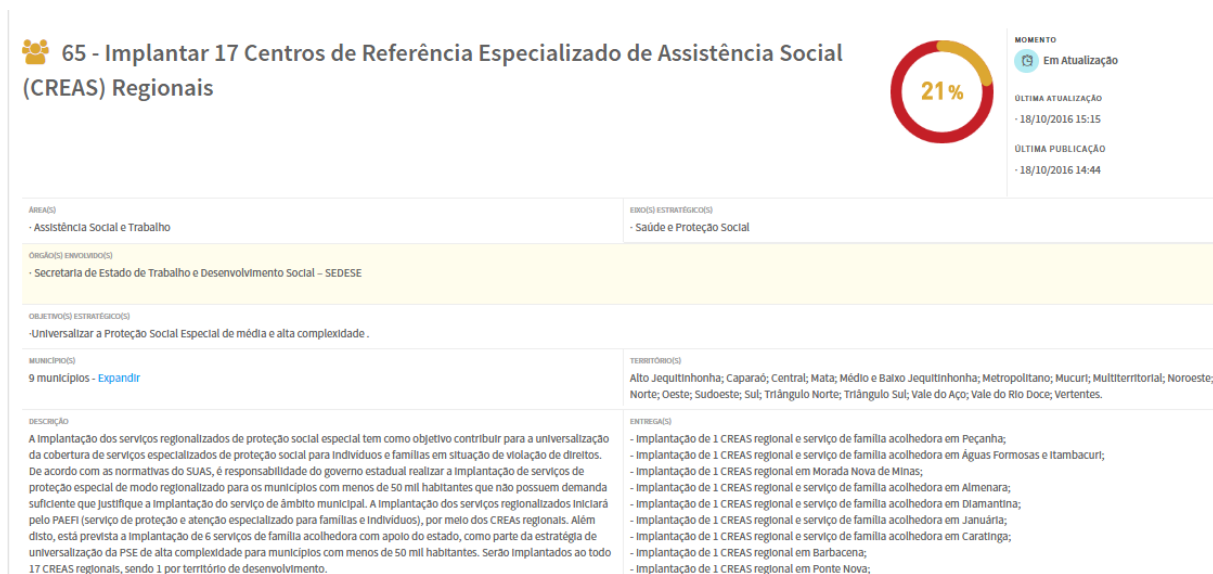
Figura 3: Painel das metas acompanhadas pelo perfil de acesso à visão governo.



Fonte: MG Planeja. Visão Governo. 2016.

A listagem da meta acompanhada é disponibilizada abaixo do painel geral, sendo possível detalhar ainda mais as informações e acessar as páginas de cada uma das metas monitoradas, as quais possuirão informações gerais que ajudam a entender a meta estratégica, conforme pode ser visto na figura 4.

Figura 4: Metas estratégicas monitoradas.



Fonte: MG Planeja. Visão Governo. 2016.

Para cada meta estratégica, como mencionado anteriormente, ações podem ser detalhadas para compor a entrega definida. Além das informações gerais sobre ações, assim como aparece para as metas estratégicas, esta interface possui também as informações de execução que são acompanhadas pelo processo de monitoramento estratégico fundamentado no MG Planeja. Como explicitado, estas informações são basicamente referentes à execução física, ou seja, as entregas relevantes na unidade de medida determinada no planejamento e a execução financeira, ou seja, o orçamento determinado para realizar aquela entrega, além das informações qualitativas e comentários. A figura 5 apresenta a tela disponível na visão gerencial para cada uma das ações que compõe as metas estratégicas. Neste caso, apresenta-se uma ação de tipo cronograma.

Figura 5: Ações monitoradas.

Ação: 🏠 85 - Implantação de CREAS Regional no Território Vale do Rio Doce (sede no município de Peçanha)



TIPO DE AÇÃO
- Cronograma

MOMENTO
- Monitorada

ÚLTIMA ATUALIZAÇÃO
- 18/10/2016 12:47

RESPONSÁVEL PELA AÇÃO
Isabela de Vasconcelos Teixeira

MONITORES
Giselle Camargos Volponi da Rocha; João Victor de Almeida Chaves; Maria Angélica de Andrade Vasconcelos; Raphael Vasconcelos Amaral Rodrigues.

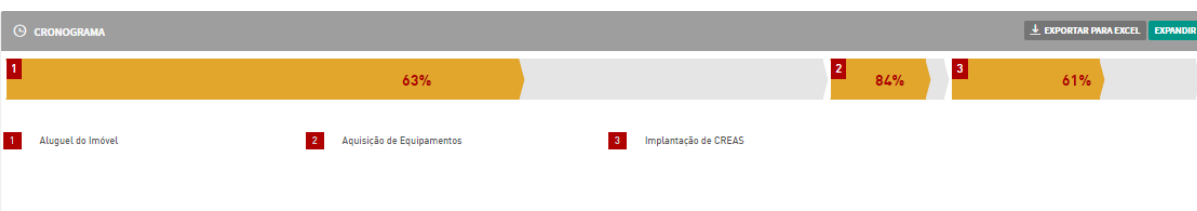
ORGÃO(S) RESPONSÁVEL(S)
Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social - SEDESE.

MUNICÍPIO(S)
Peçanha.

TERRITÓRIO(S)
Vale do Rio Doce.

DESCRIÇÃO

Implantação de CREAS regional e equipe família acolhedora em Peçanha. A implantação será feita por meio de aluguel do imóvel, contratação de recursos humanos, locação de veículo e aquisição dos bens permanentes. Este Creas poderá atender municípios com menos de 20 mil habitantes da mesma comarca, desde que estes atendam as diretrizes definidas no Plano estadual de regionalização da proteção social especial e realizem o termo de aceite com o governo estadual.



EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

DOWNLOAD PLANILHA MODELO EXPANDIR

2015	2016	2017	2018													Acumulado Ano	Acumulado Total
Município	Plan. / Exec.	Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez				
Total	Plan.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		
	Exec.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-		

INFORMAÇÕES QUALITATIVAS

ANDAMENTO QUALITATIVO

Um outro imóvel foi identificado e já recebeu a visita técnica da SEDESE.

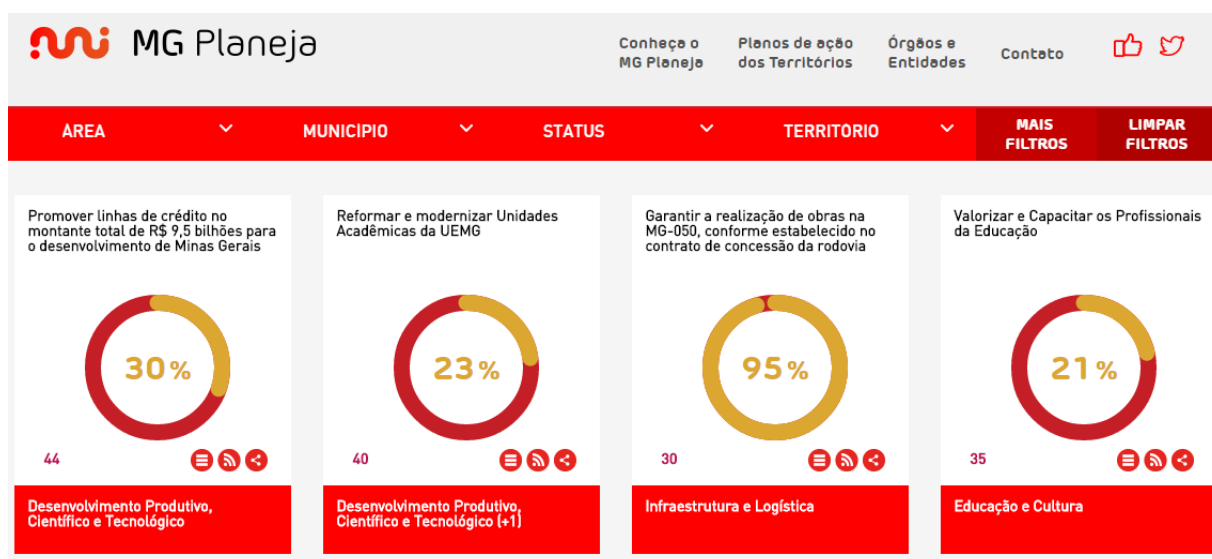
Fonte: MG Planeja. Visão Governo. 2016.

Estas são as funcionalidades básicas disponíveis na visão governo. Além disso, existem seções destinadas à produção de relatórios para exportação do sistema e as configurações necessárias para cada perfil de acesso. Considerando a necessidade gerencial desta interface, é possível notar que as ferramentas disponibilizadas pelo sistema criado atendem às expectativas e, de maneira prática, observou-se a facilidade no manuseio das

opções existentes para inserção de dados e informações direta no sistema. Do ponto de vista da gestão estratégica, o MG Planeja suporta de maneira satisfatória o processo de monitoramento do governo estadual, sendo possível realizar o acompanhamento diretamente no sistema, que permite a importação de planilhas que tragam as informações de execução. Além disso, a regionalização da execução através dos territórios de desenvolvimento e dos municípios mineiros também é possível através do MG Planeja. Em relação ao aspecto informacional, o sistema em si permite a interação entre os atores, a confiabilidade das informações e o tratamento das mesmas de maneira satisfatória.

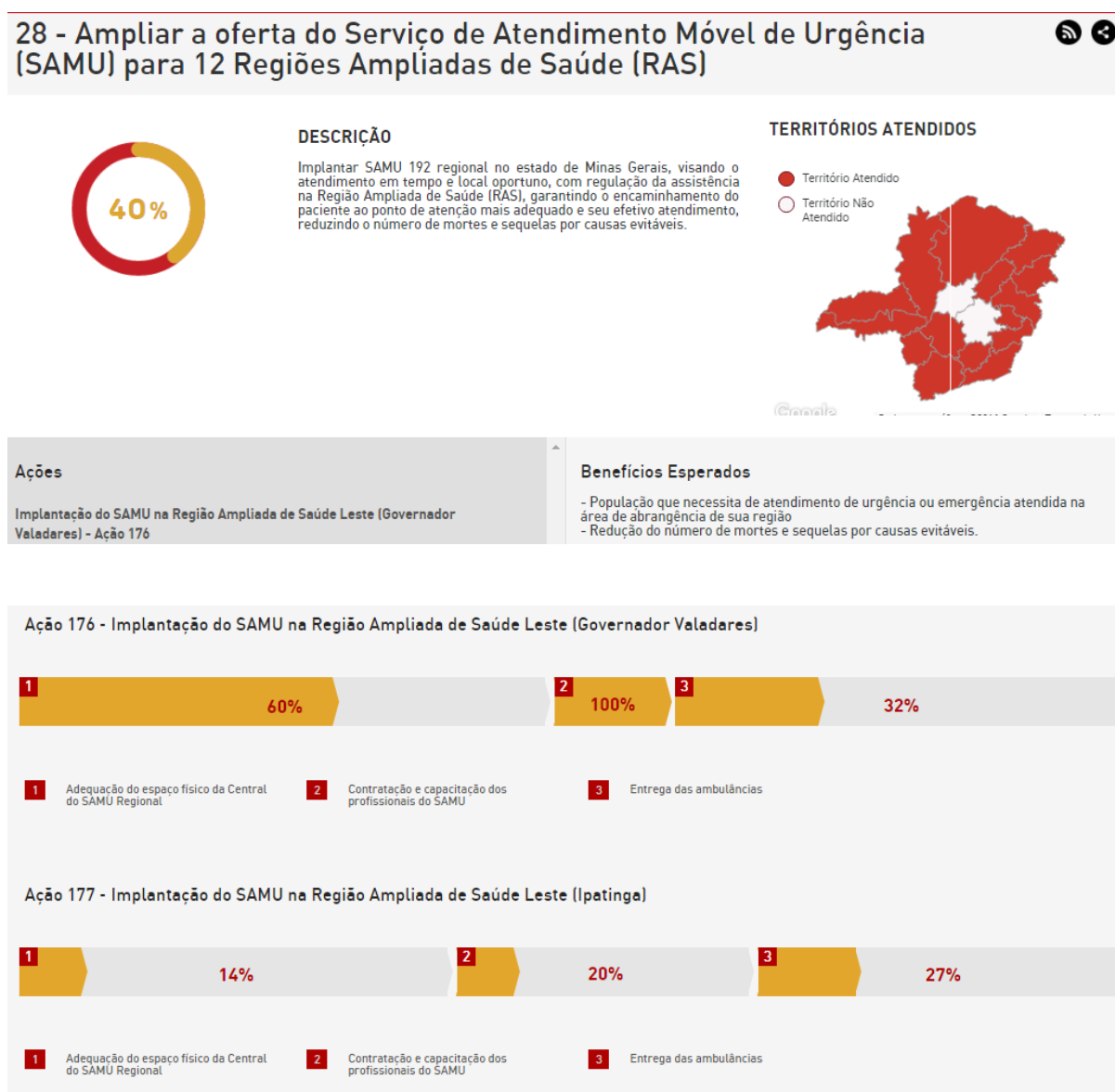
No que diz respeito à visão sociedade, como dito acima, as informações disponibilizadas na visão gerencial são responsáveis por alimentar o site aberto à população. No caso, altera-se a aparência para permitir melhor acesso, bem como a impossibilidade de alterações das informações disponíveis, sendo possível apenas a visualização das entregas do governo à sociedade. Na figura 6, apresenta-se a tela inicial do site MG Planeja, com os gráficos que representam a execução das metas prioritárias. É possível filtrar as metas por eixos de atuação, território, status de execução e município.

Figura 6: Painel geral das metas estratégicas na visão sociedade.



Cada um destes *cards* disponíveis na tela inicial representa uma meta estratégica determinada pelo governo estadual, sendo o gráfico apresentado o percentual de execução da meta em relação ao planejado. Ao acessar a meta, o cidadão visualizará as informações gerais sobre cada uma, bem como as ações que a compõe, como apresentado na figura 7.

Figura 7: Metas estratégicas disponíveis.



Além do gráfico da execução, esta parte do site apresenta a descrição da meta, suas ações, os benefícios esperados, a regionalização segundo os 17 territórios de desenvolvimento do estado, o resumo da execução física de cada uma das ações que compõe aquela meta. Ao acessar as ações, o cidadão poderá visualizar as informações gerais sobre cada uma, as informações de execução física e financeira e as informações qualitativas e comentários deixados pelas equipes responsáveis no último ciclo de monitoramento. Vale dizer que, foram elencadas aqui apenas as principais funcionalidades e informações relevantes disponibilizadas pelo sistema, sendo possível aprofundar a busca e o detalhamento sobre as entregas que o governo estadual julgou importante comunicar à população.

Em relação ao processo de construção e implantação do MG Planeja alguns desafios foram enfrentados pela equipe responsável. O processo do desenvolvimento do sistema do ponto de vista técnico enfrentou diversas dificuldades. De acordo com as entrevistas realizadas, com o passar do tempo, o escopo foi aumentando consideravelmente. No início, a ideia era fazer apenas um site informativo, e com o passar do tempo, a alta direção exigiu que o site tivesse outras funções, o que acabou por transforma-lo em um sistema de gestão. Tais mudanças geraram um atraso na sua implementação em mais de seis meses. A empresa contratada tinha expertise em construir sites, e não sistemas de gestão, o que atrasou e dificultou ainda mais o processo de desenvolvimento do sistema. Por fim, como a alimentação das informações do sistema depende dos outros órgãos, a equipe responsável pelo seu preenchimento enfrenta diversas dificuldades para obter dados, organizar informações e atualizar o sistema.

Observou-se então, que ainda será necessário que os operadores do sistema dos demais órgãos sejam capacitados a utiliza-los, compreendendo a necessidade das informações, como inseri-las e como de fato operar o sistema. Assim, o passo inicial deverá ser o trabalho com as partes interessadas, para que elas passem a utilizar o sistema como ferramenta de gestão. Outro ponto fundamental seria a tomada de decisão de maneira clara pela alta gestão, indicando o que vai e não vai ser feito pelo governo, permitindo que a equipe técnica trabalhe, segundo o seu orçamento, com o que é possível de ser executado. Como evolução, ainda se espera que o MG Planeja possua interfaces com outros sistemas integrados já em operação no estado, como por exemplo o Sistema de Gestão e Planejamento (SIGPLAN), responsável pelo

monitoramento do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), ferramenta de planejamento de médio prazo que orienta a definição orçamentária no governo. Outra interface planejada é com o aplicativo para *smartphones* já disponível, o MG APP, para que informações disponíveis no MG Planeja estejam também a mão do cidadão através deste aplicativo, facilitando a relação entre estado e sociedade.

Ao analisar o sistema de informação, seu processo de implantação e o processo de monitoramento desencadeado foi possível observar algumas questões fundamentais, seja elas gargalos ou potencialidades do MG Planeja. Primeiramente, é clara e objetiva a contribuição que o sistema dá no sentido de modernizar a administração pública e promover uma cultura baseada na gestão, no acompanhamento, na melhoria contínua e na ampliação da efetividade dos serviços prestados à população. De modo complementar, o alinhamento aos ideais políticos do governo atual também é percebido ao proporcionar um canal de aproximação com os cidadãos através de uma interface simples e de fácil leitura das informações por pessoas leigas não habituadas à gestão pública. A transparência neste caso tende a ser maior que os instrumentos atualmente disponíveis de prestação de contas tão distantes da realidade da sociedade. Ainda que a internet não seja de acesso total da população, iniciativas como o caso estudado apresentam um direcionamento maior e a ampliação da participação social através de mecanismos que permitam de fato a sociedade estarem informada sobre a atuação do estado.

No entanto, todos estes fatores positivos, que a priori são também pressupostos da criação do sistema e de todo o processo de monitoramento, podem ser esvaziados pela má condução do processo de implementação e má utilização das funcionalidades que o sistema traz consigo. A confiabilidade das informações é baixíssima em função da qualidade apresentada, bem como a relevância do que se apresenta como estratégico para o governo. Isto acontece em função da atuação dos atores envolvidos no processo. Como observado nas entrevistas realizadas e através da participação no processo, é possível dizer que desvios de rota são observados a todo tempo durante o monitoramento, de modo que o sistema acaba por ser mal utilizado.

Além disso, como mencionado acima, é baixa a capacidade das equipes responsáveis pela inserção das informações no sistema de lidar com suas funcionalidades e, principalmente, entender a importância da gestão estratégica e do monitoramento, ocasionando em prejuízo as

informações inseridas da ferramenta criada. Por consequência direta, a população tem acesso às informações com qualidade indesejada, muitas vezes distantes da realidade. O efeito principal desta disfunção é exatamente contrário ao pretendido, a sociedade poderá ser provida de informações que impedem sua inserção no processo decisório da administração pública estadual.

Se cada vez mais as decisões tomadas se afastam da gestão estratégica desenvolvida, o sistema se torna esvaziado. Na perspectiva informacional, não é suficiente ter a ferramenta perfeita, é preciso saber operá-la para que se obtenham os resultados pretendidos. Até então, estes requisitos não estão sendo observados na utilização do MG Planeja. Muito provavelmente, este fator somado as constantes mudanças geradas por decisões descoladas do processo de gestão acarretou na indisponibilidade da visão sociedade e no esvaziamento do processo de seus objetivos.

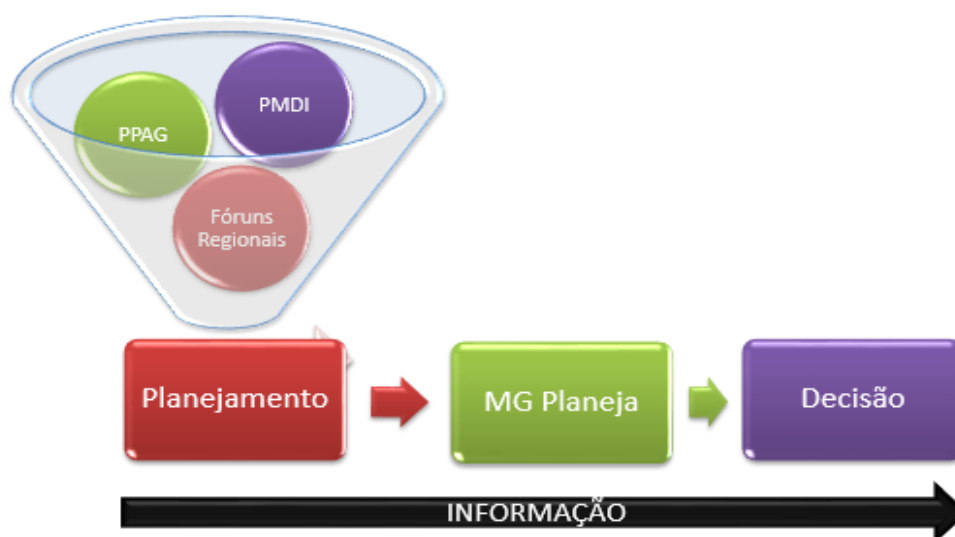
4.3 O processo de monitoramento estratégico das metas de governo

Tendo em vista o contexto apresentado e a dinâmica do planejamento governamental em Minas Gerais, citada através dos instrumentos de planejamento utilizados pelo governo durante o ano de 2015, observou-se a importância e necessidade de que fossem colocadas em prática as diretrizes, os projetos e as entregas objetivadas pela equipe do governo em benefício da população mineira, bem como prosseguir com os serviços públicos já ofertados. Dessa forma, a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) desenvolveu uma metodologia de acompanhamento da execução dos projetos e ações de todos os órgãos da administração direta do estado, no objetivo de promover a melhoria contínua das entregas para a sociedade.

Observou-se na análise dos registros e documentos do processo de implantação do MG Planeja que a metodologia utilizada para definição das metas estratégicas e seu acompanhamento envolveu desde a utilização dos subsídios trazidos pelo planejamento governamental até o desenvolvimento da governança para tomada de decisão no governo,

passando obviamente pela ferramenta de gestão das prioridades estratégicas, o MG Planeja. Sendo assim, o objetivo desta seção do trabalho é mostrar como este processo foi construído, mostrar seus principais atores, o fluxo informacional envolvido e os resultados produzidos pelo acompanhamento contínuo das metas estratégicas do estado. Em resumo, a concepção do processo de monitoramento estratégico adotado pelo governo está representada na figura 8, onde os instrumentos de planejamento foram subsídio para a definição de diretrizes, o MG Planeja é a ferramenta de gestão pela qual as ações do governo são acompanhadas e as decisões são tomadas com base nas informações apuradas.

Figura 8: Concepção do monitoramento estratégico em Minas Gerais em 2016



Fonte: Elaboração Própria.

Ao analisar os registros pesquisados, primeiramente é importante dizer que o PMDI, citado anteriormente, definiu algumas áreas estratégicas através da divisão estrutural temática entre os órgãos do governo. Estas áreas estratégicas definiram a estrutura básica do processo de monitoramento estratégico estipulando os chamados comitês temáticos. A equipe do Núcleo Central de Informação e Apoio as Políticas Estratégicas (NCIAPE) da SEPLAG

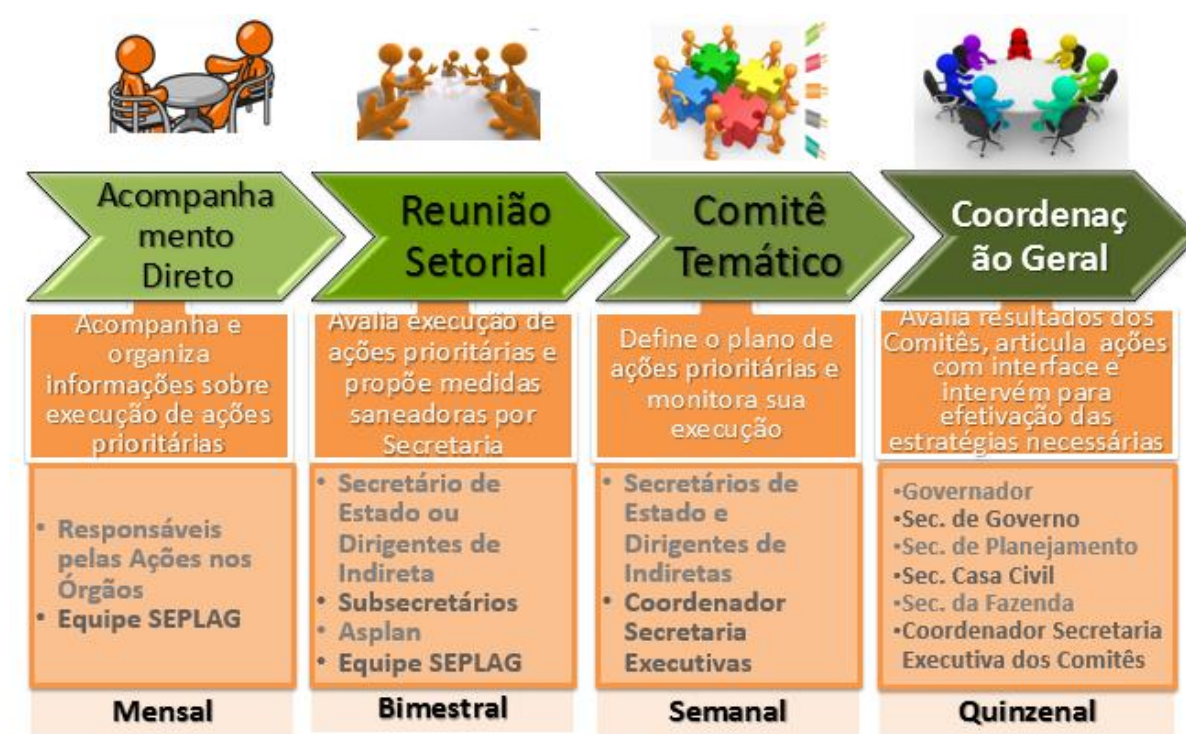
desenvolveu a metodologia e organizou o acompanhamento e o processo de monitoramento a partir destes comitês temáticos.

Cada secretaria que compõe os comitês temáticos selecionou suas prioridades para acompanhamento através do processo central desenvolvido e, para cada entrega, foi orientada a estabelecer metas que seriam monitoradas periodicamente no objetivo de promover a melhoria contínua, a mitigação de riscos, a correção de rumos e a tomada de decisão. As metas estratégicas poderiam ser discriminadas em ações que comporiam a entrega prevista. Estas ações poderiam ser basicamente de serviços públicos contínuos como a concessão de benefícios ou ainda de tipo cronograma, ou seja, entregas com finalização planejada e etapas definidas.

Sendo assim, foram estabelecidos inicialmente na metodologia alguns momentos para o controle das metas e ações, conforme representado na figura 9. O acompanhamento direto seria realizado pelo NCIAPE junto aos responsáveis pelas ações nos órgãos para o levantamento de informações de execução, as reuniões setoriais envolveriam os dirigentes máximos dos órgãos e suas respectivas equipes técnicas para avaliação das ações prioritárias, os comitês temáticos contariam com a participação dos dirigentes máximos dos órgãos em cada comitê para definição dos planos de ações e, por fim, a coordenação geral composta pelo governador e pelos coordenadores dos comitês (dirigente máximo de um dos órgãos indicado pelo governador).

É possível notar claramente a relação entre as etapas do processo e as informações produzidas em cada reunião descrita. Os principais atores deste processo seriam a equipe do NCIAPE, as equipes das Assessorias de Planejamento (ASPLANs) de cada órgão, os gerentes das ações e metas, a equipe do gestor das ações e metas, e pessoas indicadas pelos órgãos em casos específicos para acompanhar determinadas ações, tais como os assessores. A análise realizada em relação ao aspecto de governança deste processo será tratada na próxima seção.

Figura 9: Dinâmica inicial de funcionamento do processo de monitoramento



Fonte: Apresentação disponibilizada pelo Núcleo Central de Informação e Apoio às Políticas Estratégicas (NCIAPE), 2016.

No entanto, através da observação direta do processo e da participação nas reuniões de monitoramento foi possível observar algumas alterações metodológicas em relação à concepção inicial, ainda que ideia original tenha sido preservada. Na prática, as reuniões de monitoramento eram realizadas com técnicos representantes das secretarias e com os representantes do NCIAPE. As informações de acompanhamento levantadas subsidiavam os comitês temáticos e a reunião dos dirigentes máximos dos órgãos, os quais deliberavam sobre os gargalos da execução e levavam o filtro destas informações para as reuniões de coordenadores de comitês e governador. Estas são basicamente as etapas do processo de monitoramento estratégico adotado no governo de Minas Gerais.

Através das entrevistas realizadas com os atores envolvidos no processo, observaram-se alguns pontos de atenção no processo de monitoramento estratégico que devem ser atentados e, neste momento, representam fatores relevantes para a análise. Em relação a integração entre os órgãos governamentais, pressuposto para uma boa gestão pública e atenção devida as demandas sociais e, justamente por isso, um dos focos do MG Planeja no sentido de promover uma instância central de acompanhamento capaz de auxiliar na comunicação interna no governo, mostra-se ainda muito tímida. Os órgãos continuam executando suas ações de maneira independente, dialogando pouco com os demais órgãos com temáticas afetas. Muitas demandas sociais são multidimensionais e demandam atuação conjunta do estado que se mostra até então incapaz de promover esta intersetorialidade. O fluxo informacional proporcionado pelo processo de monitoramento tem este objetivo, mas não se mostra eficaz neste sentido.

Outro fator preponderante para os resultados ainda incipientes do MG Planeja no âmbito do governo estadual diz respeito à ausência de informações e dados somada a resistência em fornecer informações e cooperar para o acompanhamento por parte de alguns órgãos. Neste momento, observaram-se alguns fatores que contribuem para este cenário ruim da gestão estratégica da informação no governo. O mais importante está relacionado ao perfil dos gestores responsáveis pelo acompanhamento e disponibilização das informações, onde se destaca um perfil pouco técnico, mas de origem política. Desse modo muitos atores não entendem a importância do monitoramento, vislumbrando neste mecanismo de gestão apenas uma ferramenta de vigília e cobrança não necessária à execução de suas ações. Falta capacitação, visão sistêmica e características que condizem com a posição ocupada, a paralisia decisória se revela bastante prejudicial a qualquer acompanhamento que venha a ser feito.

O contexto político e econômico influencia diretamente o processo de acompanhamento das metas estratégicas, visto que o conteúdo político define o que será e o que não será feito, as entregas e os serviços à população. Sendo assim, a sensibilidade e instabilidade política afeta constantemente as diretrizes a serem acompanhadas, gerando descontinuidade no processo que é prejudicial ao acompanhamento e à melhoria contínua das ações do estado. Além disso, diversas ações cadastradas no sistema nunca serão executadas ou não representam a estratégia do governo, mas permanecem lançadas apenas para satisfazer questões políticas, e não técnicas.

Ainda assim, os entrevistados indicaram que é possível dizer que tem sido positivo a tentativa de retomar uma cultura de monitoramento e gestão deixada de lado no início do governo, muitas vezes por representar uma característica típica do gerencialismo do governo anterior. Mesmo que ainda de maneira efêmera, há hoje uma rotina de acompanhamento, e os órgãos estão voltando a se adaptar a repassar informações com regularidade. A mudança cultural gera resistência e a resistência prejudica a confiabilidade e a periodicidade das informações necessárias ao acompanhamento. No entanto, a despeito das divergências dos ideais políticos, a gestão estratégica da informação no governo de Minas Gerais se tornou uma demanda política e sua importância está fazendo com que o aparelho estatal busque alternativas de gestão, fazendo com que seus serviços e entregas atendam de maneira cada vez mais efetiva a população.

4.4 A governança e a tomada de decisão no governo de Minas Gerais

O modelo de governança adotado pelo governo de Minas Gerais a partir de 2015 se baseou, a priori, no acompanhamento e monitoramento das metas estratégicas selecionadas pelos órgãos que compõem a administração direta do estado. Este formato de governança é responsável pelo apoio à tomada de decisão estratégica em vários níveis dentro da estrutura do governo, considerando a disponibilização de informações por estes níveis.

Como mostrado na seção anterior, o processo de monitoramento estratégico envolve desde os técnicos responsáveis pela disponibilização operacional das informações de execução dos programas, projetos e ações até a última instância de decisão, o governador do estado. Sendo assim, observou-se através da análise documental e da participação nas reuniões de monitoramento que a governança estratégica utilizada promove a participação de vários níveis hierárquicos, desde o governador, que participa por meio de reuniões semestrais com os secretários, até as equipes técnicas que se reúnem mensalmente. Além dessas reuniões, de 15 em 15 dias realizam-se os comitês temáticos, com os secretários de cada uma das seis áreas. As áreas estratégicas são, a saber:

- Desenvolvimento Econômico e Sustentável;
- Agronegócio e Desenvolvimento Agrário;
- Infraestrutura e Logística;
- Saúde e Proteção Social;
- Segurança Pública;
- Educação, Cultura, Esportes, Ensino Superior e Juventude;

Analisando os instrumentos de planejamento do governo do estado e o formato dos processos de tomada de decisão adotada pelos comitês temáticos, percebeu-se a definição de áreas estratégicas no PMDI que trabalham com uma lógica intersetorial e são compostos pelas secretarias de estado e entidades vinculadas que se situam em cada uma das temáticas, de modo que nas reuniões participam os dirigentes máximos das instituições, ou seja, os secretários de estado, além da equipe técnica do NCIAPE, responsável por secretariar os encontros. Através de instrumentos legais se observou que, cada comitê temático, estabelecido por decreto, possui um coordenador indicado, ou seja, representa o comitê nas reuniões com o governador, define as pautas, e conduz as reuniões. De maneira resumida, a figura 10 apresenta os níveis que este processo de governança se dá no âmbito do governo estadual.

Figura 10: Modelo de governança estratégica de Minas Gerais – 2016



Fonte: Elaboração própria.

É possível notar na figura como o fluxo informacional é dado na estrutura de governança. As informações vão sendo apuradas, filtradas e repassadas para níveis superiores, os quais se incumbem da tomada de decisão apoiada nos subsídios recebidos. Vale dizer que esta representação é simplória, e as decisões são tomadas em todos os níveis organizacionais do governo, sejam elas mais operacionais ou de natureza estratégica, de modo que o modelo pressupõe a intensa troca informacional entre os atores envolvidos. A estrutura organizacional do estado é complexa e possui instituições que apresentam peculiaridades no modus operandi do seu monitoramento estratégico, ficando sob responsabilidade de cada órgão se organizar de acordo com este modelo central aplicado.

De acordo com as entrevistas, observou-se que outro subsídio importante para a governança estratégica, assim como citado na seção dedica ao processo de monitoramento, são os instrumentos de planejamento. No caso dos Fóruns Regionais de Governo, várias demandas foram identificadas junto à população e as demandas destacadas no processo como prioritárias devem ser avaliadas de maneira especial no processo decisório e estar contempladas no MG Planeja, e considerando o que já está planejado no sistema os retornos

são dados para os cidadãos. Em outras palavras, em um primeiro momento, espera-se e trabalha-se para que as demandas prioritizadas dos fóruns sejam atendidas pelo governo e que correspondam ao que é prioritário também para o governo. Por outro lado, maior atenção é dada as ações que já atendem às demandas prioritizadas.

Em relação ao PMDI, a estratégia estabelecida pelo monitoramento estratégico e pelo MG Planeja, seja na divisão lógica estrutural do sistema entre os eixos e áreas estabelecidas no documento, seja na busca pelo alcance da estratégia por meio de uma gestão transparente e focada na participação popular. Para o PPAG, a relação mais direta entre o orçamento do estado e suas prioridades diz respeito às temáticas que já são consideradas como prioritárias neste instrumento, devendo ser também prioritizada no acompanhamento estratégico, visto que o acompanhamento realizado para o PPAG é puramente processual e não possui capacidade efetiva de definição de medidas corretivas. Por fim, há ainda o “Pacto para o Cidadão”, um instrumento novo desenvolvido pelo governo para contratualização das entregas junto à população, mas que por ainda estar em fase de elaboração não foi citado com mais profundidade no trabalho, ainda que se saiba que ele se relacionará com os demais instrumentos trazidos nesta análise.

Outro fator importante é a relação direta entre o MG Planeja e a governança estabelecida. Ainda que seja este um pressuposto da gestão estratégica implantada pelo governo, é importante trazer aqui as observações realizadas na pesquisa. No mundo ideal, o sistema serve como um repositório de informações e está atualizado em tempo real, possibilitando que o tomador de decisões tenha tudo que precisa para escolher o melhor caminho. Inclusive, a ideia é que o MG Planeja esteja disponível na sala de situação do governador, para que ele acompanhe de forma prática os status das principais ações do Estado. Todavia, na prática o MG Planeja é pouco usado pela alta gestão para tomada de decisão. Poucas secretarias de fato o utilizam como efetiva ferramenta de gestão.

Complementarmente, as decisões que fogem ao modelo são igualmente ou mais importantes e possuem a capacidade de alterar o planejamento, a execução e até mesmo o conteúdo das metas e ações que estão lançadas no sistema, podendo resultar em ajustes de rota, mudanças no plano inicial e exclusões ou adições de ações no sistema. Como se trata de um sistema interativo e constantemente atualizado, tais mudanças são constantes na trajetória do governo. Sendo assim, observou-se a instabilidade do processo em função da pouca

aderência dos gestores aos mecanismos de acompanhamento apresentados e definidos como padrão.

Neste sentido, por se tratar de uma metodologia recente, o sistema de informação, o processo de acompanhamento das metas e o modelo de tomada de decisão estão em fase de institucionalização junto aos órgãos do governo. São diversos atores, lideranças com interesses e realidades distintos, prioridades nem sempre convergentes e principalmente limitação de recursos disponíveis para execução das ações. Estes são alguns dos múltiplos fatores que vêm se apresentando como gargalos relevantes que dificultam a plena implementação do modelo de gestão baseado no acompanhamento das metas e entregas para a população mineira.

Algumas práticas recorrentes foram observadas durante a pesquisa que minam a confiabilidade das informações disponibilizadas e acompanhadas. Primeiramente, uma estratégia utilizada para aumentar o aporte de recursos para suas respectivas pastas, muitos gestores incluem no processo de monitoramento uma meta não necessariamente estratégica, de modo que no momento da negociação orçamentária o fato de ser uma meta descrita no sistema de gestão é fator preponderante para priorização. Em contrapartida, as entregas de fato relevantes e estratégicas são deixadas de fora do acompanhamento estratégico, mas já possuem recurso financeiro garantido. No geral, este gestor que utiliza desta prática visa um maior montante de recurso em detrimento da boa gestão deste orçamento através de um instrumento destinado a este fim.

Outra prática que inviabiliza a gestão eficiente das metas estratégicas é a má disponibilização das informações. Assim como no caso do processo de monitoramento, para o processo decisório este gargalo é empecilho relevante, visto que na ausência de informações confiáveis os gestores não possuem o subsídio necessário para tomar decisão. Observou-se que, neste caso, o gestor não considera inviável a decisão, mas sim é levado a tomar a decisão sem possuir a totalidade das informações necessárias para tal, ocorrendo em prejuízo a qualidade da decisão e, por consequência, dos resultados pretendidos pela política.

Estes foram alguns dos gargalos e fatores limitadores gerados pela implantação da metodologia que, como observado, ainda se encontra em fase adaptativa para produção dos efeitos esperados e da melhoria contínua das entregas do estado para o cidadão. Vale dizer

também que a metodologia elaborada, considerando as entrevistas e a observação realizada, não se baseou em teorias acadêmicas e autores capazes de apoiar a implantação da gestão estratégica no estado, tão pouco em casos de sucesso na gestão pública como foi feito para o sistema MG Planeja. Obviamente, as experiências dos gestores envolvidos contribuíram fortemente para o que foi posto, mas é possível que este fator tenha sido importante para a vulnerabilidade do modelo que, somada a instabilidade política que sempre afetará as instâncias decisórias no setor público e a multiplicidade de interesses envolvidos nas decisões tomadas pelo aparelho do estado contribuiu para que até então não se tenham obtido os resultados pretendidos em termos de gestão e, por consequência, os resultados em termos de entregas efetivas para a sociedade.

5 CONCLUSÃO

Após analisar a implementação da ferramenta de gestão das metas prioritárias do governo do estado de Minas Gerais, o MG Planeja, é possível desenvolver algumas conclusões acerca do sistema elaborado, do processo de acompanhamento das metas, do modelo de governança que apoia a tomada de decisão e, de maneira geral, de toda a metodologia adotada pela equipe responsável por enquadrar toda a estrutura formal da administração direta do estado em uma forma única de acompanhamento das prioridades de governo.

É importante dizer que foi louvável o esforço realizado pelo governo estadual de buscar a aproximação o diálogo com a população. Além de mostrar coerência com o programa de governo eleito, esta demanda é cada vez mais recorrente no âmbito da administração pública. As diretrizes de regionalizar a execução e as entregas do governo, garantindo participação popular e alinhamento com as reais necessidades sociais também foram diretrizes apoiadas pela criação do MG Planeja. Todo este alinhamento aparente, no entanto, ainda não é observado na prática, e os prejuízos trazidos acabam por gerar efeitos contrários e indesejados para a administração pública estadual, sendo possível considerar a metodologia ainda frágil, o sistema de gestão mal utilizado e processo decisório esvaziado. A qualidade dos resultados pretendidos é prejudicada, seja no nível gerencial ou no nível dos impactos pretendidos para a população.

Este cenário observado no estudo do caso se dá pela multiplicidade de fatores que podem ser resumidos sob a perspectiva da gestão da informação e da atuação dos atores envolvidos no processo. Os principais gargalos que prejudicam os resultados dizem respeito a confiabilidade e relevância das informações disponibilizadas, que acaba por prejudicar a apresentação à sociedade e reduzir a eficiência das decisões, uma vez que elas se baseiam em informações frágeis. Além disso, a instabilidade política e os múltiplos interesses envolvidos no governo ocasionam mudanças constantes que atrapalham o andamento e a institucionalização do processo no estado, ainda sem adesão por parte dos gestores. Ouvir a população e produzir mecanismos de gestão e comunicação é essencial, porém é necessário

também saber lidar com a informação disponível e aproveitar suas potencialidades para a melhor efetividade das entregas e satisfação das demandas da sociedade.

Este trabalho desenvolvido apresentou algumas limitações metodológicas que de certo modo influenciaram no desenvolvimento da análise dos resultados. De maneira sucinta, ainda que tenha sido possível o acesso aos documentos, reuniões de monitoramento e entrevistas, observou-se por parte dos responsáveis pela concepção do projeto MG Planeja, certa resistência em disponibilizar as informações mais minuciosas que poderiam contribuir para o entendimento mais consistente do processo de implementação do sistema. Os gargalos políticos e as decisões de maior vulto ficaram a cargo das análises e conclusões do pesquisador, de modo que a mínima abertura as informações analisadas foi possibilitada por relações pessoais e profissionais. A transparência nem sempre é um pressuposto político na administração pública.

Além disso, o fato do projeto ter atrasado sua finalização ao longo do tempo, impediu que fosse possível analisar de maneira completa a plataforma utilizada, a sua utilização pela sociedade, os efeitos gerados por essa relação, e até mesmo as relações intragovernamentais que foram geradas pela implantação do sistema. De qualquer forma, com as informações disponíveis foi possível estabelecer uma análise bem delimitada capaz de oferecer a contribuição proposta pelo trabalho.

Por fim, há que se dizer que este estudo não esgotou as possibilidades de análise do caso abordado, visto que ele ainda se encontra em processo inicial de implementação e correção de desvios será constante. Analisar a qualidade do conteúdo disponível no sistema e o andamento das metas planejadas também pode ser objetos de estudo interessantes no contexto da avaliação da efetividade destes mecanismos de gestão. Além disso, podem ser realizados outros estudos mais amplos a respeito da capacidade do setor público de mensurar resultados e impactos sociais, bem como desenvolver uma perspectiva de gestão aplicada à melhoria da efetividade das políticas públicas em um contexto em que há inúmeras dimensões que afetam as decisões, relações de poder e múltiplos interesses.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGELONI, Maria Terezinha. “Elementos intervenientes na tomada de decisão.” *Ci. Inf.*, v. 32, n. 1, p. 17-22, 2003.

BRANDÃO, Elizabeth Pazito et al. “Conceito de comunicação pública.” DUARTE, Jorge. *Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público*. São Paulo: Atlas, p. 1-33, 2007.

CANDIDO, Carlos Aparecido; VALENTIM, Marta Ligia Pomim; CONTANI, Miguel Luiz. “Gestão estratégica da informação: semiótica aplicada ao processo de tomada de decisão.” *DataGramaZero*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 3, p. 1-16, 2005.

CARDOSO JR, José Celso. "Monitoramento estratégico de políticas públicas: requisitos tecnopolíticos, proposta metodológica e implicações práticas para a alta administração pública brasileira." IPEA. 2015.

DAVENPORT, T. H. “Ecologia da informação: por que só a tecnologia não basta para o sucesso na era da informação.” São Paulo: Futura, 1998.

DE ALBUQUERQUE, Jader Cristiano Magalhães. “Sistema de Informação e Comunicação no Setor Público”. UFSC. 2011.

DEMING, W.E. (1982) *Out of the Crisis*, MIT Center for Advanced Eng. Massachusets, MIT Press.

DUARTE, Jorge. “Comunicação pública”. São Paulo: Atlas, p. 47-58, 2007.

LUSSATO, B. “La théorie de l’empreinte.” Paris : ESF, 1991.

MARCONI, Marina de Andrade, LAKATOS, Eva Maria. “Técnicas de pesquisa”. Vol. 2. São Paulo: Atlas, 2002.

MARIN, Pedro de Lima. “Sistemas de gestão para resultados no setor público: intersecções entre política, governança e desempenho nas prefeituras de Rio de Janeiro e São Paulo”. Tese de Doutorado.

PACHECO, Ana Paula Reusing et al. “O ciclo PDCA na gestão do conhecimento: uma abordagem sistêmica.” Santa Catarina, Universidade Federal de Santa Catarina <http://www.issbrasil.usp.br/pdfs2/ana.pdf>, 2012.

TAIT, Tania Fatima Calvi. “Um Modelo de Arquitetura de Sistemas de Informação para o Setor Público: estudo em empresas estatais prestadoras de serviços de informática.” 2000. Tese de Doutorado. Universidade Federal de Santa Catarina.

TEXEIRA, Sebastião. Gestão das organizações. 2013.

YIN, Robert K. “Estudo de caso: planejamento e métodos”. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXO 1 - Roteiro de entrevista semiestruturada

SISTEMA DE INFORMAÇÃO

1. Qual foi a demanda que provocou a criação e a implantação do sistema MG Planeja?
2. Como foi processo de concepção do MG Planeja?
3. Quais foram os principais desafios durante o desenvolvimento do sistema? Houveram desafios políticos?
4. Qual a interface do MG Planeja com os demais sistemas integrados do estado de Minas Gerais?
5. Qual evolução seria necessária para que o sistema se torne mais efetivo?

PROCESSO DE MONITORAMENTO

1. Quais são os atores envolvidos no processo de acompanhamento e monitoramento das metas estratégicas do governo de Minas Gerais?
2. A integração entre todos os órgãos do estado, pressuposto do MG Planeja, está ocorrendo de maneira efetiva? Comente.
3. Quais são as dificuldades do processo de monitoramento das metas estratégicas?
4. De que forma o contexto político afeta o conteúdo e os resultados do MG Planeja?
5. Tem sido efetivo o acompanhamento das metas estratégicas das entregas e dos serviços públicos ofertados pelo governo de Minas Gerais? O que tem sido positivo e negativo?

MODELO DE GOVERNANÇA

1. Quais são os níveis hierárquicos do modelo de governança do governo do estado?
2. Como funcionam os comitês temáticos e suas reuniões?
3. De que forma a ferramenta MG Planeja sustenta o processo decisório do governo?
4. Em contrapartida, como as decisões tomadas afetam a lógica do sistema e o seu conteúdo?
5. Qual é a integração deste modelo e do sistema com os demais instrumentos de planejamento do estado? (Fóruns Regionais, Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, Plano Plurianual de Ação Governamental, Pacto para o Cidadão). Comente cada um dos instrumentos.

ANEXO 2 - Definição do público

1. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG

Órgão responsável pela concepção, implantação e execução do MG Planeja.

Atores:

- **Otávio Martins** – coordenador do Núcleo Central de Inovação e Apoio às Políticas Estratégicas (NCIAPE)
- **Raphael Vasconcelos** – equipe do Otávio e participou da implantação do sistema
- **Guilherme Lobato** – equipe do Otávio e participou da concepção do sistema

2. Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social - SEDESE

Órgão inserido no modelo e responsável por 6 metas do MG Planeja

Atores:

- **Rosilene Rocha** – secretária de estado; responde politicamente pelas metas e representa a secretaria nas reuniões deliberativas dos comitês temáticos
- **Gustavo Garcia** – assessor de planejamento da secretaria; responsável técnico pelas metas da secretaria
- **Ronaldo Camargos** – chefe de gabinete da secretaria; apoia o processo de acompanhamento das metas

ANEXO 3 - Roteiro para descrever o estudo de caso

SISTEMA DE INFORMAÇÃO

1. Analisar a ferramenta MG Planeja em 2 etapas:
 - Visão governo: analisar a interface gerencial do sistema e seu formato.
 - Visão sociedade: analisar o site que divulga as metas estratégicas do governo.
2. Através da participação nas reuniões de monitoramento, verificar a importância da ferramenta, bem como sua utilização nestes encontros.
3. Analisar documentos produzidos, apresentações, atas de reunião entre outros registros que auxiliem na compreensão.
4. Analisar as respostas das entrevistas. Colocar as análises de entrevistas e respostas ao longo da análise de forma a criar uma narrativa que tenha uma lógica de raciocínio.

PROCESSO DE MONITORAMENTO

1. Verificar a qualidade das metas, por amostragem, disponibilizadas no MG Planeja.
2. Através da participação nas reuniões de monitoramento, verificar o andamento do processo, sua efetividade e seus gargalos.
3. Analisar documentos produzidos, apresentações, atas de reunião entre outros registros que auxiliem na compreensão.
4. Analisar as respostas das entrevistas. Colocar as análises de entrevistas e respostas ao longo da análise de forma a criar uma narrativa que tenha uma lógica de raciocínio.

MODELO DE GOVERNANÇA

1. Analisar documentos produzidos, apresentações, atas de reunião entre outros registros que auxiliem na compreensão.
2. Analisar as respostas das entrevistas. Colocar as análises de entrevistas e respostas ao longo da análise de forma a criar uma narrativa que tenha uma lógica de raciocínio.